

futuribles

analyse et prospective

La réforme de la fonction
publique française

La décentralisation
de l'Éducation nationale

L'écologie industrielle

Leçons d'une canicule

futuribles

analyse et prospective

REVUE MENSUELLE

55, rue de Varenne

75007 Paris - France

Tél : 33 (0)1 53 63 37 70

Fax : 33 (0)1 42 22 65 54

E-mail : revue@futuribles.com

www.futuribles.com

Comité d'orientation :

ISMAÏL S. ABDALLA, MICHEL ALBERT, SERGE ANTOINE,
PIERRE BONNAURE, BERNARD BRUNHES, MICHEL CROZIER,
JEAN-PIERRE DUPUY, MAHDI ELMANDJRA, EMILIO FONTELA,
MICHEL GODET, HUBERT LANDIER, CORINNE LEPAGE, JACQUES
LESOURNE, HAROLD A. LINSTONE, ELEONORA MASINI, HENRI
MENDRAS, ROBERT ROCHEFORT, JOËL DE ROSNAY, ALIOUNE
SALL, HEDVA SARFATI, JACQUES TESTART, ALVIN TOFFLER.

Comité de rédaction :

JEAN-YVES BOULIN, BERNARD CAZES, GILBERT CETTE,
JULIEN DAMON, MICHEL DRANCOURT, CHARLES DU GRANUT,
BRUNO HÉRAULT, ANDRÉ LEBEAU, ELVIRE LETOURNEUR-FABRY,
ALAIN MICHEL, ISABELLE ORGOGOZO, ALAIN PARANT,
ANDRÉ-YVES PORTNOFF, JEAN-JACQUES SALOMON,
JACQUES THEYS.

Directeur de la publication - Rédacteur en chef :

HUGUES DE JOUVENEL

Rédaction :

STÉPHANIE DEBRUYNE

Documentaliste :

CÉLINE LAISNEY

Assistante :

ANNIE PALMANTIER

Secrétaire générale :

CORINNE ROËLS

Abonnements-diffusion :

CORINNE ROËLS, FABRICE COLIN

Correctrice : ANNE DE BEER

1 an :	France	110 €
	Autres pays/DOM TOM	115 €
	Par avion	125 €
	Étudiants France	55 €

Joindre la copie de la carte d'étudiant

Le numéro :	France	12 € (port inclus)
	Autres pays/ DOM TOM	13 € (port inclus)

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.

© *futuribles* Sarl 2003

Publiée avec le concours du Centre National du Livre
Commission paritaire n° 0506 K 80574 - ISSN 0337 307 X

Bialec S.A.

95, bd d'Austrasie, BP 10423, 54001 Nancy cedex, France
dépôt légal n° 58906 - NOVEMBRE 2003

Principale revue de prospective en langue française à caractère réellement interdisciplinaire, *Futuribles* analyse chaque mois ce qui peut advenir (les futurs possibles) et ce qui peut être fait (les politiques et les stratégies) vis-à-vis des grands défis du futur.

Au sommaire des derniers numéros

n° 287

- *L'entreprise pour un développement durable ?*
- *La modernisation de l'État*
- *Le nouvel ordre éducatif mondial*

n° 288

- *La responsabilité sociale des entreprises*
- *La valeur réelle des organisations*
- *La réforme des retraites*
- *Saint-Simon et le futur*

n° 289

- *La géopolitique des drogues*
- *L'avenir de l'Afrique : le NEPAD*
- *Les délocalisations*
- *Les prévisions de croissance économique*

n° 290

- *Irak : l'enlèvement américain*
- *Bosnie-Herzégovine : le jeu des acteurs internationaux*
- *La pauvreté en Europe : scénarios*

Les articles de la revue *Futuribles* sont indexés dans Public Affairs Information Service (PAIS) Bulletin, CAB Abstracts, CSA Political Science and Government: A Guide to Periodical Literature, World Agricultural Economics and Rural Sociology Abstracts, Références, Généralis, Delphes, Delphine, Sociological Abstracts, IBZ (Internationale Bibliographie der Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Zeitschriftenliteratur).

Toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, de la présente publication, faite sans l'autorisation de l'éditeur est illicite (article L. 122-4 du Code de la propriété intellectuelle - CPI) et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective, et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (Code de la propriété intellectuelle, article L. 122-5). Toutefois, l'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie (photocopie, télécopie, copie papier réalisée par imprimante) peut être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) - 20, rue des Grands-Augustins - 75006 PARIS - E-mail : contact@cfcopies.com

futuribles

NOVEMBRE 2003 - NUMÉRO 291

- Sur le déclin de la France** 3
Hugues de Jouvenel
- Perspectives pour la fonction publique en France** 5
Marcel Pochard
- Éducation et décentralisation en France** 25
Vincent Tournier
- L'essor de l'écologie industrielle** 51
Une avancée vers le développement durable
Cyril Adoue, Arnaud Ansart
- Édifiante canicule** 69
Alain Parant
- Futurs d'antan**
- Service public, service du public ?** 79
Yves Cannac
- Actualités prospectives** 83

France : progression de la création / Comment les 12-18 ans voient l'avenir en France ? / Le développement des résidences sécurisées / Les Européens et l'euro / La santé maternelle / Y a une fin ? / Femmes, hommes et argent / Le vieillissement à Shanghai / Les pays les plus riches de l'OCDE : évolution 1970-2000 / 2003, année noire pour les incendies de forêts.

Bibliographie

Analyses critiques 95

Conservatoire national des arts et métiers, T. Champion (sous la dir. de). *La France de la technologie. Science, ingénierie, innovation* / Sofres, A. Duhamel et P. Méchet (prés.). *L'État de l'opinion 2003* / D. Reynié (sous la dir. de). *Les Européens en 2003* / M. Didier (sous la dir. de). *Des idées pour la croissance* / L. Brown. *Éco-économie : une autre croissance est possible, écologique et durable* / M. Debonneuil, L. Fontagné, Conseil d'analyse économique. *Compétitivité* / OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). *L'Opinion publique contre la pauvreté.*

Comptes rendus 107

Abstracts 111

SUR LE DÉCLIN DE LA FRANCE

Les médias français ont largement fait écho cet automne à la controverse sur le « déclin français », qui a été provoquée par plusieurs rapports récents et, surtout, par le magistral ouvrage de Nicolas Baverez *La France qui tombe*¹.

La polémique a été initialement suscitée par une série de rapports internationaux montrant que la France recule au palmarès mondial de la compétitivité et, plus encore, par une étude de la Commission européenne affirmant qu'en l'espace de 10 ans, la France avait reculé de la troisième à la douzième place au sein de l'Europe². Il s'en est suivi une vive polémique sur la pertinence des indicateurs retenus et la robustesse des chiffres cités à l'appui — qui furent aussitôt contestés par l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) et surtout par le CAE (Conseil d'analyse économique), avec notamment le remarquable rapport *Compétitivité* de Michèle Debonneuil et Lionel Fontagné³.

Le diagnostic demeure controversé et bienvenues seront les contributions nouvelles qui permettraient de l'affiner en distinguant peut-être de manière plus nette le niveau et la dérivée : en effet, nul ne

conteste que la France dispose d'un patrimoine notamment naturel et culturel remarquable, que les droits de l'homme et la qualité de vie y sont, somme toute, nettement plus développés qu'ailleurs. En tendance, toutefois, la question est de savoir si elle est sur une pente ascendante ou non, y compris en comparaison de ses principaux voisins.

Nous venons de terminer au sein du groupe *Futuribles* une étude portant sur l'évolution en longue période (1950-2030) de la France, qui est particulièrement éclairante sur les 50 dernières années. Elle révèle l'ampleur considérable des changements intervenus, y compris l'amélioration des conditions de vie des Français, au cours de ces cinq décennies. Mais elle montre tout aussi clairement qu'une inflexion majeure est intervenue au tournant des années 1970 : des « Trente Glorieuses » aux « Trente Piteuses » diront aussitôt certains qui, un peu trop épris d'une lecture cyclique, se sont du reste empressés, au moment de l'embellie passagère 1997-2000, d'y voir le signe précurseur d'une nouvelle ère de prospérité durable⁴.

Le problème est que ces évolutions n'empruntent rien au hasard, qu'elles ne sont

1. BAVEREZ Nicolas. *La France qui tombe*. Paris : Perrin, 2003.

2. Voir, par exemple, les rapports publiés par le World Economic Forum (WEF) et l'International Institute for Management Development (IMD), cf. *Futuribles*, n° 281, décembre 2002, pp. 68-69 ; et EUROSTAT. « Produit intérieur brut 2000 ». *Statistiques en bref*, janvier 2002.

3. Voir l'analyse critique de ce rapport par Gilbert Cette, pp. 102-104 de ce numéro.

4. Cette thèse, comme le savent bien les lecteurs de la revue *Futuribles*, a été vivement critiquée dans nos colonnes au moment de l'envolée éphémère de la Net économie.

nullement surdéterminées par des phénomènes de nature cyclique qui s'enchaîneraient, quoi que nous fassions, de manière mécanique. Elles ne résultent pas non plus (ou pas totalement) du contexte extérieur. À titre d'exemple, j'aime bien rappeler que tous les pays européens connaissant à peu près les mêmes évolutions démographiques, et identiquement confrontés au choc de la mondialisation et à la révolution des nouvelles technologies, n'ont pas du tout eu les mêmes performances, par exemple en termes d'emploi⁵. Que, confrontés au même contexte extérieur, des entreprises (y compris celles opérant dans le même secteur) et des territoires plongent tandis que d'autres se développent...

Un grand progrès est à cet égard intervenu à l'occasion de la controverse sur le « déclin français ». Enfin, il semble un peu mieux admis que nous sommes responsables de nos performances et qu'il n'y a en l'espèce aucune fatalité. Nicolas Baverez le dit très bien en suggérant « une thérapie de choc pour moderniser le pays à marche forcée, en prenant le risque d'affronter les corporatismes », faute de quoi la France s'exposerait, écrit-il, à la « poursuite d'un déclin pas si tranquille, car débouchant inexorablement sur une nouvelle progression de l'extrême droite ».

Ce risque me paraît bien réel. Il est donc urgent non seulement d'affiner le diagnostic, mais de s'atteler à la question du « que faire ? » L'exploration des futurs possibles, y compris du tendanciel, n'a d'intérêt que dès lors que les acteurs, « piqués au vif », plutôt que de regarder le navire couler — et au-delà des mesures que dicte l'urgence — s'attachent à mettre en œuvre une vraie stratégie, pour non seulement éviter l'enlisement mais construire un avenir meilleur (dont les uns et les autres se forgeront peut-être une vision différente).

Encore faut-il, dans cette affaire, ne point confondre les moyens et les fins : moderniser, oui mais pour quoi faire ? Améliorer l'efficacité de nos organisations, assurément mais au profit de quel objectif plus mobilisateur que l'équilibre des comptes ou la satisfaction du client qui, incidemment, ne sauraient être les seuls moteurs de l'action publique. Les entreprises ont, après quelques années durant lesquelles leur seul credo était la flexibilité totale, renoué avec cette notion de projet à moyen et à long terme. Il est sans doute urgent qu'à son tour, l'État y parvienne, sachant que, outre l'amélioration des services publics, donc leur adéquation aux besoins du public, il lui incombe une tâche supérieure, celle d'être le promoteur du « bien commun » à moyen et à long terme (donc de donner un contenu à cette notion floue).

Telle est la tâche de la fonction politique qui ne saurait durablement être réduite à de simples activités de gestion et de communication. L'État, y compris en raison de son poids, de ses rigidités, de ses privilèges, joue, en France, un rôle particulièrement important, trop souvent comme frein plutôt que comme moteur. La réforme de l'État — comme d'ailleurs celle de la Sécurité sociale — est donc une nécessité. Reste toutefois à ne pas confondre, d'une part l'indispensable refondation de la politique et, avec elle, celle du débat sur les objectifs majeurs de la nation, d'autre part la réforme non moins indispensable de la fonction publique, en distinguant autant que possible ce qui est afférent à ses missions — voire à son périmètre d'action — de ce qui est relatif à ses modalités de fonctionnement, trop souvent archaïques.

Hugues de Jouvenel

5. Voir mes précédents éditoriaux, notamment « La fée croissance » (n° 252, avril 2000) et « Pénuries de main-d'œuvre ? » (n° 254, juin 2000).

Perspectives pour la fonction publique en France

La réforme de l'État et, plus spécifiquement, celle du statut de la fonction publique est, en France, un sujet à la fois récurrent et presque tabou sur lequel, toutefois, le Conseil d'État vient de produire un rapport important dont Marcel Pochard présente ici les idées maîtresses.

En France, les fonctionnaires (plus de cinq millions de personnes) sont, rappelle l'auteur, soustraits au droit commun du travail. Ils bénéficient d'un statut très particulier supposé initialement les mettre à l'abri « des fantaisies, des injustices, de l'arbitraire toujours possible du pouvoir » (Jules Jeanneney). Ils forment du même coup une — sinon plusieurs — corporation particulièrement puissante.

Tout en rappelant les raisons d'être de ce statut très particulier des agents de la fonction publique, ses caractéristiques essentielles, ses vertus et ses défauts, Marcel Pochard montre qu'une évolution fondamentale est aujourd'hui indispensable.

La fonction publique est confrontée, souligne-t-il, à trois enjeux majeurs : celui de la performance, la sphère publique ne pouvant rester à l'écart d'une tendance largement inévitable ; celui d'une meilleure gestion des ressources humaines, dont on sait quel est le rôle clef dans l'efficacité des organisations ; enfin, celui de la conciliation du droit de la fonction publique avec d'autres branches du droit, notamment le droit budgétaire et celui de la libre circulation des agents publics en Europe.

Pour relever ces défis, l'auteur définit cinq pistes de réforme. La première est relative au régime juridique des agents publics et à la nécessité, sans remettre en cause son particularisme, d'en revoir « son champ et son contenu ». La deuxième porte sur l'introduction, dans le droit de la fonction pu-

1. Conseiller d'État, président du conseil d'administration de la Réunion des musées nationaux, ancien directeur général de l'Administration et de la Fonction publique, rapporteur général au nom du Conseil d'État du *Rapport public* 2003. *Perspectives pour la fonction publique*. Paris : La documentation Française (Études et documents, n° 54), mars 2003.

blique, du contrat. La troisième concerne les modalités de gestion des agents, et la quatrième les modalités d'organisation et de gestion des personnels, y compris la nécessité de séparer le grade de l'emploi. Enfin, la cinquième piste concerne l'indispensable développement d'un meilleur dialogue social au sein des administrations.

« Le temps est incontestablement venu d'une évolution en profondeur du système français de fonction publique » écrit Marcel Pochard, dont l'analyse et les propositions, audacieuses et pertinentes, feront sans nul doute l'objet d'un vaste débat. Reste à savoir comment, en effet, seront reçues ces recommandations et, surtout, quelle suite leur sera donnée...

H.J.

La caractéristique majeure du régime juridique applicable aux agents de l'État et plus généralement des collectivités publiques, en France, est leur soustraction au droit commun du travail, ce que l'on qualifie de « particularisme » de la fonction publique. Ce choix s'est imposé dès qu'il a été question de réglementer les conditions d'emploi des agents travaillant pour la puissance publique, c'est-à-dire dès le milieu du XIX^e siècle et, plus systématiquement, à compter du début de la III^e République.

D'emblée il a été admis par l'ensemble des forces politiques au pouvoir, que l'État n'était pas un employeur comme les autres et qu'il ne pouvait être soumis, dans ses relations avec ses agents, aux règles régissant les rapports entre les employeurs privés et leurs salariés². Seules, à l'époque, les organisations professionnelles ou syndicales, très actives dans les administrations publiques, malgré l'interdiction légale des syndi-

cats d'agents publics, en particulier la CGT (Confédération générale du travail), prônaient l'application du droit commun, celui du contrat de travail et des conventions collectives. Rien d'étonnant à cela d'ailleurs car, outre l'aspect idéologique (éviter d'inféoder les agents publics à un État jugé aux mains de la classe possédante), comment, pour ces organisations, peser davantage sur les pouvoirs publics qu'au travers de la négociation de conventions collectives ?

Ce particularisme du régime applicable aux agents publics n'est pas spécifique à la France. Tel a été aussi le choix de l'Allemagne, et plus précisément de la Prusse, premier pays à doter ses fonctionnaires d'un véritable « état », au sens de « situation juridiquement protégée », selon la formule du célèbre juriste allemand Ihering, dans le but de constituer l'administration en véritable institution, au service d'un État fort. Napoléon s'y était d'ailleurs déjà attaché partielle-

2. Voir en ce sens JEANNENEY Jules. *Journal officiel*, Chambre des députés, 2^e séance ordinaire du 11 juillet 1907 : « La situation des fonctionnaires [...] n'a de valeur que si elle n'est point précaire, que si elle est à l'abri des fantaisies, des injustices, de l'arbitraire toujours possible du pouvoir, que si elle est gouvernée par des règles fixes dont le respect soit assuré, que si, pour tout dire en un mot, le fonctionnaire peut opposer au pouvoir son droit et si la fonction publique est, suivant le mot de Ihering, "juridiquement protégée". »

« Je veux constituer en France l'ordre civil. Il n'y a jusqu'à présent dans le monde que deux pouvoirs : le militaire et l'ecclésiastique [...] L'appât d'un grand pouvoir et d'une grande considération préviendra cette antipathie philosophique qui, dans certains pays, éloigne les plus aisés des places et livre le gouvernement aux imbéciles et aux intrigants [...] Il faut imiter dans le corps enseignant la classification des grades militaires. Je veux surtout une corporation parce qu'une corporation ne meurt point [...] [une corporation] qui n'ait d'autre ambition que celle d'être utile et d'autre intérêt que l'intérêt public. Il faut que ce corps ait des privilèges, qu'il ne soit pas trop dépendant des ministres ni de l'Empereur [...] Je veux un corps dont l'administration et les statuts deviennent tellement nationaux qu'on ne puisse jamais se déterminer à y porter légèrement la main. »

Napoléon

In PELET DE LA LOZÈRE Joseph. *Opinions de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration*. Paris : Firmin-Didot, 1833, p. 162.

ment pour la France, dans son objectif de fonder l'État sur des socles de granit et, bien qu'à l'époque, en continuité avec l'Ancien Régime, l'administration se trouvait à peine distinguée du gouvernement ; il avait ainsi organisé les professeurs d'université sous un régime de corps en référence avec le statut des militaires³. Et en Grande-Bretagne, les agents de la Couronne, regardés comme au service personnel du roi⁴, ont toujours été soustraits au droit commun du travail applicable par ailleurs ; la Couronne n'était pas susceptible de se voir contrainte par des règles définies par les « Communes » et ce n'est toujours qu'autant que la Couronne y consent que le droit commun du travail s'applique aux agents de l'État.

Ce choix de soustraire les agents publics au droit commun du travail a conduit à ériger tout un régime spécifique régissant leurs conditions d'emploi. Au départ, ce régime était limité à quelques règles de base destinées à assurer ce qui était essentiellement

recherché par les promoteurs de ce droit de la fonction publique : préserver celle-ci du favoritisme et de l'arbitraire, très marqués dans la gestion des agents publics tout au long du XIX^e siècle, et imposer au contraire la règle du mérite. Ont été ainsi posées les règles du concours pour l'accès aux emplois publics, du tableau d'avancement pour les promotions ou des garanties disciplinaires en cas de licenciement.

Puis le régime de la fonction publique s'est étoffé et amplifié, en particulier avec l'instauration d'un statut de la fonction publique, applicable à l'ensemble des agents de l'État, en octobre 1946, et la montée des garanties de toutes sortes, au fur et à mesure des années.

Aujourd'hui, ce régime spécifique de la fonction publique est mis en question, dans son champ et son contenu, en France, comme dans beaucoup d'autres pays.

Nombreux parmi ceux-ci ont choisi de le transformer, certains radicalement,

3. Voir les propos de Napoléon cités ci-dessus.

4. Il en résulte, jusqu'à l'avènement d'Édouard VII, qu'il fallait, à chaque changement de règne, confirmer par un acte exprès tous les fonctionnaires dans leur poste.

LA PRIVATISATION DE L'EMPLOI PUBLIC EN ITALIE

Deux vagues successives de privatisation de l'emploi public sont intervenues en Italie. La première est due à une loi du 23 octobre 1992 ; c'est une loi d'habilitation portant « délégation au gouvernement pour la rationalisation et la révision des règles en matière de santé, d'emploi public, de retraites et de finances territoriales » ; sur cette base, un décret législatif du 3 février 1993, modifié à plusieurs reprises, a procédé à ce que l'on appelle la première « privatisation de l'emploi public ».

Jusqu'à cette date, la fonction publique était marquée par la même particularité que la fonction publique française et l'ensemble des agents publics étaient placés sous un régime statutaire et réglementaire. Désormais, sauf exceptions limitatives, les agents des administrations publiques sont soumis au droit privé, et notamment au code du Travail, leurs rapports de travail étant exclusivement régis par des contrats, collectifs et individuels.

Une deuxième « privatisation de l'emploi public » est intervenue en 1997-1998, sur la base d'une nouvelle loi d'habilitation en date du 15 mars 1997, qui a donné lieu aux décrets législatifs du 4 novembre 1997 et du 31 mars 1998, lesquels ont placé sous un régime de droit privé une nouvelle catégorie d'agents (notamment les dirigeants généraux) et simplifié le système de contractualisation.

Se trouvent ainsi seulement exclus de la privatisation : des magistrats, avocats et procureurs d'État, les militaires, les forces de police d'État, les personnels des carrières diplomatique et préfectorale (à partir, pour cette dernière, de la qualification de vice-conseiller de préfecture), les agents de certains établissements (surveillance de l'épargne et des valeurs mobilières, surveillance de la concurrence et du marché), les professeurs et chercheurs des universités. Au total, sur 3 429 000 agents des administrations publiques, 542 000, soit environ 15 % seulement ne devraient pas être « privatisés ».

M.P.

au point de décider, comme l'a fait l'Italie, de soumettre pour l'essentiel les agents publics au droit commun du travail. D'autres pays ont procédé de façon moins tranchée, mais ont abandonné l'idée de statut ; ainsi la Suisse qui a choisi d'avoir pour tous ses agents publics un régime contractuel, quoique régi par le droit public.

En France, la question est singulièrement posée d'une évolution en profondeur du système de fonction publique, selon des orientations qui restent à définir. C'est ce à quoi s'est attaché le Conseil d'État, dans les « considérations générales » de son *Rapport public 2003*⁵.

Pour prendre la pleine mesure des choix à effectuer, on commencera par un bref rappel du système français de fonction publique ; ensuite seront présentés les enjeux auxquels est confronté ce système et enfin seront explicitées les principales options possibles d'évolution.

Le système français de fonction publique

Pour présenter ce système français de fonction publique, on peut se référer à la formule célèbre employée par le général de Gaulle, dans sa conférence de presse non moins fameuse de janvier

5. *Op. cit.*

1964, consacrée à la nouvelle Constitution, et au cours de laquelle il avait pu déclarer : « Une Constitution, ce sont des institutions, un esprit, une pratique. » Il en est de même pour le système de fonction publique ; ce système, ce sont des institutions, un esprit, une pratique.

Les institutions

Les institutions de la fonction publique sont constituées de trois éléments complémentaires indissociables :

— Les dispositions législatives et réglementaires applicables à l'ensemble des agents publics, c'est-à-dire le statut général (issu des lois des 13 juillet 1983, 11 et 26 janvier 1984, et 9 janvier 1986) et ses décrets d'application. On y trouve la détermination des grandes règles s'imposant aux employeurs publics en matière de recrutement et d'emploi de leurs agents, et celle des principaux droits et devoirs de ces agents, ainsi que la définition des notions qui sont à la base de la structure de la fonction publique (corps, cadres d'emploi, grades, classes...).

— Les statuts particuliers applicables à chaque corps ou cadre d'emploi de fonctionnaires, qui régissent toute la gestion au jour le jour des agents, en particulier pour ce qui est des concours de recrutement et des mécanismes de déroulement de carrière. On verra l'importance de ces statuts particuliers car il y en a un par corps ou cadre d'emploi, ce qui fait plusieurs centaines et induit une forme de culture de l'esprit de corps ou de corporatisme.

— La grille des rémunérations, qui assure l'harmonisation des traitements, d'un secteur à l'autre et d'une administration à l'autre. Ce que l'on

peut dire d'emblée de cet ensemble, c'est qu'il représente une masse considérable de normes, qui n'ont fait que se multiplier et se préciser avec le temps.

L'esprit

L'esprit qui anime cet ensemble est fait d'un certain nombre de principes de base, qui ont servi de fil conducteur à la construction institutionnelle :

— Le principe du caractère statutaire et réglementaire, en vertu duquel la situation du fonctionnaire ne doit rien au contrat et résulte exclusivement du pouvoir unilatéral de la puissance publique. Cela tient au fait que les concepts de puissance publique et de service public s'opposeraient — comme le faisait valoir Yves Fagon, rapporteur du statut de 1946 — « à ce que l'État puisse discuter à égalité avec ses agents des conditions de leur emploi » ; même la démission du fonctionnaire ne prend effet qu'à partir de la décision l'acceptant.

— Le principe de la carrière, dont il résulte que les fonctionnaires ne sont pas liés à un emploi déterminé mais sont appelés à occuper tout un ensemble de postes, et ont vocation à faire toute leur carrière dans l'administration et à s'élever plus ou moins automatiquement dans la hiérarchie au fil des années.

— Le principe de citoyenneté selon lequel les fonctionnaires, à défaut d'être des travailleurs comme les autres, sont des citoyens comme les autres et disposent du droit syndical, du droit de grève, des droits politiques de tout citoyen, sous certaines réserves très limitativement conçues.

— Enfin, le principe de participation, en vertu duquel les fonctionnaires sont associés à l'organisation du service et à la gestion individuelle des agents.

Ces grands principes n'ont pas changé depuis 1945.

La pratique

La pratique est plus difficile à décrire, car elle n'est pas univoque et peut varier d'une administration à l'autre. Pour autant, il est possible, non sans schématiser un peu, d'en faire apparaître quelques constantes.

La plus marquante est celle de l'égalitarisme. La gestion est caractérisée par une sorte d'impossibilité ou de refus de la différenciation, et donc par un traitement égalitaire de situations ou comportements qui pourtant ne le sont pas.

À l'origine de ce phénomène, un attachement viscéral des fonctionnaires à la notion d'égalité de traitement, une notion non contestable dans sa formulation, car chacun a bien sûr droit à un traitement non discriminatoire, mais conçue d'une façon tellement absolutiste qu'elle débouche inexorablement sur l'égalitarisme. La différenciation n'est en effet regardée comme possible que si toutes les conditions d'exercice du service, d'un agent à l'autre, sont les mêmes et s'il est garanti que les autorités de gestion qui procèdent à la différenciation se trouvent elles-mêmes en situation de porter leur appréciation dans les mêmes conditions. Autant dire que la preuve ne peut jamais être totalement apportée.

C'est au nom de cet égalitarisme intransigeant et quasi aveugle que la déconcentration de la gestion des hommes, clef d'une véritable gestion des ressources humaines, est récusée par certaines organisations syndicales, car elle ne permet pas de s'assurer que l'on sera traité de façon totalement égale à Marseille ou Lorient, ou qu'il est le

plus souvent renoncé à une modulation des primes, faute de pouvoir à tout coup prouver par des éléments exclusivement objectifs et mesurables, que l'ampleur de la modulation est justifiée. Cet égalitarisme constitue le frein le plus lourd à une évolution de la gestion de la fonction publique.

Deuxième caractéristique de la pratique : une gestion bureaucratique, caractérisée par une application impersonnelle de textes et de procédures, abstraction faite du profil des agents ou des emplois à pourvoir. Gérer, c'est avant tout mettre en œuvre des textes et directives, réunir des instances consultatives, appliquer des barèmes, s'astreindre à toute une série de tâches administratives, très consommatrices de temps et d'énergie, au détriment d'une gestion plus qualitative... Trop souvent, de ce fait, les automatismes, combinés aux habitudes de concessions réciproques, voire d'une cogestion qui ne dit pas son nom, au sein des commissions administratives paritaires (CAP), prévalent sur la poursuite des objectifs de gestion.

Troisième caractéristique, paradoxale : la faible part donnée à la prévision. Alors que les fonctionnaires sont recrutés pour une carrière et que le service rendu par l'administration est marqué d'une réelle pérennité, la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, pourtant prônée depuis longtemps, n'a qu'une faible réalité dans les administrations, quels que soient les efforts conduits depuis plusieurs années pour y remédier. C'est particulièrement réel pour ce qui est de la gestion des effectifs, arrêtée année après année, dans les arbitrages budgétaires ultimes, au gré du poids des circonstances ou de celui des ministres et

LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Au 31 décembre 1999, le nombre d'agents relevant de la fonction publique, au sens large du terme, c'est-à-dire en fait « d'agents dépendant d'administrations ou d'organismes dans lesquels le recrutement de droit commun relève des titres II, III et IV du statut de la fonction publique », atteignait, si l'on s'en remet aux données de l'Observatoire de l'emploi public, 5,216 millions.

Parmi eux, le nombre de fonctionnaires et non-fonctionnaires exerçant leur activité principale dans des administrations ou dans des établissements publics administratifs s'élevait à 4,6 millions, ce qui représentait environ 21,5 % des salariés de métropole et des départements d'outre-mer, chiffre auquel peuvent être ajoutés les 317 000 agents bénéficiant de contrats emploi consolidé, soit un total de 4,9 millions. L'effectif de 5,2 millions d'agents est atteint en ajoutant à ce chiffre les personnels de certains établissements publics à caractère industriel ou commercial (EPIC) autorisés par des dispositions législatives dérogatoires à recruter des agents de droit public, ainsi que La Poste qui, à la différence des autres entreprises publiques constituées en EPIC (comme la SNCF, EDF ou la RATP¹), est autorisée par la loi à recruter des fonctionnaires et en comptait près de 77 % en 1999, soit 299 000.

Les 4,6 millions d'emplois des organismes soumis au droit administratif et recrutant des agents publics se répartissent en 2 410 000 pour la fonction publique de l'État, 1 329 000 pour la fonction publique territoriale et 843 000 pour la fonction publique hospitalière. Dans ce total, le nombre d'agents non fonctionnaires s'élève à 827 000, dont 359 000 dans la fonction publique de l'État, 329 000 dans la fonction publique territoriale et 139 000 dans la fonction publique hospitalière. Au sein de ces effectifs de non-fonctionnaires, 74 % sont non titulaires, 8 % ouvriers d'État (au ministère de la Défense surtout), 11 % médecins des hôpitaux publics et 7 % assistantes maternelles (dans les collectivités locales). La proportion de femmes est globalement prépondérante ; elle s'élève à 71 % dans la fonction publique hospitalière, 60 % dans la fonction publique territoriale et 50 % dans la fonction publique de l'État.

M.P.

Voir aussi BRENOT-OULDALI Annie. « Les salariés du secteur public. Les fonctionnaires et les autres ». *Futuribles*, n° 242, mai 1999, pp. 55-58 (NDLR).

1. SNCF : Société nationale des chemins de fer français ; EDF : Électricité de France ; RATP : Régie autonome des transports parisiens.

des préoccupations conjoncturelles du chef du gouvernement.

Il faut ajouter à ces trois premières caractéristiques, une quatrième, l'utilisation désordonnée des souplesses de gestion et de la flexibilité externe. La gestion de la fonction publique étant rigide, les gestionnaires sont amenés à régler les problèmes qu'ils rencontrent par des procédés difficilement justifiables : gonflement continu des effectifs, recours

endémique à des personnels de statut précaire, recrutement de contractuels..., dont la vocation est d'être ensuite titularisés et souvent recrutés de ce fait en marge du principe central du concours.

Enfin, « *last but not least* », la gestion ne relève pas des gestionnaires opérationnels des services, au plus près du terrain ; elle est centralisée aux mains de gestionnaires du personnel, souvent éloignés du service à rendre.

« De nos jours, beaucoup d'administrateurs ne participent pas à l'activité gouvernementale ; ils n'exercent ni pouvoir de contrôle ni droit de coercition à l'égard des administrés. La nature et l'importance de leur activité ne sauraient justifier un régime essentiellement distinct de celui de leurs homologues du commerce et de l'industrie. Par contre, il est évident que pour d'autres, les vieilles conceptions statutaires valent toujours et qu'il importe plus que jamais de s'en inspirer. Il faut alors se demander, en toute objectivité, si un souci d'uniformité excessif et un égalitarisme sans rapport avec la véritable démocratie ne nous ont pas conduit à une impasse : statut général commun à tous les fonctionnaires, classement unique ne sont-ils pas incompatibles avec les besoins d'administration contemporaine ? La plupart des difficultés actuelles seraient, sinon résolues, du moins simplifiées si les agents étaient soumis à des régimes différents selon la nature et le niveau de leurs fonctions. La vieille distinction entre fonctionnaires d'autorité et fonctionnaires de gestion, la tentative malheureuse du gouvernement de fait pour distinguer les fonctionnaires des employés paraissent d'une idée fondamentalement juste et qui mériterait d'être reprise. »

Roger Grégoire

In *La Fonction publique*. Paris : Armand Colin, 1954.

Les enjeux auxquels est confrontée la fonction publique

La fonction publique se trouve confrontée aujourd'hui à une multiplicité d'enjeux qui, tous, paraissent devoir déboucher sur d'inévitables évolutions.

La performance

Le premier enjeu, c'est l'exigence pour la fonction publique de se soumettre à la loi commune de la performance. Pendant des années, la fonction publique a pu fonctionner en s'exonérant plus ou moins des obligations d'efficacité, de performance, d'utilisation optimale de ses moyens, telles qu'elles s'imposaient au reste de la société ; d'où les griefs de « privilégiation », de « corporatisme » et d'inefficacité soulevés à son encontre. Certes, toutes les administrations et tous les services sont loin de fonctionner à l'identique et de très nombreux agents publics ont été amenés à participer très directement aux difficultés de leurs citoyens, et à s'impliquer

pour que la qualité du service public soit à la hauteur des attentes et des exigences nouvelles (on citera parmi d'autres les enseignants, policiers, préposés de La Poste appelés à servir dans les quartiers difficiles).

Mais le service lui-même n'a pas, le plus souvent, profondément évolué pour répondre aux questions posées. Ainsi, le régime des affectations et des mutations aboutit toujours à ce que, dans les zones difficiles, ce sont les agents les plus jeunes, les moins expérimentés et les plus mobiles qui sont affectés. Et que dire de la façon dont les 35 heures ont été introduites dans la fonction publique et dont la seule conclusion claire est que dans l'ensemble, les agents publics se sont vu accorder deux à trois semaines de congés supplémentaires, sans modifications profondes des conditions d'exercice du service. Dans l'avenir, sauf à renier sa vocation, la fonction publique va devoir opérer une révolution copernicienne, et revoir ses règles et d'organisation et de fonctionnement, pour que les exigences de performance et de qualité de service y trouvent toute leur place,

même si elles ne sont susceptibles de s'appliquer au secteur public que dans le contexte qui lui est propre. Le caractère spécifique des services publics implique seulement, quoique nécessairement, que la réalisation des performances soit appréciée par rapport aux objectifs fixés par l'autorité publique et qu'elle intervienne sur la base de tous les critères pertinents et non pas seulement de critères purement financiers.

Ces exigences de performance et d'efficacité se trouvent aujourd'hui renforcées par deux éléments : le premier tient à la constatation accrue que l'efficacité des services publics constitue un facteur croissant de la capacité concurrentielle d'un pays et donc de la France, et que, contrairement à ce que l'on pense trop souvent, le secteur non marchand se trouve de plus en plus, lui-même, soumis à la concurrence internationale. On se bornera à donner l'exemple de l'éducation où un « marché mondial » est en train de se développer à un rythme rapide, portant à la fois sur l'accueil d'étudiants étrangers, l'offre de produits en ligne, le télé-enseignement, la vente de programmes éducatifs ou de cours, la présentation de campus numériques ⁶.

Le second élément réside dans le formidable renouvellement démographique que la fonction publique va connaître, dans un contexte de plus grande rareté de la ressource humaine. Les données de ce renouvellement sont maintenant bien connues : 40 % des agents publics vont quitter les administrations publiques entre 2002 et 2010. Les conditions dans lesquelles il se fera sont capitales : ou la fonction publique en profite pour assu-

rer des réallocations de moyens en fonction des priorités et se met en position d'utiliser ses ressources nouvelles dans une vraie stratégie de renouvellement, ou elle se borne à reconduire le passé et elle risque d'être vite à court d'efficacité et de rayonnement. Elle risque de perdre, de surcroît, son attractivité.

La gestion des ressources humaines

Le deuxième enjeu, c'est celui d'une meilleure gestion des ressources humaines. On l'a indiqué plus haut, la gestion de la fonction publique est encore, quels que soient les efforts menés par ailleurs, à dominante bureaucratique et administrative, marquée par un égalitarisme dévalorisant et démotivant ; elle donne plus de place à la gestion des procédures et des textes, qu'à la gestion des hommes. Il en résulte un gaspillage considérable des compétences et une stérilisation de bien des richesses humaines. Il est temps de créer les conditions d'un saut qualitatif dans cette gestion des hommes et en particulier de regarder comment sortir de l'organisation en corps, telle qu'elle est aujourd'hui, car elle est un des éléments les plus paralysants de la gestion : elle éclate complètement cette gestion au détriment d'une prise en compte globale des besoins du service et elle empêche une véritable distinction du grade et de l'emploi.

L'aspect juridique

Troisième enjeu, celui de la conciliation du droit de la fonction publique avec d'autres branches du droit.

6. Voir sur ce sujet LE ROY Pierre (sous la dir. de). « Vers un marché mondial de l'éducation ». Dossier paru dans *Globeco*, n° 22, juin 2001, p. 21.

Le droit budgétaire, déjà, tel qu'issu de la loi organique du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances. Le maître mot de cette loi, c'est la responsabilisation des ministres et, par-delà, des chefs de

service, à quelque niveau qu'ils agissent, sur des objectifs définis dans des programmes, en contrepartie d'une vraie maîtrise par eux de l'ensemble des moyens mis à leur disposition par le

LES CORPS DE FONCTIONNAIRES

Les corps de fonctionnaires regroupent les agents ayant vocation à occuper les mêmes emplois. Les premiers corps ont été créés dans les grandes administrations techniques dès le milieu du XVIII^e siècle : corps des Ponts et Chaussées et corps des Mines. Ils se sont ensuite, à partir de 1946, multipliés dans toutes les administrations, sans que le premier statut de la fonction publique ne le prévoie expressément.

Chaque corps fait l'objet d'un décret qui fixe son statut particulier, nécessairement pris au Conseil d'État. Ce décret détermine les types d'emploi que les membres du corps ont vocation à occuper et qui lui sont en quelque sorte réservés. Il fixe les conditions d'entrée dans le corps (essentiellement par concours et par voie de promotion interne, au choix). Enfin, il précise en détail les modalités de déroulement de carrière et d'avancement dans le corps ; en général selon deux voies : l'avancement d'échelon, à caractère automatique (après un, deux, trois ou plusieurs années dans l'échelon précédent), et l'avancement de grade, en principe davantage lié au mérite mais qui joue aussi souvent à l'ancienneté ; le grade structure l'évolution de la carrière dans le corps ; il y a en général trois grades dans chaque corps et chaque grade permet d'évoluer selon un nombre d'échelons variable, le plus souvent inférieur à la dizaine.

Ces corps se sont multipliés à la fois sous la pression des agents, du fait des régimes particuliers permis par les corps et des perspectives de carrière que la création d'un corps peut ouvrir, si cette création intervient dans le cadre d'une filière protégée et sous la pression des administrations, toutes désireuses d'être à la tête de corps qui leur soient propres et qu'elles gèrent. Tous les corps sont nationaux et placés auprès du ministre compétent ; la plupart des décisions de gestion des membres du corps nécessitent un avis de la commission administrative paritaire (CAP) prévue dans chaque corps.

Aujourd'hui, il existe un petit millier de corps, d'effectifs très variables : quatre corps comptent plus de 100 000 agents (les professeurs certifiés au nombre de 240 000, les professeurs des écoles au nombre de 235 000, les instituteurs au nombre de 100 000, et les agents de maîtrise et d'application de la police nationale au nombre de 98 000). Mais un très grand nombre de corps ont à peine 100 agents.

On peut trouver, dans un même service, un grand nombre de corps : 23 pour la seule direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, qui compte 7 000 agents ; 15 corps pour 25 000 agents à l'Administration pénitentiaire ; une quarantaine de corps pour 18 000 agents au ministère de la Culture ; 18 corps pour les 28 000 agents des préfetures ; chaque greffe d'un tribunal de grande instance compte huit corps ; les fonctions techniques de la police nationale (transmissions, immobilier, imprimerie...) sont remplies par des agents appartenant à neuf corps, dont six en catégorie C ; les personnels des bibliothèques universitaires se répartissent en sept corps pour 5 000 personnes. Lorsqu'il s'agit d'apprécier les besoins du service en effectifs, en emplois et en compétences, puis d'en faire la traduction en termes de recrutement ou de formation, l'habitude de raisonner et de gérer par corps biaise les analyses et conduit à additionner celles conduites pour chaque corps.

M.P.

Parlement pour atteindre ces objectifs ⁷. Parmi ces moyens, les moyens humains sont évidemment essentiels ; ils représentent d'ailleurs plus de 40 %, en moyenne, du budget de l'État. Il est vain de penser que l'on pourra responsabiliser les gestionnaires sur la réalisation de leurs objectifs, s'ils ne disposent pas d'une maîtrise de la gestion de leurs ressources humaines.

Se pose aussi le problème du droit de la libre circulation des agents publics en Europe. On mesure mieux, jour après jour, ce qu'implique cette libre circulation pour qu'elle ne soit pas purement théorique (du seul fait qu'il est prévu que les corps sont ouverts à la libre circulation), mais devienne une réalité, en particulier s'agissant de la libre circulation en cours de carrière. Ce qui signifie qu'un agent d'un service public d'un autre pays européen doit pouvoir venir exercer son métier en France, sans rencontrer d'obstacle à son recrutement venant contredire le principe de libre circulation, et en étant intégré dans la fonction publique française comme s'il y avait toujours travaillé et cela même si le service public dont il relevait dans son pays d'origine était géré sous un régime de droit privé. Le simple énoncé de cette règle de bon sens suscite d'emblée de vastes interrogations quant à la possibilité de la mettre en œuvre dans le cadre du droit français de la fonction publique.

Parmi ces interrogations, on relèvera les principales suivantes :

— Va-t-on pouvoir durablement n'offrir aux ressortissants européens qui veulent accéder à la fonction publique fran-

çaise, après une carrière largement amorcée chez eux, que la formule du concours traditionnel de recrutement, passablement académique, fût-il celui de la troisième voie (appelé aussi troisième concours, ouvert à des candidats justifiant de l'exercice pendant une certaine durée d'une ou plusieurs activités professionnelles, ou d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale, ou encore d'une activité associative) ? D'ores et déjà, le problème se trouve posé à propos d'une directrice d'hôpital portugaise, formée à l'École nationale de la santé publique du Portugal, souhaitant poursuivre sa carrière en France et que l'administration française n'a eu d'autre solution que d'orienter vers le concours d'entrée dans la fonction publique... Cette affaire a donné lieu à une importante décision de la Cour de justice des Communautés européennes, dont il va falloir tirer toutes les conséquences (affaire *Burbaud*, 9 septembre 2003).

— Va-t-on pouvoir durablement réserver la promotion interne aux agents publics français, sans l'ouvrir aux ressortissants européens ayant accompli un début de carrière à l'étranger, fût-ce sous un statut privé ? Ne faudra-t-il pas alors reconsidérer les conditions d'accès à cette voie pour les ressortissants français ?

— Va-t-on pouvoir durablement faire des corps ou du cadre d'emploi l'élément de base permettant l'ouverture ou non à des ressortissants européens, alors que la Communauté européenne ne connaît que la notion d'emploi ?

Toutes ces questions ont été étudiées avec une lucidité et une qualité d'ana-

7. Sur la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), voir « La réforme budgétaire en France ». Encadré in ARTHUIS Jean. « Une tendance lourde : les délocalisations ». *Futuribles*, n° 289, septembre 2003, pp. 77-78 (NDLR).

lyse exceptionnelles par le professeur Lemoine de Forges dans un rapport réalisé à la demande du ministre chargé de la Fonction publique⁸. Le droit de la fonction publique va devoir intégrer les réponses à apporter.

Enfin, un autre problème juridique concerne le droit de la décentralisation. Les difficultés rencontrées au printemps 2003 à propos du projet de transfert sous la responsabilité des régions d'une partie des personnels administratifs, techniques et ouvriers de l'Éducation nationale ont montré que la décentralisation, dès lors qu'elle s'approfondit et implique de plus en plus les personnels, ne peut être réalisée sans que soient en cause certains éléments du droit de la fonction publique. On peut en particulier se demander s'il est durablement concevable que le fait de passer d'une collectivité publique à une autre, pour la gestion d'un même service, justifie de devoir passer d'un cadre de gestion à un autre, sans continuité pure et simple de la carrière.

Face à ces enjeux, deux positions sont envisageables et se rencontrent. La première consiste à faire valoir que le système français de fonction publique comporte en lui-même suffisamment d'éléments de réactivité et de souplesse, pour qu'au prix de quelques adaptations, il puisse, tel quel, trouver en interne les réponses qui s'imposent, au coup par coup et au fur et à mesure des échéances.

La seconde part de l'idée que si l'on veut préserver l'essentiel de ce système de fonction publique, ce pourquoi il a été voulu et conçu (en particulier assurer aux agents publics un « état » et les

préserver de l'arbitraire et du favoritisme), il faut savoir anticiper les événements, en acceptant de le faire évoluer, fût-ce en profondeur, et essayer de tracer pour lui, dans le cadre d'un débat ouvert, des perspectives sûres et consensuelles pour les 20 années à venir.

C'est à dégager les éléments sur lesquels devrait porter ce débat que le Conseil d'État a consacré, comme il a été indiqué plus haut, les « considérations générales » de son *Rapport annuel* 2003. Nous nous attacherons dans la troisième partie de cet article à présenter ces éléments.

Quelles évolutions pour les 25 années à venir ?

Le Conseil d'État a dégagé cinq grandes problématiques principales, à partir desquelles il paraît possible d'effectuer les choix d'évolution de la fonction publique :

- Quel particularisme pour le régime applicable aux agents publics ?
- Quelle place au contrat dans le droit de la fonction publique ?
- Quelle structure de gestion pour la fonction publique ?
- Quelle architecture et quel pilotage d'ensemble de la fonction publique ?
- Quelle organisation du dialogue social ?

Quel régime particulier ?

La première question a trait au particularisme du droit de la fonction publique, qui veut que les agents publics soient soustraits au droit commun du travail. On a vu en introduction que

8. LEMOINE DE FORGES Jean-Michel. *Rapport au ministre de la Fonction publique sur l'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire*. Paris : La documentation Française, 2003.

cette règle s'est imposée d'emblée en France comme dans la plupart des pays occidentaux, à la seule — et il est vrai notable — exception des États-Unis. Ces derniers partent d'un point de vue inverse et ne cherchent pas à donner un surcroît de poids et d'autonomie à l'administration grâce à un statut des agents publics, mais au contraire se sont toujours proposés d'affaiblir le pouvoir de l'État, en particulier en limitant la durée d'exercice de fonction de ses agents. « Il y a plus à perdre, disait le président Jackson, en maintenant les fonctionnaires en place qu'à gagner en profitant de leur expérience. » D'où le fameux *Four Year Tenure of Office Act* de 1820 établissant la règle selon laquelle un très grand nombre de fonctionnaires devaient, tous les quatre ans, rendre compte de leur gestion et obtenir confirmation de leur investiture. Il fallut, malgré les objurgations du président Lincoln demandant, dès les années 1860, qu'il soit mis fin à ce système qualifié de système

des dépouilles, attendre l'assassinat d'un président et une loi du 19 janvier 1883 dite *Pendleton Act*, pour que la loi de 1820 soit abrogée, mais l'esprit qui l'animaît demeure vivace.

En France, la question ne se pose pas vraiment du principe d'un régime juridique particulier pour les agents publics (il est incontestable que la puissance publique n'est pas un employeur comme les autres), mais de son champ et de son contenu. Le champ se trouve en effet conçu de façon très large : tous les agents au service de l'État et des autres collectivités publiques, sans considération des fonctions exercées et des secteurs d'activité (à la seule exception des services publics industriels et commerciaux). Ce qui explique que le statut général couvre plus de cinq millions d'agents. En Allemagne, pour un nombre à peu près équivalent d'agents des collectivités publiques (État, *Länder* et autres collectivités publiques), on compte à peine 1,5 million de fonctionnaires, les 3,5 millions

LES AGENTS PUBLICS EN ALLEMAGNE

En Allemagne, on distingue d'un côté les fonctionnaires, et de l'autre les employés et ouvriers. Les premiers, placés sous un régime statutaire et réglementaire de droit public, sont en principe chargés de fonctions de puissance publique, la Constitution disposant : « en règle générale, l'exercice de la puissance publique doit être confié à titre permanent à des membres de la fonction publique placés dans un rapport de service et de fidélité de droit public ».

En fait, le statut de fonctionnaire va au-delà du champ ainsi défini et vise non seulement des agents qui correspondent bien à ce critère, comme les juges, les policiers, les pompiers, les agents des administrations pénitentiaires, mais aussi la majorité des enseignants. Les employés et ouvriers, pour leur part, sont placés sous un régime de droit privé, dont l'essentiel est défini dans le cadre de conventions collectives. Il existe en particulier une convention collective fédérale des employés d'administration et une convention collective cadre des ouvriers de la Fédération et des Länder, négociées entre les syndicats de la fonction publique et les employeurs, Fédération, Länder et communes. Les employés et ouvriers représentent un peu plus de 3 millions d'agents et les fonctionnaires (hors juges), un peu moins de 1,6 million.

M.P.

d'autres agents étant soumis au droit commun du travail. En Grande-Bretagne, seuls les agents de la Couronne sont soumis à un droit particulier ; les agents des collectivités décentralisées relèvent du droit commun et c'est toujours un étonnement pour les Britanniques de découvrir que les agents des communes sont, en France, soumis à un régime de fonction publique.

D'où la question d'une limitation du champ du particularisme ; question régulièrement posée et qui a opposé la doctrine dès le départ. Certains juristes proposaient de distinguer les fonctions d'autorité et les fonctions de gestion (les premières faisant « participer au pouvoir de commander » et les secondes consistant à procéder à des actes de gestion pour le compte de la personne publique), et d'appliquer « les lois du travail » aux fonctionnaires de gestion. Cette distinction, il est important de le souligner, n'était pas une distinction entre supérieurs qui commandent et subalternes qui exécutent. Le professeur Berthelemy⁹ relevait en effet : « il y a des fonctionnaires subalternes dont le rôle est de ne faire que des actes d'exécution, comme un ingénieur en chef ». D'autres juristes, dans la ligne de l'École du service public, animée en particulier par Léon Duguit, contestaient une telle distinction, au motif que « ce qui fait le fonctionnaire, ce n'est pas la nature des actes qu'il accomplit, c'est la participation permanente et normale au fonctionnement d'un service public ».

Ce débat a eu un certain écho au Parlement. Ainsi, en 1919, le Sénat vota

un texte allant dans le même sens, disposant que la loi du 21 mars 1884 sur le droit syndical est applicable « aux employés et ouvriers de l'État, des départements, des communes et des établissements publics qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique ». La distinction a été ensuite reprise dans le projet de statut élaboré en 1939 par la Mission des fonctionnaires, constituée en son sein par le Comité de la « hache », chargé en 1939 de rechercher des économies dans le fonctionnement de l'État. En 1954, dans son ouvrage sur la fonction publique, Roger Grégoire, premier directeur de la fonction publique, relance le débat et prend clairement parti, en préconisant de « rompre l'unité du régime de la fonction publique¹⁰ », et en 1968, le club Jean Moulin lui emboîte le pas dans son ouvrage de réflexion *Pour nationaliser l'État*¹¹, en suggérant que la particularité soit réservée, « d'une part, à ceux dont le rôle est une magistrature, comprise au sens le plus large, et qui doivent être mis à l'abri de l'arbitraire du pouvoir, de la pression des intérêts ; et d'autre part, à ceux qui ont pour mission d'appliquer une politique, d'opérer des synthèses dans le commandement et qui doivent disposer d'une autorité spéciale ».

Pour autant, il n'a jamais été procédé à cette restriction du champ du particularisme. On peut penser, il est vrai, que les agents publics accepteront plus aisément une évolution d'ensemble de leur régime, qu'une partition entre eux, dont la ligne de séparation serait au demeurant particulièrement difficile à tracer.

9. BERTHELEMY Henri. *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris : Rousseau, 1930 (12^e éd.), pp. 64 et suivantes.

10. GRÉGOIRE Roger. *La Fonction publique*. Paris : Armand Colin, 1954.

11. Paris : Seuil, 1968.

« Ne faudrait-il pas d'abord cesser de sacraliser automatiquement tout agent de l'État, ce qui a pour effet de constituer une masse croissante et indistincte de personnes dotées d'un statut particulier, d'attributs séparateurs ? Toute fonction exercée aux frais de l'État ne nécessite pas que celui qui l'exerce soit revêtu de cette dignité sacerdotale, avec les garanties et les servitudes qu'elle comporte. Beaucoup de tâches accomplies pour le compte de l'État n'ont besoin ni de la sublimation, ni de la protection, ni des restrictions que comporte l'action de la puissance publique. Ne pourraient-elles être confiées à des agents ayant les mêmes qualifications que ceux des organismes privés et liés à leur employeur par le même type de contrat ? Ainsi éviterait-on de créer dans une même spécialité deux catégories de professionnels — la publique, la privée — et de rendre si mal aisé le passage de l'une à l'autre. Ainsi beaucoup plus de citoyens auraient-ils vocation à participer à la fonction publique et le feraient-ils, à tel ou tel moment de leur carrière, sans être obligés d'entrer dans les ordres ou de défrayer. Les hommes de l'État proprement dits pourraient être beaucoup moins nombreux. Cette qualification serait réservée à deux sortes de fonctionnaires. D'une part à ceux dont le rôle est une magistrature, comprise au sens le plus large, et qui doivent être mis à l'abri de l'arbitraire du pouvoir, de la pression des intérêts. D'autre part, à ceux qui ont pour mission d'appliquer une politique, d'opérer des synthèses dans le commandement et qui doivent disposer d'une autorité spéciale. »

Club Jean Moulin

Pour nationaliser l'État. Paris : Seuil, 1968.

Et c'est pourquoi il apparaît que le débat principal en la matière devient celui du contenu de ce particularisme. Ce dernier a en effet été conçu comme radical et, quels que soient les emprunts faits au droit du travail, la fonction publique se trouve érigée en véritable forteresse, coupée du reste du monde du travail par un fossé. C'est à cette situation qu'il paraît souhaitable de remédier, en articulant droit de la fonction publique et droit commun du travail. C'est ce que préconisait déjà, en 1947, un éminent juriste, le professeur Jean Rivero, qui parlait de « gamme de statuts » applicable aux différentes activités, en fonction de leur nature, à partir d'un socle commun¹². Et c'est ce que préconisent les chercheurs en droit du travail. Le temps paraît en tout cas venu de s'assurer que les règles spécifiques applicables aux agents publics correspondent bien à

ce qui est nécessaire à la bonne exécution et à la continuité du service, et que ces règles sont mises en œuvre dans cet esprit.

Quelle place pour le contrat ?

Le contrat est fondamentalement absent du droit de la fonction publique, aussi bien comme source de la norme applicable aux agents, que comme élément de relation entre l'employeur public et l'agent. On ne connaît que le contrat dérogatoire à la règle normale du recrutement et donc que comme exception, pour permettre de recruter les agents dont l'administration a besoin et qui ne peuvent l'être selon les règles habituelles. Cette exclusion du contrat part de l'idée que la puissance publique doit garder, en tout et pour tout, l'exclusive maîtrise

12. RIVERO Jean. « Vers la fin du droit de la fonction publique ». *Chronique XXXVIII*, 1947, Dalloz (Paris).

des règles applicables et de l'emploi des agents, sans discussion ni négociation.

La question est de savoir si ce régime peut continuer à prospérer. Il est en effet source de rigidité, d'uniformité et d'un certain archaïsme des relations sociales. D'ores et déjà, au début des années 2000, des propositions ont été formulées par la mission confiée au président Jacques Fournier, conseiller d'État honoraire, pour donner une certaine place au contrat comme source de la norme de droit applicable aux agents publics. Il apparaît souhaitable de donner des suites à ces propositions et de les expérimenter, en particulier au moins pour ce qui est de tout ce qui tourne autour du poids à donner à la notion d'emploi ou de fonction dans la gestion des agents.

Mais on peut se demander aussi s'il ne faut pas donner une certaine place au contrat dans la relation entre l'employeur public et l'agent, selon la formule, imaginée par le Conseil d'État, du contrat d'affectation sur emploi. Ce contrat permettrait de lever une tradition de stricte oralité, pour ne pas dire de non-dit, s'agissant des conditions précises d'emploi des agents, et donc de donner une vraie substance au dialogue entre l'agent et son employeur.

Quelle structure de gestion ?

On l'a vu, la structure de gestion de la fonction publique, c'est le corps (ou le cadre d'emploi). La multiplicité des corps et la précision des évolutions statutaires qu'ils garantissent font de la gestion des fonctionnaires un exercice sans vraie souplesse et sans marge de manœuvre. Et il y a eu consensus pour dire qu'il convient de remédier à pareille situation et qu'il faut en particulier donner une vraie portée à la séparation du grade (qui

est à la base des garanties accordées aux agents et des automatismes qui y sont liés) et de l'emploi (qui conditionne l'exercice des missions et doit donner lieu à une gestion plus fonctionnelle et souple).

Deux voies sont concevables pour aller dans ce sens. La première consiste à partir du dispositif actuel des corps, quitte à essayer d'en réduire le nombre, en greffant sur eux et sur la gestion administrative qu'ils induisent, une gestion des ressources humaines donnant une place accrue à l'emploi et aux fonctions. C'est la voie suivie depuis plusieurs années par les gestionnaires, qui déploient une énergie considérable pour réussir la greffe, non sans résultats positifs, heureusement, comme en témoignent :

- les fusions de corps, non négligeables, intervenues depuis plusieurs années ;
- le développement des statuts d'emploi, qui permettent de doter certains emplois d'un statut (comme cela existe dans les fonctions publiques d'emploi) et donc de faire prévaloir, pour ces emplois, des exigences particulières de compétences pour y accéder et de les ouvrir à des agents venant de corps différents ;
- la définition de postes à profil permettant, sans aller jusqu'à doter ces postes d'un statut, de réserver leur accès à ceux des membres du corps ayant vocation à les occuper, qui présentent un certain profil ;
- la rénovation du système de notation ou de primes ;
- la mise en place de parcours professionnels types destinés à guider les gestions de carrière. Le sentiment prévaut toutefois que, devant les rigidités actuelles des structures de gestion, il faut une débauche d'énergie pour progresser et que les occasions de rechute sont nombreuses.

C'est pourquoi une seconde voie a pu être suggérée par le Conseil d'État, consistant à refonder en quelque sorte les structures de gestion des agents publics et à créer, en lieu et place des corps actuels, de grands « cadres de fonction », définis à partir de la double idée de :

— donner toute leur place aux notions d'emploi et de fonction à côté de celle de grade ; le « cadre de fonction » serait l'occasion de mieux réfléchir aux garanties des carrières quasi automatiques découlant du grade, et aux compléments susceptibles d'être liés à l'occupation de tel emploi et à la qualité du travail fourni ;

— regrouper les fonctionnaires, non sur la base de compétences étroites, mais d'ensembles vastes, correspondant aux grandes fonctions publiques à assumer (administration générale, finances, services techniques...).

Une telle recomposition est certes lourde. Elle a pourtant été opérée pour La Poste et France Télécom. Elle pourrait être mise en œuvre progressivement dans le reste du secteur public, quitte à maintenir pour les agents en place la possibilité de demeurer dans les structures de gestion actuelle.

Quelle architecture et quel pilotage d'ensemble ?

Une quatrième question a trait à l'architecture d'ensemble de la fonction publique. Elle consiste à s'interroger sur le bien-fondé d'une fonction publique relativement unitaire, fût-elle à trois versants (État, collectivités territoriales, hôpitaux publics) et soumettant aux mêmes règles agents de l'État, agents des collectivités territoriales et agents des hôpitaux publics. On a pu en particulier se demander ce qui avait pu pousser, à partir de 1982, le gouvernement et le législateur à

intégrer, dans le régime de fonction publique, les agents des hôpitaux publics, traditionnellement soumis à un régime spécifique adapté. De même, l'idée a été souvent avancée de prévoir, en sus des trois fonctions publiques existantes, une fonction publique enseignante.

Ce débat rejoint celui évoqué plus haut à propos du particularisme et engagé, dès 1947, par Jean Rivero avec la suggestion de « gammes de statuts », dont on mesure l'intérêt pour sa souplesse, par rapport à l'idée de régime unitaire toujours plus poussé voulu par les lois de 1983, 1984 et 1986.

Pour traiter de cette difficile question, il est possible de partir de l'idée que la différence de nature de la collectivité publique de rattachement n'implique pas, par elle-même, une différence de traitement des agents, dès lors que les missions exercées sont de même nature. C'est pourquoi, dans son étude, le Conseil d'État écarte toute idée d'éclatement du statut des agents publics. Il avance même l'idée que si les « cadres de fonctions » devaient être instaurés, ils pourraient être communs à l'ensemble des employeurs publics.

Mais il conviendrait ensuite, pour éviter que cette unité ne pèse comme un carcan et ne paralyse les différents

« Ne verra-t-on pas se substituer ainsi, à l'ancienne opposition du fonctionnaire et du salarié, une gamme de statuts, appliquant, encore une fois, des principes de base identiques, mais nuancant avantages et sujétions selon que l'activité considérée serait liée de façon plus ou moins étroite à l'intérêt public ? »

Jean Rivero

In « Vers la fin du droit de la fonction publique ». *Chronique XXXVIII*, 1947, Dalloz (Paris).

employeurs publics, de ménager, pour ceux-ci, de réelles marges de manœuvre, leur permettant d'adapter certaines règles à leurs besoins propres. Il existe une voie en ce sens, qui rejoint ce qui a été dit à propos des structures de gestion ; il s'agit de la séparation du grade et de l'emploi. Si cette séparation est accentuée, il sera possible de prévoir, à côté des dispositions communes régissant le grade, de caractère nécessairement unitaire, des dispositifs complémentaires relatifs à l'emploi et déterminés par grandes catégories d'employeurs publics ; en particulier pour ce qui est de la rémunération, du régime du travail, de l'affectation...

Il conviendrait également de regarder dans quelle mesure, pour ce qui est des dispositions communes, en particulier les règles statutaires et la rémunération indiciaire de base, tout en préservant un pouvoir de pilotage déterminant aux mains de l'État, les autres employeurs publics pourraient être associés à la gestion d'ensemble de la fonction publique. Le Conseil d'État a évoqué l'idée de conférence des employeurs publics.

Enfin, quel que soit le régime d'ensemble retenu pour les agents publics, il convient de s'assurer ensuite que, secteur par secteur, la gestion des agents relève bien des services opérationnels et qu'il n'y a pas déconnexion entre gestion des missions et gestion des hommes. Cela suppose de profonds changements au sein de l'État, en la matière, compte tenu du caractère très centralisé de la gestion et du poids du modèle bureaucratique, décrit il y a 40 ans par Michel Crozier¹³ et qui n'a rien perdu de sa pertinence. Les pouvoirs publics doi-

vent s'attacher à donner enfin une pleine réalité à l'objectif de déconcentration poursuivi depuis de nombreuses années.

Quelle organisation du dialogue social ?

La cinquième problématique développée par le Conseil d'État concerne le dialogue social dans la fonction publique, pour ce qui est tant des institutions de ce dialogue social, que de son contenu.

Pour ce qui est des institutions, la question centrale posée est celle des conditions d'appréciation de la représentativité des organisations syndicales et, par-delà, celle même de la légitimité de cette représentation, au moins pour ce qui est de la fonction publique de l'État. Si, en effet, dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière, la représentativité est appréciée dans le cadre d'élections par services et, au sein du service, par catégories hiérarchiques (A, B et C), elle l'est dans la fonction publique de l'État, sur la base d'élections par corps. Autant donc dire que cette mesure est très élargie, qu'elle intervient à partir de considérations où ce qui intéresse le service est largement minoré par rapport aux revendications catégorielles, et qu'elle est dès lors source de corporatisme. Si l'on souhaite, comme il a été indiqué, que le dialogue social sorte des seules préoccupations de corps, il est temps d'assurer la représentativité des services sur des éléments plus pertinents c'est-à-dire l'effectuer dans le cadre du service.

Une fois cette représentativité mieux assurée, il conviendra de voir s'il convient

13. CROZIER Michel. *Le Phénomène bureaucratique*. Paris : Seuil, 1963.

« Ce qui importe, c'est, quel que soit le régime législatif applicable, de concilier le principe de liberté d'association, dont se prévalent les fonctionnaires, d'abord avec le caractère des exigences de leurs fonctions et surtout avec le principe d'autorité, dont le gouvernement a le dépôt et qu'il ne peut laisser périliter entre ses mains sans mettre en péril l'existence même de la nation [...] L'institution d'un droit particulier se justifie d'autant mieux que les fonctionnaires ont dans l'État une situation à part. Ils jouissent de véritables privilèges par rapport aux simples citoyens. En effet, ils sont rémunérés au moyen de traitements fixés par la loi ; ils sont mis par elle à l'abri de tout chômage et, à l'heure où, par suite de l'âge ou des infirmités qu'ils ont contractées, ils doivent cesser leurs fonctions, une retraite leur est assurée. Il est normal qu'à cette condition spéciale des fonctionnaires réponde un droit spécial en matière d'association [...]. »

Georges Clémenceau

(à propos de la liberté d'association des fonctionnaires)

In Annexe n° 2511, séance du 25 mai 1909. Documents parlementaires de la Chambre des députés, p. 1179

de maintenir les deux types de structure de dialogue social existant actuellement, les CAP (commissions administratives paritaires) en charge des questions individuelles et les CTP (comités techniques paritaires) en charge des questions collectives, ou s'il ne faut pas s'orienter, comme c'est le cas en Allemagne ou en Grande-Bretagne, vers des instances uniques, appelées dans ces pays « comités du personnel », compétents pour l'ensemble des questions intéressant les agents. On pourrait en attendre moins de complexité dans les structures de dialogue et des débats plus intégrés. Mais on sait qu'en France, les organisations syndicales sont très attachées aux CAP.

Quant au contenu du dialogue social, c'est un problème capital en France. Le Conseil d'État parle de la nécessité d'un « saut qualitatif » dans ce dialogue social. C'est peu de le dire, tant la carence d'un dialogue social approfondi paraît considérable. Il suffit de participer à des réunions de CTP ou des conseils supérieurs de la fonction publique, pour s'apercevoir combien ce dialogue tombe dans des abîmes de technicité et ne sort pas des pesanteurs du catégoriel et du quantitatif. Et pourtant, la fonction pu-

blique ayant pour mission le bon fonctionnement du service public, on imagine l'immensité du champ des questions à traiter, si l'on veut adapter toujours davantage le service aux besoins des usagers et avoir une gestion des hommes à la mesure des exigences de cette adaptation. C'est un enjeu capital pour la fonction publique, car si elle est condamnée à débattre de ses intérêts matériels et catégoriels, dans l'ignorance de ses missions, elle risque de perdre son âme ; un dialogue social prenant enfin pleinement en compte les missions à accomplir constitue une garantie contre ce risque et apparaît dès lors comme un des leviers essentiels d'évolution de la fonction publique.

**

Le temps est incontestablement venu d'une évolution en profondeur du système français de fonction publique. Il est souhaitable que l'ensemble des forces politiques et syndicales veuillent bien s'y attacher, car une évolution n'est possible que dans le consensus.

Cela suppose que l'on évite les amalgames faciles, refuge de tous les conser-

vatismes. Et notamment celui consistant à présenter toute proposition d'évolution comme une remise en cause du statut de la fonction publique et, par-delà, du service public. Il faut en ce sens proclamer bien haut que le statut de la fonction publique ne saurait être perçu comme un bloc, où tous les éléments sont indissociables et donc intouchables, un peu comme il a été fait à propos de la Révolution française de 1789, présentée longtemps comme un bloc. Il y a, dans le statut de la fonction publique, ce qui est essentiel et ne peut être remis en cause, en particulier les grands principes d'égalité d'accès, d'égalité de traitement dans l'avancement, de garanties disciplinaires... Et il y a ce qui relève davantage des mécanismes de la gestion, qui peuvent bien sûr être aménagés et améliorés. C'est par abus de langage que l'on fait valoir ici ou là que tout est lié et que, donc, il n'y a qu'à s'accom-

moder de ce qui ne marche pas, comme prix à payer de ce qui marche.

L'étude du Conseil d'État montre à l'évidence que des évolutions sont possibles et que des options s'offrent pour cette évolution. Le temps presse de procéder aux choix qui s'imposent, car les échéances des enjeux évoqués plus haut ne se situent pas dans l'avenir. Elles sont actuelles, qu'il s'agisse du renouvellement démographique, largement amorcé ; de la libre circulation en Europe, en passe d'être précisée toujours davantage par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ; de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, qui doit devenir opérationnelle en 2005 ; ou encore de la décentralisation, d'ores et déjà relancée au plus haut niveau. Le temps de l'action, c'est aujourd'hui ; il n'est pas encore si tôt trop tard.

Vincent Tournier ¹

Éducation et décentralisation en France

Le débat sur l'avenir de l'enseignement en France a rebondi, en cet automne 2003, avec la nomination d'une commission, présidée par Claude Thélot, chargée de procéder à un « diagnostic partagé » sur l'état de l'École, lequel devrait servir de base à une future loi d'orientation dont le vote interviendrait début 2004. Au cœur des discussions qui occuperont les différents acteurs du système éducatif français d'ici là, la question d'une éventuelle décentralisation de l'École aura sans aucun doute une place de taille.

Vincent Tournier apporte ici sa contribution à ce débat majeur pour l'avenir de la société française, soulignant les défauts du système scolaire français et montrant dans quelle mesure sa décentralisation pourrait y remédier.

L'auteur s'efforce ainsi, dans un premier temps, de montrer combien le système scolaire français s'est éloigné des principes de gratuité, d'égalité et d'efficacité qui sont censés lui être inhérents. Il souligne notamment que, loin d'aplanir les inégalités sociales, il tend au contraire à les reproduire à l'identique et que, contrairement à ce que pensent la plupart des Français, il est loin d'être le plus performant : les comparaisons internationales l'attestent.

Selon Vincent Tournier, c'est la centralisation excessive de l'Éducation nationale qui a engendré cette situation et qui aujourd'hui, en dépit des nombreuses réformes passées, bloque toute amélioration du système. C'est pourquoi il préconise d'expérimenter la décentralisation. Certes, celle-ci est aussi porteuse d'inégalités (sociales, régionales...), mais on peut y remédier, en les surveillant de près, par des systèmes de péréquation ; surtout, la décentralisation permettra, selon lui, de revenir au plus près des préoccupations des citoyens, donc des parents et des élèves, et d'adapter l'École aux problèmes rencontrés localement. En ce sens, elle pourrait être aussi l'occasion de revaloriser la participation locale, donc, in fine, la démocratie.

S.D.

1. Maître de conférence de science politique à l'Institut d'études politiques de Grenoble ; chercheur au CIDSP (Centre d'informatisation des données sociopolitiques).

Au cours de l'élection présidentielle de 2002, mais aussi des élections législatives qui ont suivi, l'éducation a été remarquablement absente des grands débats politiques français². Ce n'est donc pas sans surprise que cette question est apparue en bonne place dans les projets de décentralisation du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, le ministre de l'Éducation nationale se déclarant lui-même très favorable à une relance de la décentralisation³.

Pour l'heure, les propositions du gouvernement sont cependant restées assez modestes. Elles ont essentiellement concerné l'intégration des personnels non enseignants dans la fonction publique territoriale et une plus grande autonomie de gestion des établissements. Si cette dernière mesure est loin d'être négligeable, notamment dans l'enseignement supérieur, elle paraît limitée dans sa portée puisque, d'après les déclarations de Luc Ferry, elle ne devrait s'accompagner ni d'une remise en cause du caractère national des programmes et des diplômes, ni du recrutement et de la formation des enseignants⁴.

Pourtant, comme on a pu le voir au printemps 2003, les réactions ont aussitôt été très virulentes. L'absence de pédagogie et de communication de la part du gouvernement a certainement contribué à braquer les esprits, au risque d'ailleurs de discréditer pour longtemps tout projet de réforme dans ce domaine⁵. Mais au-delà des maladresses gouvernementales ou des réactions suscitées par telle ou telle mesure précise, tout s'est passé comme si la décentralisation se voyait refusée dans son principe même. En témoigne cette question posée par un collectif de syndicats d'enseignants : « Décentraliser davantage l'Éducation nationale, pour quoi faire⁶ ? »

À quoi bon, effectivement, engager une nouvelle étape de la décentralisation dans le domaine scolaire ? Les réticences viennent du fait que les Français sont

2. « École : une occasion manquée ». *Le Monde*, 12 avril 2002.

3. FERRY Luc. « Éducation nationale : pourquoi il faut décentraliser ». *Le Monde*, 28 mars 2003.

4. Interrogé au « Grand Jury » RTL (Radio télévision Luxembourg)-*Le Monde* au sujet de la polémique lancée par Jean-Louis Debré, qui dénonçait les « intégristes de la décentralisation », le ministre de l'Éducation nationale avait répondu : « Je comprends qu'on ait, non pas une inquiétude, mais le souhait de voir maintenir cette grande tradition française qu'est la tradition républicaine. Je suis personnellement très attaché, dans mon secteur de l'Éducation nationale, au maintien des fonctions régaliennes de l'État : je ne souhaiterais pas que les diplômes, les voies de formation ou le recrutement des enseignants soient régionalisés. » *In Le Monde*, 5 novembre 2002. Une position comparable est présentée par le ministre dans sa *Lettre à tous ceux qui aiment l'École* (Paris : Odile Jacob, 2003), ainsi que dans la tribune précitée du *Monde* du 28 mars 2003.

5. Voir par exemple COMPAGNON Antoine. « Un mauvais coup pour l'Université ». *Le Monde*, 25 juin 2003.

6. « Une décentralisation contre l'École ? » *Le Monde*, 22 avril 2003. Le texte est signé par les organisations syndicales suivantes : FSU (Fédération syndicale unitaire), FERC (Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture)-CGT (Confédération générale du travail), UNSA (Union nationale des syndicats autonomes)-Éducation, FAEN (Fédération autonome de l'éducation nationale) et SGEN (Syndicats généraux de l'éducation nationale)-CFDT (Confédération française démocratique du travail). Pour un point de vue des enseignants eux-mêmes, on peut lire la tribune rédigée par les porte-parole de grévistes travaillant dans un collège de Saint-Denis (« Éducation : les faux-semblants de la décentralisation ». *Le Monde*, 3 avril 2003).

très attachés à leur organisation actuelle et que toute perspective de changement suscite des réactions passionnelles. La tradition jacobine, alliée à une passion pour l'égalité, les laisse difficilement imaginer un autre système qu'une organisation nationale et unifiée de l'éducation.

Cette attitude a un effet pervers : elle conduit à sous-estimer les défauts du système français. Quoi qu'on en dise, un zeste de chauvinisme habite les Français. Ils pensent volontiers avoir l'École la plus parfaite, la plus aboutie. Après tout, ne vient-elle pas des lumières, de la Révolution, de Jules Ferry ? Et si les Français sont convaincus que leur École figure parmi les meilleures de monde, c'est parce qu'ils ont la certitude qu'elle est parvenue à conjuguer harmonieusement trois grandes qualités : la gratuité, l'efficacité et l'égalité.

Mais est-ce vraiment le cas ? Bien sûr, l'École française présente des qualités incontestables, qu'il serait absurde de nier. Mais n'a-t-on pas tendance à vivre sur une image relativement idéalisée de l'enseignement en France, au risque de ne pas prendre la peine d'examiner sereinement les problèmes et d'essayer de les résoudre au mieux de l'intérêt des élèves ? Pour le dire autrement, la France a-t-elle vraiment su mettre en place une École juste et efficace, capable de produire de bons résultats à un coût acceptable ?

On aura compris que ce texte va davantage insister sur les défauts du système scolaire français que sur ses mérites. Nous engagerons pour cela une discussion sur les trois qualités qui lui sont prêtées — la gratuite, l'efficacité et l'égalité — de façon à mieux défendre l'idée qu'une nouvelle étape de la décentralisation peut aujourd'hui constituer la meilleure façon de lui donner un nouveau souffle.

La gratuité a un coût

Partons de la gratuité. Il ne s'agit pas, naturellement, d'en critiquer le principe. Il s'agit plutôt d'évaluer les conséquences d'une application extensive de la gratuité. Car, de fait, la gratuité a pris en France une ampleur particulière puisqu'elle s'étend très au-delà de la scolarité obligatoire, pour commencer dès le secteur préélémentaire et englober le lycée ainsi que la plus grande partie de l'enseignement supérieur.

Dans l'imaginaire collectif, la gratuité est associée à la République, dont elle est considérée comme un principe fondateur. Cette vision est pourtant un peu rapide. Rappelons en effet que la loi Ferry du 16 juin 1881 n'a fait que proclamer la gratuité dans les écoles primaires. Elle a donc laissé de côté non seulement l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, mais aussi toute la part du primaire qui était alors couverte par les lycées (ce qu'on appelait les « petites classes » des lycées). Ce n'est qu'au début des années 1930 que la gratuité a commencé à être appliquée dans l'enseignement secondaire. Il a même fallu attendre 1945 pour qu'elle soit généralisée à tout le secteur primaire (ordonnance du 8 janvier 1945) et pour qu'elle s'applique à l'université et aux classes prépara-

toires (ordonnance du 3 mars 1945)⁷. La Constitution du 27 octobre 1946 a ensuite consacré l'organisation d'un enseignement laïque et gratuit à « tous les degrés » comme un « devoir de l'État ».

Si le choix du tout-gratuit part certainement de bonnes intentions, encore est-il important d'en mesurer toutes les conséquences. À l'évidence, prétendre qu'un service public est gratuit est une absurdité. La gratuité signifie simplement que l'on a fait le choix d'asseoir le financement du système éducatif non pas sur les utilisateurs directs mais sur l'ensemble de la nation via les impôts et autres prélèvements. Or, la généralisation du principe de la gratuité a eu un premier effet pervers : celui de générer un système d'allocation des ressources extrêmement centralisé, doté d'une très faible marge de manœuvre⁸, dans lequel la prise de décision est renvoyée au sommet de la pyramide politico-administrative. En d'autres termes, l'Éducation nationale — dont Roger Fauroux faisait remarquer que la seule appellation n'est pas sans susciter quelque inquiétude⁹ — s'apparente fort à l'idéal-type du modèle bureaucratique¹⁰. Ce n'est donc pas un hasard si la métaphore du pachyderme a pu être utilisée par la droite comme par la gauche, qu'il s'agisse d'Olivier Guichard parlant en 1978 du « dinosaure » ou de Lionel Jospin introduisant la formule du « mammoth » en 1993, reprise par Claude Allègre en 1997.

L'inconvénient d'un tel système est de déconnecter les décisions concernant l'investissement des demandes sociales. Telle est l'une des raisons pour lesquelles les sommes allouées à l'éducation ont longtemps été plus faibles en France que dans beaucoup de pays développés. Le retard français devenait même particulièrement inquiétant puisque, comme le rappelle Claude Lelièvre, la France était en 1986 l'un des pays développés qui investissaient le moins dans l'enseignement supérieur et qui comptaient l'une des plus faibles proportions d'étudiants¹¹.

Certes, un effort très important a été fait depuis une quinzaine d'années. Aujourd'hui, du point de vue des masses financières qui sont consacrées à l'enseignement, la France se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (6,24 % du pro-

7. Sur ces différents points, voir TOULEMONDE Bernard. *La Gratuité de l'enseignement : passé, présent, avenir*. Paris : La documentation Française, 2002.

8. Voir le rapport issu d'une commission d'enquête du Sénat présidée par Adrien Goeyron, *Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir*. Paris : Sénat, rapport n° 328, 1998-1999, 2 volumes.

9. FAUROUX Roger. « L'éducation : générations perdues ? » In FAUROUX Roger et SPITZ Bernard. *Notre État : le livre vérité de la fonction publique*. Paris : Robert Laffont, 2000.

10. On ne peut que renvoyer ici aux remarquables analyses que proposait Michel Crozier dès 1963 : « L'enseignement français, écrivait-il, est demeuré une très lourde machine qui présente tous les traits caractéristiques du modèle bureaucratique [...]. Ce conservatisme, cette lourdeur routinière ont été renforcés par le manque de lien entre les écoles d'un côté, les parents et leurs représentants de l'autre. La coupure entre l'Université et le public a rendu possible à celle-ci de maintenir ses modèles de comportements bureaucratiques en lui permettant de s'isoler et de se protéger contre la pression d'une société en constante transformation ». In *Le Phénomène bureaucratique*. Paris : Points-Seuil, 1963, p. 291.

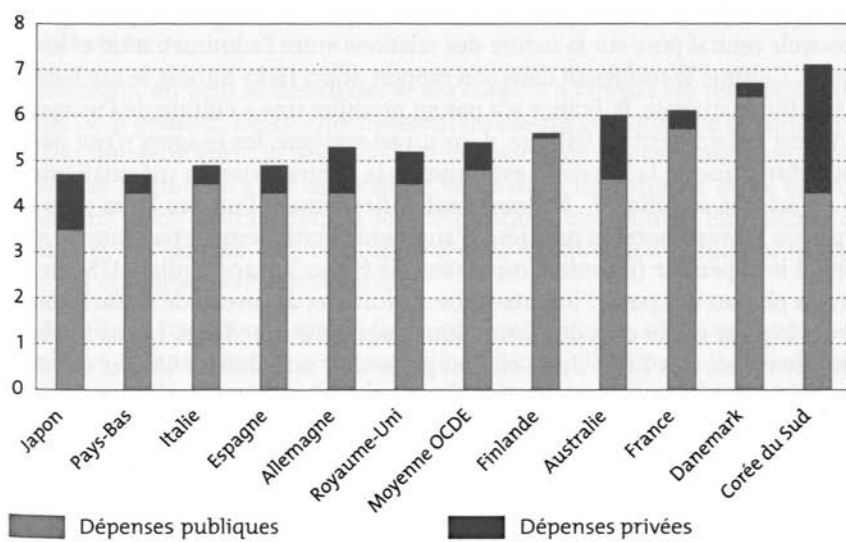
11. LELIÈVRE Claude. *Les Politiques scolaires mises en examen : douze questions en débat*. Paris : ESF, 2002.

duit intérieur brut contre 5,75 % selon les statistiques OCDE de 1998). Si la situation française est donc loin d'être déshonorante, encore faut-il souligner que d'autres pays font mieux, y compris les États-Unis, modèle repoussoir par excellence (6,43 %).

De plus, cette comparaison est en partie trompeuse car elle ne prend pas en compte un élément important, à savoir que la France a massivement développé la scolarisation précoce. C'est ainsi que, dès l'âge de trois ans, tous les jeunes

LES DÉPENSES D'ÉDUCATION DANS L'OCDE

Les dépenses d'éducation (formation initiale) en 2000 (% du PIB)



Les dépenses d'éducation d'un pays constituent un investissement qui contribue à promouvoir la croissance économique, à accroître la productivité, à favoriser l'épanouissement personnel et le développement social, et à réduire les inégalités. La part des ressources nationales affectées à l'éducation représente donc un des choix politiques fondamentaux des États.

Les pays de l'OCDE consacrent en moyenne 5,9 % de leur PIB (produit intérieur brut) au financement de l'enseignement primaire, secondaire et tertiaire.

Les dépenses les plus élevées sont observées en Corée du Sud, au Danemark et en France, où elles dépassent les 6 % du PIB. En revanche, en Grèce et en Turquie, ces dépenses ne représentent que 4 % et 3,4 %.

Futuribles

Source : OCDE. Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE. Paris : OCDE, septembre 2003.

Français sont scolarisés et qu'environ 30 % des enfants de deux ans le sont également. À de rares exceptions près comme la Belgique, cette situation n'a aucun équivalent dans le monde développé où la scolarisation commence en général à quatre ans, voire à cinq ans. Par exemple, 69 % des jeunes Suédois ou 39 % des jeunes Canadiens sont scolarisés à quatre ans.

Cette scolarisation précoce part certainement de bonnes intentions, mais elle a un coût important. Les statistiques du ministère de l'Éducation nationale indiquent que la France dépense plus d'argent pour le secteur préélémentaire (9,9 milliards d'euros en 2001) que pour les étudiants (8,2 milliards d'euros pour l'Université, hors instituts universitaires de technologie et écoles d'ingénieurs). Or, à ce jour, personne n'a démontré l'utilité d'une scolarisation aussi précoce, que ce soit en termes d'efficacité dans l'apprentissage ou en termes de réduction des inégalités sociales.

Si un rattrapage financier a eu lieu, il n'a pas résolu le principal problème lié à la gratuité, qui est que le système bureaucratique financé par l'impôt et géré par le pouvoir central pèse sur la nature des relations entre l'administration et les utilisateurs. Comme le soulignait dans son rapport 2000 Jacky Simon, le médiateur de l'Éducation nationale, la France n'a pas su produire une « culture de l'usager »¹². Ceci tient notamment au fait que, dans un tel système, les usagers n'ont pas leur mot à dire puisque la passivité est toujours la contrepartie du paternalisme. Un fait est ici très significatif : la France est curieusement l'un des rares pays développés où l'investissement par élève n'augmente pratiquement pas entre le secondaire et le supérieur (il passe simplement de 6 500 à 7 200 dollars US par tête). Dans la plupart des pays, l'investissement croît avec le niveau de scolarisation, ce qui est logique car le coût des formations augmente avec l'âge. Le cas le plus extrême se trouve aux États-Unis, où l'on passe de 7 200 dollars US par élève dans le secondaire à 17 500 dollars US dans le supérieur. Du coup, en France, le coût annuel d'un étudiant est nettement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE.

Cette particularité française a certainement de multiples raisons, mais il est difficile de ne pas y voir le résultat de l'extrême faiblesse des exigences à l'égard de l'enseignement : peut-on en effet exiger d'un service qu'il soit performant dès lors que celui-ci n'est pas payé directement ? Cette situation s'avère particulièrement préoccupante dans les universités, où les étudiants français bénéficient de conditions de travail insatisfaisantes, comme le montre l'état préoccupant des bibliothèques¹³.

La gratuité, source d'injustice et de conflits

Le choix d'un financement par les contribuables présente d'autres conséquences tout aussi importantes. La première, quoique bien connue, mérite d'être rappelée : dans la mesure où l'accès aux filières les plus prestigieuses du secon-

12. Les rapports du médiateur de l'Éducation nationale, institution mise en place en 1998, sont disponibles sur le site de la documentation Française (Paris) : www.ladocfrancaise.gouv.fr.

13. Voir MARSEILLE Jacques. *Le Grand Gaspillage : les vrais comptes de l'État*. Paris : Plon, 2002 (chapitre sur l'État-enseignant).

daire et du supérieur est socialement très inégalitaire, ce sont de fait les milieux populaires qui financent les études des riches. Il s'agit là du résultat prévisible de toute politique qui vise à faire financer par la collectivité un bien dont l'accès est inégalitaire, comme c'est le cas pour la plupart des biens culturels subventionnés par l'État.

Il est même assez piquant de relever que, au nom d'une égalité formelle devant l'École (la gratuité), la France a instauré une injustice d'autant plus redoutable qu'elle passe quasiment inaperçue. Dans le cas de l'enseignement supérieur, cette injustice est amplifiée par le fait que l'investissement par élève varie quasiment du simple au double entre l'université et les filières les plus prestigieuses¹⁴.

La seconde conséquence, plus rarement évoquée, renvoie à la fameuse « querelle scolaire ». Bien entendu, il ne saurait être question d'oublier que les conflits entre l'école publique et l'école privée, en France, trouvent leur origine première dans les clivages religieux qui ont émaillé l'histoire, et dont l'éducation a été le principal enjeu.

Néanmoins, on peut se demander si ces conflits n'ont pas été renforcés par le principe de la gratuité. Est-ce effectivement un hasard si la querelle scolaire a pris toute son ampleur après la Seconde Guerre mondiale ? C'est justement à cette époque que la gratuité a été généralisée, et ce dans un contexte qui a vu l'État prendre une place centrale dans la société française, provoquant une hausse des dépenses et des impôts. Or, c'est aussi à cette époque qu'a débuté la massification de l'enseignement secondaire.

Le problème était alors simple : face aux parents qui ne souhaitaient pas scolariser leurs enfants dans le secteur public et laïque, l'État pouvait difficilement exiger d'eux qu'ils payent à la fois des impôts élevés et des frais de scolarité pour leurs enfants¹⁵. Du coup, il a bien fallu que les pouvoirs publics prennent en charge les frais de scolarité des familles ayant recours au privé. C'est ce qui a été fait d'abord de façon modeste avec les lois de 1951 (lois Marie et Barangé), lesquelles ont étendu les aides de l'État aux familles ayant des enfants dans le privé, puis de façon plus systématique avec la contractualisation de l'enseignement privé (loi Debré du 31 décembre 1959).

Une autre solution était-elle possible ? Assurément oui. Elle consistait à transférer une partie du financement de l'École sur les familles ou, plus simplement encore, à défiscaliser les frais d'inscription dans le privé. Mais de telles solutions

14. En 1999, selon les chiffres présentés par Bernard Toulemonde, inspecteur général de l'Éducation nationale, l'effort national passe de 41 000 francs (6 250 euros) par étudiant pour l'université à 78 000 francs (11 891 euros) par étudiant pour les classes préparatoires aux grandes écoles (*op. cit.*).

15. « En Vendée, racontent ainsi Jean Geogel et Anne-Marie Thorel en décrivant la situation à la fin des années 1940, l'évêque de Luçon — fief de Richelieu — recommande à ses fidèles de pratiquer la grève de l'impôt, évidemment illégale. L'argument consiste à dire que les parents qui choisissent l'école privée pour leurs enfants paient deux fois l'impôt — une fois au fisc, une fois aux écoles — alors que ceux qui choisissent l'école publique le paient une fois seulement. » *In L'Enseignement privé en France du VIII^e au XX^e siècle*. Paris : Dalloz, 1995, p. 36.

supposaient que l'État accepte de revoir à la baisse une partie de son prestige, option qui était peu envisageable puisque, dans la tradition républicaine française, le prestige de l'État découle en grande partie de sa mission éducatrice ¹⁶.

Dans le contexte français, cet accord passé en 1959 entre l'État et les écoles privées constituait sans doute la moins mauvaise des solutions. Il reste que le coût social et symbolique en a été considérable car, dans la mesure où les établissements privés sont catholiques dans leur immense majorité, cela revenait de fait à porter atteinte au principe de la séparation de l'Église et de l'État. Ce compromis entre l'État et les écoles privées reste un sujet d'étonnement dans une République française qui se dit viscéralement attachée à la laïcité ¹⁷. S'il semble faire aujourd'hui l'objet d'un consensus, il a longtemps été porteur de tensions et de ressentiments qui n'ont pas facilité l'apaisement des débats sur l'École.

L'École est-elle vraiment efficace ?

Mais venons-en au problème de l'efficacité. Même si les choses ont évolué, le sentiment dominant est que le système éducatif français figure parmi les plus efficaces car il a réussi à réaliser l'École de masse dans de bonnes conditions.

Qu'en est-il réellement ? Compte tenu des sommes investies, comment se situe la France par rapport aux autres pays industrialisés ? Les comparaisons internationales, auxquelles nous n'aimons pas trop nous prêter, ne sont pas très flatteuses. Le sociologue Louis Chauvel s'est par exemple amusé à comparer la proportion d'une classe d'âges qui atteint approximativement le niveau de la licence en France et aux États-Unis ¹⁸. Pour la cohorte la plus récente, cette proportion s'élève à environ 12 % dans le cas français ; aux États-Unis, ce chiffre a dépassé 25 %. Les statistiques fournies par Louis Chauvel sont d'autant plus cruelles pour l'orgueil français qu'elles montrent que l'écart entre la France et les États-Unis existe depuis 1925 avec quasiment la même ampleur. À cette date, 4 % seulement des jeunes Français avaient atteint l'université, alors qu'ils étaient déjà 15 % aux États-Unis.

16. Comme le souligne Claude Lelièvre, cette conception de l'« État éducateur » était au cœur de la loi Debré puisque l'objectif de cette loi était d'assurer un « rapprochement des esprits » entre les élèves du public et ceux du privé, dans le cadre d'une politique d'unité nationale. Voir POU CET Bruno (sous la dir. de). *La Loi Debré : paradoxes de l'État éducateur ?* Actes du colloque d'Amiens des 9-10 décembre 1999. Amiens : Centre régional de documentation pédagogique, 2001.

17. En 1977, il a été jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision 77-87 du 23 novembre 1977). Cette décision, qui est allée à l'encontre de la jurisprudence élaborée par le Conseil d'État sur la base de la loi Goblet du 30 octobre 1886, se fonde curieusement sur la seule appréciation du caractère privé des établissements, le Conseil faisant mine d'ignorer leur caractère religieux. D'ailleurs, le Conseil ne cite dans sa décision ni la loi sur la séparation de l'Église et de l'État de 1905 (article 4 : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ») ni même la Constitution de la V^e République (article 2 : « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale »).

18. La comparaison se fait avec le *bachelor's degree*, qui correspond à deux années d'enseignement supérieur, ce qui avantage d'ailleurs la France. Voir CHAUVEL Louis. « Valorisation et dévalorisation des titres scolaires : une comparaison France / États-Unis ». In ZANTEN Agnès (van) (sous la dir. de). *L'École, l'état des savoirs*. Paris : La Découverte, 2000, pp. 341-352.

Autrement dit, la France en est à peine aujourd'hui au niveau que les États-Unis avaient atteint avant la Seconde Guerre mondiale.

Cette comparaison sera sans doute considérée comme non pertinente en raison des préjugés qui conditionnent le regard des Français sur les États-Unis. Examinons alors la situation de la France sur un plan plus qualitatif, c'est-à-dire du point de vue des performances intellectuelles des élèves. Une étude passionnante a été lancée en 2000 par l'OCDE dans le cadre du programme PISA (*Programme for International Student Assessment*, traduit en français par Programme international pour le suivi des acquis des élèves)¹⁹.

En comparant les connaissances acquises à 15 ans dans trois domaines standardisés (lecture, mathématique et science), sur une trentaine de pays, cette étude montre que la France ne se trouve pas dans le groupe de tête, que ce soit par la proportion de bons élèves ou par la proportion d'élèves faibles ; le seul point qui peut éventuellement la consoler, c'est qu'elle se situe légèrement au-dessus des États-Unis, ce qui montre d'ailleurs que des systèmes très différents peuvent conduire à des résultats comparables. Par exemple, pour la compréhension de l'écrit, 32 % des jeunes Français ont obtenu de bons résultats (niveaux 4 et 5) contre 33 % des jeunes Américains ; à l'inverse, 15 % des Français ont un niveau très faible (niveau 1 ou inférieur) contre 18 % aux États-Unis. Au final, la France se situe au 14^e rang et les États-Unis au 15^e. En mathématique et en culture scientifique, la France se situe respectivement au 10^e et au 12^e rang des pays examinés. Bref, non seulement elle ne réussit pas forcément mieux que les autres, mais plusieurs pays sont même susceptibles de lui donner des leçons dans un domaine où elle est pourtant supposée la meilleure.

Les inégalités devant l'École : une donnée structurelle ?

Reste le troisième élément, sans doute le plus central en raison de la place qu'il occupe dans l'imaginaire national : l'égalité. Symbole de l'égalité parfaite, la gratuité a effectivement forgé la croyance en un système scolaire et universitaire qui rejette l'essentiel de la sélection sociale puisque les pauvres sont supposés être scolarisés dans les mêmes conditions que les riches. Cette attitude trouve son origine dans une croyance solidement ancrée dans la culture française : l'argent instituerait la pire des sélections. Or, le problème est justement que l'égalité « formelle » (c'est-à-dire l'idée que nul ne doit être entravé dans sa scolarité en raison de son revenu) est très loin de garantir l'égalité sociale.

Dès les années 1950, démographes et sociologues ont battu en brèche le mythe égalitariste en montrant que le milieu d'origine conditionne précocement les

19. *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves 2000*. Paris : OCDE, 2001. Voir aussi HELLER Jean-Luc, LEMAÎTRE Georges. « Une évaluation internationale des acquis des élèves ». *Futuribles*, n° 279, octobre 2002, pp. 47-69 (NDLR).

NIVEAU DES ÉLÈVES : COMPARAISONS INTERNATIONALES

La France participe depuis plusieurs décennies à différentes enquêtes de comparaisons internationales des acquis des élèves. Sans en détailler les choix méthodologiques, voici les résultats des plus récents :

— En 1995, l'enquête internationale TIMSS (Third International Mathematics and Science Study) a comparé les résultats d'élèves de 41 pays. Au niveau de la classe de quatrième, la France était alors au 7^e rang en mathématiques (en tête de classement figurent essentiellement des pays

asiatiques), mais seulement au 28^e rang pour les autres sciences.

— En mai 2000, la France a participé avec une trentaine d'autres pays au programme PISA (Programme international sur le suivi des acquis des élèves), sous l'égide de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)¹. Cette enquête internationale a pour originalité de mesurer les compétences, et non les savoirs, des élèves de 15 ans dans trois domaines : compréhension de l'écrit, culture mathématique et culture scientifique. Elle prend en compte en effet non seulement les connaissances des jeunes sélectionnés pour représenter les échantillons nationaux, mais aussi leur capacité à réfléchir sur ces connaissances, sur leur expérience, et à les appliquer à des questions et situations du monde réel. Dans ce classement (voir schéma), la France est proche de la moyenne OCDE pour la compréhension de l'écrit et les sciences, et au-dessus pour la culture mathématique ; elle se trouve ainsi à peu près au même niveau que les États-Unis, devant l'Allemagne, l'Italie et la fédération de Russie, mais derrière le Japon et la Finlande, qui tiennent le haut de l'affiche avec le Canada, l'Australie et la Grande-Bretagne.

Classement des pays sur les trois domaines évalués de PISA



— Enfin, une étude sur les évaluations internationales de la lecture baptisée PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study), réunissant 35 pays et près de 150 000 élèves âgés d'environ 10 ans, a été rendue publique en avril 2003. La France se situe à la 18^e place, au-dessus de la moyenne internationale (la Suède, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne forment le peloton de tête).

Futuribles

Sources : Enquête PISA, site Internet www.pisa.oecd.org ; enquête TIMSS, site Internet <http://timss.bc.edu> ; enquête PIRLS, site Internet http://isc.bc.edu/pirls2001/PIRLS2001_Pubs_IR.html.

1. Voir HELLER Jean-Luc, LEMAÎTRE Georges. « Une évaluation internationale des acquis des élèves ». Futuribles, n° 279, octobre 2002, pp. 47-69.

chances de réussite. Depuis, toutes les enquêtes sont venues confirmer que les inégalités sociales se retrouvent à tous les niveaux de l'enseignement. Contre toute attente, celles-ci n'ont nullement disparu en dépit de l'augmentation considérable des effectifs. C'est d'ailleurs ce qu'a indirectement mis en évidence la récente polémique sur les conventions passées entre l'Institut d'études politiques de Paris et les lycées classés en zones d'éducation prioritaire (ZEP), qui peuvent être interprétées comme un aveu d'échec concernant la diversification sociale du recrutement des élites françaises.

De ces constats pessimistes, on a tiré un peu rapidement la conclusion que les inégalités sociales sont inéluctables, inhérentes à tout système éducatif car indépendantes des institutions scolaires. Elles seraient en quelque sorte le fruit d'un implacable déterminisme lié à l'intériorisation précoce par les individus de leur destin social (la théorie de l'« *habitus* » de Pierre Bourdieu). Dans un tel processus, l'École jouerait un rôle neutre ; elle se contenterait de reproduire les inégalités entre les classes sociales. Une sorte de complice bienveillant de la classe dominante.

Cette conclusion très fataliste découle des théories structuralistes et néomarxistes qui ont longtemps dominé les sciences sociales en France, l'idée étant que toutes les sociétés sont traversées par les mêmes mécanismes sociaux et les mêmes clivages de classes. Elle résulte aussi, très certainement, du nombrilisme qui anime plus ou moins consciemment les Français et qui les pousse à ériger leur situation nationale en norme universelle : si les inégalités sociales existent en France, les autres peuvent-ils y échapper ? Là réside vraisemblablement la raison pour laquelle on n'a jamais vraiment cherché à savoir comment les choses se passent à l'étranger. De façon symptomatique, on note par exemple que Pierre Bourdieu n'a jamais pris la peine d'effectuer des recherches à caractère comparatif.

L'École créatrice d'inégalité

Depuis quelques années, les choses ont commencé à évoluer. Nous disposons désormais d'instruments d'observation qui sont suffisamment harmonisés pour rendre possibles des comparaisons de grande ampleur. C'est le cas de l'étude de l'OCDE / PISA citée plus haut. Or, cette étude montre que si les inégalités sociales existent partout, celles-ci varient aussi fortement selon les pays. Ce résultat a une implication majeure : il signifie que les institutions scolaires, loin d'être socialement neutres, sont susceptibles d'atténuer ou d'amplifier les inégalités face à l'École. Autrement dit, comme l'avaient soutenu dès les années 1970 des sociologues comme Raymond Boudon, tout n'est pas joué d'avance ; l'ampleur des inégalités dépend aussi de la façon dont sont organisés les cursus scolaires et les processus d'orientation.

Voilà qui nous renvoie alors au fonctionnement du système scolaire français. La France a-t-elle réussi à se doter d'un enseignement vraiment démocratique, capable d'assurer l'égalité des chances quelle que soit l'origine des enfants ?

Concentrons-nous sur l'enseignement secondaire. Sous la V^e République, deux grands systèmes ont été expérimentés : d'abord le modèle dirigiste et sélectif de

L'ÉCOLE, REPRODUCTRICE OU CORRECTRICE DES INÉGALITÉS SOCIALES ?

Un débat très vif dans la société française concerne la question de savoir si l'enseignement de masse a conduit en fin de compte à réduire les inégalités sociales devant l'École. L'enseignement de masse conduit-il à une réelle démocratisation de l'École et favorise-t-il la mobilité sociale ? La réponse est souvent négative, confortée par des études statistiques qui concluent à une translation vers le haut des inégalités.

Elle doit être nuancée car ces inégalités tendent quand même à se réduire. Un

enfant d'ouvrier a certes encore sept fois moins de chances qu'un enfant de cadre supérieur d'entrer à l'université, cependant, il ne faut pas oublier qu'en 1970, il avait 28 fois moins de chances de le faire. Une autre manière de le dire : depuis 1984, l'accès à l'enseignement supérieur a été multiplié par 3,5 pour les enfants d'ouvriers, contre 2,2 pour l'ensemble des catégories socioprofessionnelles.

Futuribles

Source : THÉLOT Claude et VALLET Louis-André. « La réduction des inégalités sociales devant l'École depuis le début du siècle ». *Économie et statistique*, n° 334, 2000.

la période gaullienne, fondé sur des filières hiérarchisées visant à promouvoir les élèves les plus aptes et à former les cadres de la nation ; puis le modèle libéral et égalitaire de la période giscardienne, qui a mis un terme aux filières dans le premier cycle du secondaire en les remplaçant par le collège unique. Or, ni l'un ni l'autre de ces modèles n'ont réduit les inégalités sociales, en dépit de la croissance globale de la scolarisation. Pourquoi ?

Le premier modèle, comme l'a très bien démontré l'historien Antoine Prost²⁰, a fortement aggravé les inégalités en faisant dériver les enfants des milieux populaires vers les filières les moins prestigieuses, ce qui était prévisible puisque l'objectif était précisément de constituer une sorte d'aristocratie d'État au service de l'intérêt national.

On pouvait penser que le modèle égalitaire du collège unique serait plus satisfaisant, mais cela n'a pas été le cas. Deux raisons peuvent ici être avancées. Tout d'abord, les sociologues de l'éducation ont pu montrer qu'il est relativement facile aux personnes bien informées de manipuler le dispositif, que ce soit par le système des dérogations (pour contourner la carte scolaire) ou par le jeu des options (pour accéder aux bonnes classes).

Ce qu'il faut ajouter, c'est que ces mécanismes informels ont été accentués par la place démesurée que les Français accordent au diplôme²¹. Dans la mesure où le diplôme constitue le sésame de toute réussite professionnelle, il fallait natu-

20. PROST Antoine. *L'Enseignement s'est-il démocratisé ? Les élèves des lycées et collèges de l'agglomération d'Orléans de 1945 à 1980*. Paris : Presses universitaires de France, 1986.

21. Sur ce point, voir notamment BAUER Michel et BERTIN-MOUROT Bénédicte. « La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites : la stabilité du modèle français ». In SULEIMAN Ezra et MENDRAS Henri. *Le Recrutement des élites en Europe*. Paris : La Découverte (coll. Recherche), 1997.

rellement s'attendre à ce que les familles mettent tout en œuvre pour faire décrocher les meilleures places à leur progéniture. À cela s'ajoutent deux éléments décisifs : d'abord le maintien des filières après le collège, filières qui sont extrêmement hiérarchisées puisque la voie professionnelle est clairement identifiée comme la voie de la relégation sociale ; ensuite le fait que les effectifs des classes préparatoires (environ 75 000 places) n'ont pas augmenté dans les mêmes proportions que le nombre des étudiants. Du coup, la lutte des places est devenue encore plus âpre, ce qui a contribué à renforcer les mécanismes de la sélection sociale.

Un véritable « marché » de la réussite scolaire s'est alors mis en place, amenant les familles à se comporter en véritables « consommatrices d'École ». La comparaison avec le marché doit toutefois être tempérée. Il serait plus juste de parler d'un marché noir dans la mesure où la concurrence est faussée par le fait que l'information et les codes d'accès sont réservés aux familles qui sont les plus en affinité culturelle avec le système scolaire.

Si une logique consumériste est donc bien à l'œuvre dans les écoles françaises, encore faut-il souligner que cette logique n'a nullement été imposée par le monde marchand ; elle a tout simplement été créée par le système scolaire et par la culture française, et elle se met en place dans les pires conditions puisqu'elle est réservée aux milieux les plus favorisés.

L'élitisme pour tous ?

Mais l'essentiel n'est sans doute pas là. Si le système français aggrave les inégalités, c'est aussi et surtout parce que le collège unique a été conçu dans une optique particulière, qui a consisté à généraliser à l'ensemble des jeunes les exigences qui étaient autrefois en vigueur dans les filières prestigieuses du secondaire.

Ce vice d'origine tient au fait que le passage à l'École de masse n'a jamais été l'occasion d'engager une réflexion de fond sur les conditions de la scolarisation. Suivant l'habitude française, les grands objectifs sont fixés autoritairement (le collège unique, 80 % d'une génération au niveau du bac, etc.) et le système est supposé suivre sans trop de difficultés. Résultat : on raisonne à structure constante, sans réaliser que la massification change tout. Par exemple, aucune réflexion n'a vraiment été menée sur le problème de la transition entre le primaire et le secondaire, transition qui est particulièrement brutale en France, puisque ces deux univers diffèrent en tous points.

Cette manière de procéder découle aussi de la tendance française à idéaliser l'École, à laquelle on désire confier une mission écrasante : celle d'assurer la transmission de la culture, voire de la civilisation tout entière. Idéalement conçu comme un ensemble homogène, le système scolaire ambitionne d'offrir à chaque élève les mêmes cursus, les mêmes programmes, les mêmes enseignants, sur la base d'une promesse séduisante : l'élitisme pour tous. De là naît la cécité des Français : ils ne parviennent pas à comprendre comment un système qui pro-

pose partout les mêmes conditions de scolarisation et qui se donne un noble objectif peut devenir, au final, foncièrement inégalitaire.

La raison de ce paradoxe est assez simple : si l'égalisation « par le haut » aggrave les inégalités, c'est précisément parce que l'unicité de l'offre scolaire repose sur la négation de la diversité des élèves, c'est-à-dire sur le refus de construire l'École à partir des élèves eux-mêmes.

Certes, on se souvient que, dans sa *Lettre à tous ceux qui aiment l'École* (publiée en avril 2003), Luc Ferry a vivement critiqué le principe de l'élève « au centre » du système éducatif, principe fixé par la loi Jospin de 1989, que le ministre actuel juge « démagogique ». Mais cette polémique paraît assez étonnante. Si la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 a bien proclamé que « le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants » (article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1989), elle n'a pas fondamentalement modifié les choses dans la réalité quotidienne de l'École.

En effet, contrairement aux grandes proclamations, le système scolaire français n'est toujours pas centré sur les élèves : il continue d'être centré sur les programmes. L'objectif prioritaire, c'est toujours de respecter les programmes, qui sont définis par le ministre en vue d'une application uniforme sur l'ensemble du territoire. N'est-ce pas sur ce point que les enseignants sont évalués, qu'ils doivent rendre des comptes ? Bien sûr, le monde des pratiques ne reflète pas automatiquement les directives et les règlements. Mais quand bien même les enseignants souhaiteraient se détacher des normes officielles, leur bonne volonté se heurterait fatalement à cette ultime contrainte : devoir préparer les élèves à l'entrée au lycée et à la réussite au baccalauréat, voire au brevet des collèges puisque celui-ci est censé devenir un examen à part entière.

Pourtant, tout le monde sait très bien que les programmes sont irréalistes. Fruits d'une lutte entre experts, qui procèdent par empilements successifs, ils sont conçus par les élites pour les élites²². Là encore, le vice est structurel. La densité des programmes, on le sait, est directement fonction du degré de centralisation des décisions : plus la décision est éloignée de son lieu d'application, plus elle devient abstraite et irréaliste.

Lorsqu'il présidait le Conseil national des programmes, Luc Ferry avait lui-même dénoncé les excès : combien d'universitaires peuvent prétendre maîtriser ne serait-ce que le tiers des programmes du secondaire²³ ? La barre est fixée haut, beaucoup trop haut. La norme de référence est la scolarisation longue : le bac, les classes préparatoires, l'agrégation. C'est cette norme qui sert à juger les élèves, à apprécier leur niveau.

22. Citons encore Michel Crozier : « L'encombrement des programmes, entre autres, apparaît comme le résultat naturel de la lutte des experts pour défendre leurs intérêts corporatifs à l'intérieur du système bureaucratique. » Il ajoute dans une note : « Chaque groupe d'experts défend son propre domaine qui constitue la source de son influence et le pouvoir central est impuissant pour leur imposer un arbitrage qui sauvegarde les intérêts profonds des élèves. » *Op. cit.*, p. 292.

23. FERRY Luc. « Pourquoi il faut "élaguer" les programmes ? » *Le Monde*, 5 novembre 1998.

Du coup, les contenus des enseignements sont trop abstraits, sans lien avec les problèmes de la vie pratique et personnelle des élèves. L'objectif est d'amener les élèves au « bon » niveau, de façon à ce qu'ils puissent accéder à la classe supérieure, ce qui transforme inmanquablement l'éducation en machine à juger, à noter, à évaluer²⁴. La gestion des flux se fait essentiellement par redoublement ou par dérivation vers les filières moins nobles, notamment vers les filières professionnelles²⁵.

Dans ces conditions, seuls les bons élèves, c'est-à-dire ceux qui peuvent être aidés chez eux, ou qui bénéficient de cours privés, ou dont les parents sont enseignants, ont les meilleures chances de réussir. Les autres vont très vite être dépassés ; ils seront progressivement marginalisés et exclus du système. La prise en charge des élèves en difficulté est d'autant plus malaisée qu'elle n'est pas conçue comme un élément central du dispositif. C'est pourquoi les inégalités de réussite en fonction de l'origine sociale, qui existent dès l'école primaire, ont tendance à s'amplifier fortement tout au long du collège. Loin d'œuvrer à l'atténuation des inégalités sociales, les institutions scolaires contribuent à les accroître.

La faute de l'École

Allons plus loin. La primauté accordée aux programmes conditionne toute la chaîne de la relation pédagogique. Les enseignants sont recrutés et formés dans une logique de spécialisation disciplinaire. Ils sont sélectionnés prioritairement en fonction de leur excellence académique, non sur des critères pédagogiques. L'important, c'est de savoir faire une bonne dissertation, d'avoir une bonne maîtrise intellectuelle de sa discipline. Le charisme, les qualités d'animation et d'écoute, voire l'autorité ne sont pas considérés comme des critères décisifs. Voilà pourquoi les enseignants considèrent dans leur grande majorité qu'ils sont mal préparés à l'exercice de leur métier²⁶.

24. On pourrait d'ailleurs s'interroger sur la signification d'une notation chiffrée par rapport à une appréciation graduée par lettres, qui est en vigueur dans le secteur primaire et que l'on retrouve dans de nombreux pays (y compris dans le secondaire ou le supérieur). La notation chiffrée génère une logique du classement puisqu'elle présuppose qu'un élève peut aller de la médiocrité totale (0 sur 20) à l'excellence absolue (20 sur 20). Remarquons que ce système est appelé à disparaître dans l'enseignement supérieur en raison de l'harmonisation européenne des diplômes et du système de crédits ECTS (*European Credits Transfert System*).

25. Il n'est pas sans intérêt de relever que la volonté de porter 80 % d'une génération au niveau du bac a été affichée en 1985, concomitamment à la création des bacs professionnels. Ces deux décisions sont complémentaires : dès lors qu'on refuse d'abaisser les exigences, il est nécessaire de faire dériver les élèves qui n'ont pas le niveau vers d'autres filières, en l'occurrence technologiques et professionnelles. C'est bien dans cet esprit que le ministre de l'époque, Jean-Pierre Chevènement, a conçu ces réformes. Dans ces conditions, le plaidoyer récurrent sur la revalorisation des filières professionnelles apparaît quelque peu hypocrite. De fait, cette dévalorisation est une donnée structurelle du système actuel. La seule manière de revaloriser efficacement les filières professionnelles supposerait de procéder à une sorte de dévalorisation, ou du moins de banalisation, de la filière générale.

26. À la question « Avez-vous le sentiment d'avoir été bien préparé à l'exercice concret de votre métier ? », 31 % des enseignants répondaient oui et 68 % non (sondage Louis Harris réalisé en mai 2000 auprès de 400 enseignants du secondaire).

En dépit des évolutions, l'idéal pédagogique français reste le cours magistral dispensé par le maître. L'apprentissage est conçu comme une accumulation de connaissances, au détriment de l'écoute et de l'éveil des élèves. La place de l'oral, c'est-à-dire de l'expression des enfants, est dérisoire²⁷. On continue d'avoir une approche très sommaire de la psychologie infantine. L'enfant est vu comme un être malléable qu'il faut d'abord gaver de connaissances tant que son cerveau n'est pas encore formé. Cette problématique de la mémoire constitue le cœur de la conception pédagogique française, comme en attestent les programmes d'histoire de troisième : « Le programme de troisième s'appuie sur les acquis des élèves. Ceux-ci ont, en histoire, mémorisé les principaux repères chronologiques et culturels de l'histoire de la France, de l'Europe et du monde jusqu'au début du XX^e siècle²⁸. » Bref, on vit sur le postulat que les connaissances sont comme emmagasinées par les élèves et que l'accès au savoir se fait prioritairement sur le mode de la sédimentation.

Le paradoxe est alors immense : on aime à dire, en France, que l'École doit permettre aux jeunes de devenir d'authentiques citoyens à l'esprit libre et critique, mais on a une bien curieuse manière de mettre ce principe en application. Car quelles que soient les qualités humaines des enseignants, l'enseignement privilégie une relation autoritaire fondée sur l'idée que les uns savent et que les autres ne sont là que pour apprendre. On ne parvient pas à concevoir, en France, que l'acquisition des connaissances ne marche jamais mieux que lorsqu'elle résulte du désir d'apprendre et de l'intérêt que l'on accorde à la matière enseignée. L'étude PISA le confirme. Elle montre que les performances des élèves dépendent étroitement de la confiance en soi et de la qualité des relations entre enseignants et élèves, ce que les acteurs du monde éducatif savent d'ailleurs très bien.

Dans les écoles françaises, la parole du maître reste prédominante à tous les niveaux. L'enseignement est conçu comme une transmission-révélation, ce qui implique une forme de sujétion qui rend particulièrement vaines les injonctions du style « soyez critiques » ou « pensez par vous-mêmes ». Cette relation pédagogique est d'autant plus perverse que, comme l'a très bien dit Pierre Bourdieu, elle tend à diffuser une idéologie inégalitaire fondée sur le don : d'un côté ceux qui sont doués, de l'autre ceux qui ne le sont pas, à charge pour les enseignants de faire le tri. De fait, un tel système confère aux enseignants un pouvoir que l'on peut trouver disproportionné, où l'arme du redoublement joue un rôle décisif. En même temps, il les conduit à porter un regard désabusé sur l'École de masse : étant eux-mêmes d'anciens bons élèves, ils jugent leurs élèves en fonction de leur

27. On peut ici renvoyer au rapport 2000 de l'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), qui s'avère très sévère sur la place de l'oral dans l'enseignement français. L'IGEN rattache cette situation à « une conception d'abord expositive de l'enseignement qui a longtemps trop exclusivement privilégié la parole magistrale, à une certaine dévalorisation de l'oral entretenue par l'organisation même de l'École et par ses procédures d'évaluation ». In « La Place de l'oral dans les enseignements : de l'école primaire au lycée ». *Rapport de l'IGEN*. Paris : ministère de l'Éducation nationale, La documentation Française, 2000, chapitre 1.

28. *BO (Bulletin officiel)*, n° 10, 15 octobre 1998.

propre parcours. Dans ces conditions, comme l'indique François Dubet, ils « rêvent secrètement d'un retour de l'examen d'entrée en sixième ou de l'orientation en fin de cinquième ²⁹ ».

Bref, le système français est ainsi conçu qu'il favorise les milieux aisés, qu'il exclut ou marginalise les enfants des milieux défavorisés et, surtout, qu'il ne donne pas de seconde chance. Car, de fait, le moindre retard peut difficilement être rattrapé. Les élèves qui arrivent au collège avec des difficultés sont quasiment condamnés puisque, comme le montrent les statistiques, le redoublement à l'école primaire prédit fortement les chances de réussite future ³⁰.

Pire encore : ce système s'avère particulièrement traumatisant pour les élèves. Car le message qui est martelé tout au long de la scolarité est terrible : réussissez vos examens, sinon vous allez rater votre vie et vous vous retrouverez au chômage. Ce message est malheureusement exact puisque, en raison de la sacralisation du diplôme, la réussite scolaire va peser lourdement sur le devenir professionnel des jeunes. Mais comment croire qu'un tel discours n'aura pas d'effets désastreux sur les jeunes qui ont des difficultés pour suivre le rythme, qui ont besoin de plus de temps que les autres, non pas parce qu'ils sont idiots mais parce qu'ils ne bénéficient pas des mêmes facilités que les autres ou parce qu'ils n'ont pas le même rythme de développement ?

À l'inverse, on peut se demander si les élèves qui réussissent ne vont pas avoir tendance à développer une idéologie de la supériorité, une sorte de « racisme de l'intelligence » pour reprendre une autre formule de Bourdieu, qui conduit à se croire d'une « essence supérieure ». Cette sélection par le don n'est probablement pas pour rien dans la persévérance d'un sentiment de supériorité au sein de l'élite française, qui alimente en retour une régulation de la vie publique dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle rechigne à la transparence et à la discussion collective ³¹.

Il ne saurait évidemment être question de faire de l'École le bouc émissaire de tous les maux. Pour autant, il ne fait guère de doute que celle-ci a une part de responsabilité dans les difficultés observées, à commencer par le mal-être des écoliers français, dont on dit qu'ils sont parmi les plus médicalisés du monde.

Ce mal-être trouve une partie de son origine dans le sentiment que l'École n'est pas faite pour eux ; il est susceptible de produire toute une série de comportements qui vont de l'absentéisme aux tentatives de suicide en passant par diverses conduites à risques, sans parler de la violence et de la délinquance ³². Bien

29. DUBET François. « École de la République ou de la nation ? » *Le Monde des Débats*, septembre 2000.

30. « L'âge d'entrée en sixième, et donc la manière dont s'est déroulée la scolarité à l'école élémentaire, est un des facteurs déterminants de la réussite au collège ». In « Les facteurs de réussite au début du collège ». *Note d'information*, n° 54, décembre 2000.

31. Voir sur ce point la critique féroce de Sylvain Reboul, professeur de philosophie : « Le bac, usine à crétins diplômés ». *Libération*, 23 juin 2003.

32. Sur le lien entre la « frustration » scolaire et la délinquance, voir ROCHÉ Sebastian. *La Délinquance des jeunes : les 13-19 ans racontent leurs délits*. Paris : Seuil, 2001.

sûr, l'École n'est pas la seule cause de la délinquance³³. Mais on peut s'étonner que, dans le contexte actuel, aucune véritable réflexion ne soit engagée sur les causes de la montée de la délinquance chez les jeunes et sur le lien que cette délinquance peut avoir avec le système scolaire lui-même.

Réformer aujourd'hui : pragmatisme et évaluation

L'École aurait donc besoin, en France, de plus de souplesse ; il faudrait essayer de l'adapter aux jeunes plutôt que vouloir à tout prix que ceux-ci réussissent dans un système qui n'est pas taillé à leur mesure.

Une telle souplesse peut-elle être apportée par de nouvelles réformes ? Sans doute. Mais on doit rappeler que le système scolaire français n'a cessé d'être retouché au fil des années et des changements ministériels³⁴. Il est donc temps d'envisager les choses d'une autre façon, en cessant de croire qu'il existe une solution toute faite qui tombera d'en haut par la grâce d'un coup de génie politique. Nous aurons beau avoir le meilleur ministre de l'Éducation, le meilleur Premier ministre ou le meilleur président de la République ; nous aurons beau réunir les meilleurs experts et les meilleures commissions, il restera vain d'attendre une solution miracle parce que personne ne peut la connaître, si tant est qu'elle existe.

Une autre issue doit donc être recherchée. Cela suppose d'accepter un principe qui, pour être évident, n'a jamais été dans les mœurs françaises : le pragmatisme. En France, on aime les beaux discours, les grandes envolées lyriques qui en appellent de façon incantatoire aux principes fondateurs de la République et de la nation. Mais en raison de leur niveau élevé de généralité, ces proclamations s'avèrent souvent incapables de déboucher sur des politiques appropriées, donc efficaces. C'est d'ailleurs pourquoi, traditionnellement, les débats sur l'éducation sont toujours focalisés sur des questions générales (par exemple, que faut-il enseigner ?) et ne portent presque jamais sur des questions institutionnelles (qui décide de quoi ?).

D'une manière générale, le pragmatisme implique deux éléments intimement liés : la recherche de solutions optimales et la possibilité de les mettre en œuvre. Le premier aspect consiste à mettre en place une véritable politique d'évaluation. En France, l'évaluation constitue la faiblesse congénitale des politiques publiques. Cela est tout particulièrement vrai pour l'éducation³⁵. À tous les niveaux — qu'il s'agisse des élèves, des enseignants ou des politiques scolaires —, l'éva-

33. Voir TOURNIER Vincent. « Parents, êtes-vous responsables ? Le rôle de la famille dans la délinquance des jeunes ». *Futuribles*, n° 274, avril 2002, pp. 47-60.

34. Dans un récent rapport, la Cour des comptes dresse un bilan très critique de cet « empilement » des réformes, qui sont souvent mises en œuvre sans financement adéquat. Voir *La Gestion du système éducatif : rapport au président de la République*. Paris : Cour des comptes, avril 2003.

35. PAIR Claude. *Forces et faiblesses de l'évaluation du système éducatif en France*. Paris : rapport établi à la demande du Haut Conseil de l'évaluation de l'École, octobre 2001.

luation n'est pas réalisée dans de bonnes conditions, quand elle n'est pas purement et simplement ignorée ou refusée.

C'est ainsi que, en matière de performances des élèves, l'Éducation nationale a mis en place des tests (par exemple à l'entrée du cours élémentaire deuxième année ou de la sixième), mais ces tests sont souvent menés en dépit du bon sens sur un plan scientifique³⁶ et ils ne sont pas intégrés dans une démarche d'ensemble, ce qui les rend quasiment stériles.

Au niveau des enseignants, hormis les inspections épisodiques destinées à la gestion des carrières, l'idée de soumettre les pratiques pédagogiques à une réflexion critique associant les parents et les élèves — ou les étudiants — demeure inconcevable, au nom de l'autonomie des enseignants et de la compétence quasi naturelle qui leur est prêtée par la grâce du diplôme. Quant aux politiques scolaires, Antoine Prost a très justement souligné que nous souffrons moins d'un manque de recherches sur le fonctionnement de l'École que d'un éparpillement de ces recherches et d'une absence de lien avec la prise de décision³⁷. Un cas emblématique concerne la question de l'efficacité des ZEP où, comme souvent en France, les débats sont concentrés sur les principes ou les moyens, et non sur les résultats.

On peut ajouter qu'aujourd'hui, une évaluation digne de ce nom ne peut plus faire l'économie d'une perspective comparative car il devient inconcevable de ne pas chercher à savoir comment les choses se passent dans les autres pays. Bien entendu, l'objectif n'est pas de chercher à importer en France un modèle étranger car chaque système est le produit d'une histoire et d'une culture qui lui sont propres. Mais peut-on continuer à croire que le génie français permet, comme par magie, de résoudre tous les problèmes ? L'heure doit être à la modestie. Cessons de vouloir donner des leçons au reste du monde ; essayons plutôt de voir comment les autres démocraties ont tenté de résoudre des problèmes auxquels nous sommes tous confrontés, ne serait-ce que pour éviter de commettre les mêmes erreurs.

Changer les structures

Aussi nécessaire soit-elle, l'évaluation est toutefois dénuée d'intérêt tant que le système de décision n'est pas en mesure d'intégrer directement et rapidement les diagnostics qui sont effectués. Pour cela, une condition est nécessaire : il faut

36. Voir SALINES Michel et VRIGNAUD Pierre. *Apprécier et certifier les acquis des élèves en fin de collège : brevet et évaluations-bilans*. Paris : rapport remis au Haut Conseil de l'évaluation de l'École, juin 2001. Les auteurs déplorent « l'impossibilité de conduire des comparaisons temporelles fiables entre les protocoles ».

37. Voir PROST Antoine. *Pour un programme stratégique de recherche en éducation*. Paris : rapport remis aux ministres de l'Éducation nationale et de la Recherche, juillet 2001. Un jugement comparable est avancé par le Haut Conseil de l'évaluation de l'École in « Les forces et les faiblesses de l'évaluation du système éducatif français ». Avis n° 3, octobre 2001.

mettre fin au système jacobin (ou plutôt napoléonien), autoritaire et rigide, qui prévaut.

Car si l'évaluation ne marche pas en France, c'est moins par manque d'experts ou de connaissances que par excès de centralisation. La centralisation éloigne les instances de décision de leurs lieux d'application ; elle les concentre entre les mains de quelques personnes, quand ce n'est pas d'une seule : le ministre ou le président de la République lui-même. La centralisation aggrave donc la tendance à ne pas répondre aux besoins des populations et à ne pas tenir compte des effets que peuvent avoir les décisions car, dans un système centralisé, le décideur n'a pas de comptes à rendre directement à ceux qui doivent appliquer ou subir les décisions. En clair, l'évaluation ne sert à rien tant qu'on ne peut pas en tirer les conséquences.

La centralisation a sans doute correspondu à une phase nécessaire de l'histoire ; certains soutiennent même qu'elle n'a pas eu que des inconvénients. Mais ce type d'organisation politico-administrative entre désormais en décalage avec les besoins d'une société moderne, qui aspire à davantage d'autonomie et de liberté qu'autrefois.

C'est pourquoi une nouvelle étape de la décentralisation paraît aujourd'hui inévitable dans le domaine scolaire. Elle nécessite d'aller au-delà de la décentralisation d'apparat que la France connaît depuis 20 ans, qui se contente peu ou prou de confier aux collectivités territoriales la construction des murs et l'entretien des locaux.

Cette nouvelle étape devrait inclure deux dimensions qui sont indépendantes et peuvent faire l'objet d'une mise en œuvre distincte : un véritable transfert de compétences vers les collectivités territoriales — y compris sur des points essentiels comme les programmes ou le recrutement des enseignants — et un renforcement de l'autonomie des établissements, lesquels se verraient placés sous la responsabilité de conseils élus ayant de larges prérogatives. Cette seconde dimension, qui est certainement la plus facile à réaliser à brève échéance, devrait notamment permettre de renforcer le rôle des parents dans le système éducatif, rôle traditionnellement réduit à la portion congrue³⁸.

La décentralisation face à ses peurs

De telles perspectives, on s'en doute, suscitent beaucoup d'inquiétude. Elles ne feraient pourtant que rapprocher la France de la situation que connaissent beaucoup d'autres pays, où les pouvoirs locaux et les établissements bénéficient souvent d'une plus grande autonomie.

Que redoute-t-on ? Un nivellement par le bas ? Il serait bien étonnant que les acteurs locaux s'accordent pour se doter d'un enseignement de mauvaise qualité. D'ailleurs, la décentralisation mise en place dans les années 1982-1983 a montré

38. Voir EURYDICE (Unité européenne). *La Place des parents dans les systèmes éducatifs de l'Union européenne*. Bruxelles : Commission européenne, 1997, site Internet www.eurydice.org.

LA DÉCENTRALISATION DE L'ÉDUCATION EN EUROPE

En France, depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, les régions se sont vu attribuer la responsabilité de la programmation, de la construction, de l'agrandissement, de l'entretien et du fonctionnement des lycées ; les départements ont reçu les mêmes missions pour les collèges, tandis que les communes continuaient de les exercer pour les écoles primaires. Le rôle des collectivités locales en matière d'éducation s'arrête toutefois là. Alors que le gouvernement projette de nouveaux transferts de compétences, qu'en est-il dans d'autres pays européens ?

Grande-Bretagne : L'éducation est gérée au niveau des régions. Les établissements scolaires ont une grande latitude pour leur gestion et le choix des professeurs. Ces derniers doivent toutefois être inscrits auprès du General Teaching Council, qui a des pouvoirs de sanction en cas d'incompétence. Les programmes sont déterminés par le National Curriculum.

Allemagne : L'enseignement primaire et secondaire est strictement du ressort des Länder, l'État fédéral ayant seulement compétence pour l'enseignement supérieur. Il en ressort des inégalités flagrantes entre les régions et, depuis les très mau-

vais résultats des élèves allemands à l'enquête internationale PISA en 2000, la conférence des ministres de l'Éducation des Länder a décidé d'introduire des standards nationaux pour chaque niveau scolaire.

Italie : La loi constitutionnelle du 18 octobre 2001 a prévu une redistribution des compétences éducatives entre communes, provinces, régions et État. Concernant par exemple les programmes scolaires, l'État donne les grandes orientations, les collectivités locales disposant toutefois d'une marge de manœuvre pour les appliquer. Mais la réforme a suscité des critiques, notamment sur le fait que les transferts de ressources n'ont pas suivi.

Espagne : Depuis le début des années 1980, le système éducatif espagnol a été progressivement décentralisé vers les 17 communautés autonomes. L'État conserve cependant les compétences suivantes : élaboration de programmes minimaux dans une proportion de 65 % (55 % pour les communautés qui ont deux langues d'enseignement), réglementation des conditions d'obtention des diplômes et recrutement des enseignants.

Futuribles

Source : Les Échos, 24 septembre 2002, ministère de l'Éducation, site Internet : www.education.gouv.fr.

que les collectivités locales ont su efficacement prendre le relais d'un État central défaillant, qui s'avérait bien incapable de financer un système éducatif confronté à la massification.

Faut-il s'attendre, comme on le dit volontiers, au triomphe d'une logique de la compétition ? Le terme de compétition est très mal perçu en France, *a fortiori* dans le domaine de la connaissance. Il évoque la notion de marché, que la tradition républicaine assimile à une société non régulée, une situation d'anarchie et de violence, une sorte d'état de nature version Thomas Hobbes, où règnent l'avidité et la loi du plus fort en l'absence d'un État protecteur.

Pourtant, derrière cette idée de compétition, c'est aussi toute la question du degré d'autonomie de la société civile qui se trouve posée, c'est-à-dire la capacité qui est donnée à celle-ci de s'autoréguler. Le débat doit donc être dédramatisé. La

compétition n'est pas forcément un mal lorsqu'il s'agit d'obtenir de meilleurs résultats. D'une certaine façon, refuser toute idée de compétition, c'est avoir une vision désincarnée de l'éducation où l'on refuse de se préoccuper des résultats. Car de fait, on ne voit pas en quoi la recherche d'un meilleur système de formation, la volonté d'attirer les meilleurs élèves et de proposer le meilleur service seraient en soi condamnables. Cela est d'autant plus vrai qu'avec la construction européenne, la concurrence entre les universités ne peut que s'accroître, et qu'il devient urgent de stimuler les universités françaises pour les rendre plus attractives. En réalité, la compétition n'est condamnable que lorsqu'elle se déroule dans de mauvaises conditions, ce qui est précisément le cas en France aujourd'hui, puisque les bonnes places sont en nombre très limité et qu'une prime considérable est donnée à ceux qui maîtrisent l'information et les codes culturels des élites.

Mais la crainte principale à l'égard de la décentralisation, on le sait, porte sur l'aggravation des inégalités entre les territoires. Cette crainte mérite d'être prise au sérieux, même si elle ne doit pas faire oublier que le système actuel instaure déjà de profondes inégalités sociales.

Cela dit, plusieurs arguments peuvent être avancés pour nuancer cette crainte. Tout d'abord, rien n'empêche d'accompagner la décentralisation d'une péréquation des moyens, comme cela s'est fait dans les années 1980, de façon à assurer une solidarité financière entre les collectivités et à ne pas pénaliser celles qui ont moins de ressources.

En deuxième lieu, on doit souligner que l'investissement dans l'éducation relève de logiques complexes qui ne dépendent pas uniquement des capacités budgétaires des collectivités. L'expérience de la décentralisation des années 1980 montre que les efforts financiers des collectivités à l'égard de l'éducation ne sont pas proportionnels à leur richesse³⁹. Ajoutons aussi que, contrairement à une idée reçue, l'investissement financier n'est pas le seul facteur de la performance pédagogique. L'efficacité pédagogique ne se mesure pas à la seule ampleur des moyens déployés ; tout dépend aussi de la façon dont ces moyens sont utilisés, ce qui renvoie à d'autres éléments comme la formation et la motivation des enseignants, ou encore la possibilité pour ces derniers de travailler en équipe dans un environnement propice aux études, autant de facteurs qui ne découlent pas mécaniquement d'un surplus de moyens. Les comparaisons internationales le confirment d'ailleurs au niveau des États eux-mêmes, à défaut de données régionales pour la France : s'il existe globalement une assez bonne corrélation entre l'investissement d'un pays dans l'éducation et les performances moyennes des élèves, il peut y avoir d'importantes variations entre des pays qui consacrent le même pourcentage de leur produit intérieur brut à l'éducation⁴⁰.

39. THÉLOT Claude. « Le bilan de la première décentralisation, dans les années 1980, a été positif ». Interview, *Le Monde*, 28 mai 2003.

40. Voir le deuxième rapport de l'OCDE concernant les résultats de l'enquête PISA : *Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000*. Paris : OCDE et Unesco (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture), 2003 ; et encadré p. 34 du présent article.

Paradoxalement, le troisième argument est peut-être le plus difficile à faire entendre. Il consiste à rappeler que la liberté produit inévitablement de la diversité. Autrement dit, l'autonomie de gestion amène des politiques différentes, sans que ces différences ne soient forcément synonymes d'inégalité. D'ores et déjà, les régions, les départements et les communes ne font pas les mêmes efforts pour l'éducation. On peut bien sûr le déplorer et souhaiter un retour à un système centralisé qui imposerait des moyens rigoureusement homogènes. Mais on peut aussi cesser d'avoir une conception purement arithmétique de l'égalité, qui conduit à se lamenter dès que surgit la moindre différence de traitement. Dans une organisation décentralisée, certaines régions peuvent faire le choix d'investir un peu moins dans l'éducation et davantage dans d'autres secteurs, par exemple l'aide sociale ou l'emploi. Ces choix ne sont pas nécessairement synonymes de déclin ou d'injustice ; simplement, ils reflètent des situations ou des préoccupations différentes qui mènent à des réponses différentes. Cela n'est pas dramatique en soi car la justesse d'une action publique doit d'abord se mesurer à ses résultats et à la satisfaction des populations.

La décentralisation, une chance pour l'École

En réalité, pour peu que l'on accepte de dépassionner le débat, la décentralisation se présente aujourd'hui comme la meilleure manière de faire avancer le système scolaire français tout en lui laissant la possibilité de conserver ce qu'il a de meilleur.

Il va de soi que tous les problèmes ne seront pas réglés par la décentralisation. Mais une organisation décentralisée rendrait possible des expérimentations en grandeur réelle, impulsées à partir d'initiatives locales. L'École serait plus ouverte sur la créativité et l'innovation. Des énergies nouvelles pourraient être libérées. En fonction des régions ou des communes, des solutions différentes pourraient être testées concernant par exemple les pratiques pédagogiques, le contenu des enseignements, le fonctionnement des établissements, l'organisation des cursus et des diplômes, le recrutement et la formation des enseignants, l'implication des parents, la lutte contre la violence ou encore l'intégration des minorités.

Cette diversité des réponses serait riche d'enseignements car elle permettrait de mieux distinguer les bonnes solutions et les moins bonnes ; plus exactement, elle permettrait de repérer les solutions qui sont les mieux adaptées à une situation donnée car il n'existe pas forcément de solutions universelles, transposables partout au même moment. Prenons un exemple : faut-il regrouper les élèves par niveaux ou créer des classes hétérogènes ? Les études donnent des résultats contradictoires et les spécialistes sont partagés. Les différentes options ont leurs avantages et leurs inconvénients. Que faire ? La même question se pose pour d'autres sujets qui font l'objet de polémiques, comme les rythmes scolaires ou la mixité dans les classes, voire pour certains enseignements sensibles comme la sexualité ou l'histoire des religions. Le pragmatisme consiste ici à oublier les

LES CRAINTES CONCERNANT LA DÉCENTRALISATION

En France, le projet de décentralisation d'une série de compétences éducatives de l'État vers les départements et les régions, annoncé en février 2003 par le gouvernement, a finalement été reporté sous la pression des syndicats et des enseignants. Le risque de remise en cause du service public et de privatisation cachée des missions assurées par les personnels concernés par la réforme (assistantes sociales, médecins scolaires, ainsi que les personnels techniques, ouvriers et sociaux) était l'un des arguments des opposants. Selon les syndicats, le renforcement du poids des parents et des élus aggraverait également la logique consumériste et les phénomènes de concurrence entre établissements. Le transfert aux régions des compétences en matière de formation professionnelle et d'orientation était notamment critiqué car, pour les détracteurs du projet, les établissements n'ont pas vocation à dispenser des formations étroitement liées aux besoins locaux du mar-

ché du travail, mais doivent contribuer à la formation des citoyens.

Enfin, la décentralisation est vue comme une source d'inégalités scolaires. Les montants consacrés à l'éducation par les collectivités locales varient déjà de manière importante : une enquête du SNUipp-FSU¹ a révélé qu'à l'école primaire, le niveau des crédits pédagogiques par élève pouvait varier de 10 à 100 euros par an. De même, une étude réalisée en 2001 par le ministère de l'Éducation nationale faisait apparaître des écarts de 1 à 9 dans les dépenses des départements pour les collèges. En conclusion, mieux vaut être écolier dans le V^e arrondissement parisien que dans une commune rurale du Pas-de-Calais, collégien à Toulon qu'à Cherbourg, lycéen à Tours qu'à Nancy, et les moyens supplémentaires accordés aux établissements des zones d'éducation prioritaire font pâle figure comparés aux subsides distribués par tel ou tel département généreux.

Futuribles

Sources : NOUZILLE Vincent. « La vérité sur l'argent de l'école ». L'Express, 18 octobre 2001 ; ALBERT Laurence. « Jean-Pierre Raffarin ouvre le chantier de la décentralisation du système éducatif ». Les Échos, 24 septembre 2002 ; BRONNER Luc. « Les personnels de l'éducation se mobilisent contre la décentralisation ». Le Monde, 6 mars 2003.

1. SNUipp : Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et Pegg (professeurs d'enseignement général de collège) ; FSU : Fédération syndicale unitaire.

positions de principe, et à admettre que les réponses peuvent varier selon les circonstances et les lieux.

Une démarche de ce type aurait pour mérite de consacrer le retour du politique, car la liberté des choix et la possibilité de comparer les performances obligent les acteurs du monde éducatif à prendre des décisions conformes aux souhaits des populations et à justifier leurs choix, donc à rendre des comptes, ce qui reste à ce jour la meilleure garantie d'un fonctionnement démocratique.

Cela revient-il à ouvrir la voie à la démagogie et au clientélisme ? Au-delà du lieu commun que recèle cet anathème classique de la pensée antidécentralisation, une telle suspicion pose une question difficile : la culture civique des Français, que ce soit celle des citoyens ordinaires ou celle des élus, est-elle ca-

pable d'accepter et d'intégrer une telle réorganisation du système éducatif afin de le rendre viable ? La décentralisation est-elle suffisamment entrée dans les mœurs pour fonctionner de façon harmonieuse à une plus grande échelle qu'aujourd'hui ?

Rien n'est moins sûr. La façon dont la décentralisation a été mise en place, avec un empilement obscur de structures décisionnelles qui se recoupent les unes les autres, n'a pas contribué à en valoriser le principe, ni à diffuser une culture civique fondée sur la participation et le débat. Faut-il alors en conclure, avec Roger Fauroux, qu'une décentralisation dans l'éducation n'est pas envisageable en France avant longtemps et qu'il faudrait plutôt se contenter d'une simple déconcentration dans l'administration de l'éducation nationale (c'est-à-dire une revalorisation des académies et des inspections d'académie, avec clarification de leurs rôles respectifs) ?

Ce pessimisme peut se comprendre, notamment parce qu'une véritable décentralisation ne pourra pas être menée sans des réformes plus générales de l'État en France, à commencer par une réforme fiscale de grande ampleur. Néanmoins, plusieurs éléments plaident en faveur de la décentralisation. Tout d'abord, compte tenu des lourdeurs de l'appareil administratif, il n'est pas sûr qu'une déconcentration soit plus facile à mettre en œuvre. Surtout, force est de reconnaître que la situation actuelle n'est guère satisfaisante pour une société libérale avancée comme la société française, qui manifeste en toute occasion de hautes exigences sur le plan des principes démocratiques.

La démocratie exige de traiter les citoyens en adultes responsables, capables de faire des choix de manière au moins aussi judicieuse que les élus ou les experts, sous réserve naturellement qu'ils aient été correctement informés. Quoi qu'en disent les partisans de la centralisation, l'intervention des citoyens dans les processus de décision ne saurait se limiter à l'espace national, où leur rôle reste minimal et relativement abstrait. C'est bien à l'échelon local que la participation prend tout son sens car c'est là que se constate concrètement le lien entre la décision et ses effets. Mais pour donner de la valeur à cette participation locale, encore faut-il confier aux citoyens la possibilité de prendre des décisions importantes.

Certes, une organisation décentralisée du pouvoir n'appartient pas à la tradition française, qui valorise au contraire le volontarisme politique dans un cadre pyramidal, tout en laissant peu d'autonomie à la société civile. Pourtant, cette forme d'organisation demeure intrinsèquement supérieure à celle qui consiste à voir des questions essentielles tranchées au sommet de l'État, quasiment sans consultation ou débat public préalables, et qui laisse à l'administration le soin de régir la vie des hommes. De ce point de vue, une déconcentration ne modifierait pas fondamentalement les choses car elle continuerait à laisser à l'administration le soin de décider. C'est pourquoi, malgré les difficultés, le pari de la décentralisation vaut la peine d'être tenté, quitte à procéder par étapes à l'aide par exemple d'une loi de programmation.

Au bout du compte, la question est peut-être moins de savoir s'il faut décentraliser que de comprendre pourquoi l'idée de décentralisation a fini par être à ce point délaissée en France, notamment par la gauche, même si Claude Allègre s'est clairement prononcé en ce sens au lendemain de son départ du ministère de l'Éducation nationale ⁴¹. Est-ce à dire que la décentralisation n'aura été qu'une courte parenthèse dans l'histoire de France, marquée par une culture qui pousse à l'extrême la peur de la différence et le désir d'uniformité ? À l'occasion du grand débat sur l'éducation, on aurait tort d'oublier que la diversité est l'un des moteurs du progrès, y compris dans le domaine de l'enseignement.

41. « Toute réforme de l'Éducation nationale passe par une décentralisation et une implication plus grande des usagers et des élus : il faut confier les écoles aux communes, les collèges aux départements, les lycées aux régions. Personnels compris. Des références nationales et des diplômes nationaux assureront la cohérence des formations. À l'aide de subventions, l'État assurera l'égalité entre régions. Dans ces structures décentralisées, il faut donner la parole aux parents (et aux élèves au lycée). Il faut donner du pouvoir aux chefs d'établissement et aux conseils d'établissement. » In « Non je ne regrette rien ». *Le Nouvel Observateur*, n° 1848, 2000.

Cyril Adoue, Arnaud Ansart ¹

L'essor de l'écologie industrielle

UNE AVANCÉE VERS LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Après avoir défini et rappelé la genèse (récente) de ce concept, Cyril Adoue et Arnaud Ansart présentent ici, exemples à l'appui, l'intérêt de l'écologie industrielle. Partant de cas concrets de parcs éco-industriels (en Europe, Amérique ou Asie), ils montrent comment peut s'établir une « symbiose industrielle » entre entreprises d'une même région, les déchets des uns devenant les matériaux de production des autres. Pour parvenir à de telles synergies, l'outil essentiel est, selon eux, l'analyse du « métabolisme industriel », qui repose sur le principe de conservation de la matière au sein du système observé. C'est là un instrument majeur d'aide à la décision pour la mise en œuvre d'un développement véritablement durable.

Mais l'écologie industrielle, insistent les auteurs, peut aller bien au-delà de la simple (mais encore trop rare) symbiose industrielle, en intégrant la minimisation des émissions dissipatives, la dématérialisation de certaines activités économiques, la décarbonisation de l'énergie, l'éco-efficacité...

Enfin, quoique conscients de la part minime occupée par l'écologie industrielle dans les systèmes économiques contemporains, Cyril Adoue et Arnaud Ansart insistent sur le rôle crucial qui pourrait être le sien dans les années à venir, à supposer que les gouvernants se décident à développer les incitations législatives et économiques indispensables. Autrement dit, à passer des grandes déclarations aux actes s'agissant du développement durable.

S.D.

1. Cyril Adoue est chercheur au Centre de recherches et d'études interdisciplinaires sur le développement durable, université de technologie de Troyes ; Arnaud Ansart est chercheur au département Éco-efficacité et procédés industriels d'EDF (Électricité de France) Recherche et développement.

O nze ans après le sommet de la Terre de Rio, notre société semble peiner à s'orienter vers un développement qui ne compromettrait pas les capacités des générations futures à assurer le leur. De l'État à la société civile, la foule des acteurs concernés éprouve en effet des difficultés à concilier intérêt général et intérêts particuliers, réactivité et stratégie à long terme. Les résultats de 10 années de travaux sur la mise en œuvre du développement durable et de deux sommets de la Terre peuvent paraître insuffisants devant l'urgence de la situation. De nombreuses voies ont cependant été explorées, à la recherche de solutions à cette équation d'une complexité sans précédent. Un domaine scientifique émergent, l'écologie industrielle, propose des pistes intéressantes.

L'écologie industrielle : définition

Cet oxymore interpelle, tant ces deux mots nous paraissent incompatibles. « Écologie » fait référence à l'écologie scientifique, étude des écosystèmes ; « industrielle » désigne la société industrielle dans son ensemble (appareil de production, services, agriculture, collectifs...).

Il s'agit d'une approche de la société industrielle appréhendée comme un système, avec sa multitude d'interactions et d'interdépendances, qui devient un cas particulier d'écosystème réintégré dans la biosphère. Ce nouvel angle de vue rompt avec l'image traditionnelle de deux entités distinctes, où les impacts environnementaux n'apparaissent partiellement qu'à l'interface et lorsque leur coût économique est chiffrable. Il permet de

regarder de manière rationnelle et cohérente les interactions entre cet écosystème et le reste de la biosphère, et dessine ainsi de nouveaux leviers d'action.

L'écologie industrielle se construit sur l'étude des flux et stocks de matière, d'énergie et d'information au sein d'un système clairement délimité (zone industrielle, bassin versant, pays...). Brad Allenby ², l'un des pères du domaine, met ainsi en évidence la non-durabilité de l'organisation de la société industrielle contemporaine et dénonce le postulat à partir duquel elle s'est construite : l'idée que les ressources naturelles sont illimitées et que la capacité de la biosphère à retraiter les déchets et à réparer les dommages de l'activité humaine l'est également. Les différentes composantes de cette société peuvent présenter des interactions financières et quelques échanges matériels à travers des relations « clients-fournisseurs » classiques. Le résultat global de l'utilisation de ce postulat reste tout de même un ensemble d'entités indépendantes. Cette approche individuelle est symbolisée par un premier type d'écosystème (type I), considéré comme non limité en ressources et capable d'absorber une quantité de déchets illimitée.

La première conséquence de cette organisation concerne le traitement des impacts de l'activité industrielle sur le reste de la biosphère. Ils sont, là encore, appréhendés à l'échelle de l'installation par l'industriel et par la réglementation qui encadre ses activités. Ils sont donc traités, tels des fatalités, à l'interface de deux entités (biosphère et entreprise) cloisonnées. L'efficacité économique et écologique de cette approche de dépollu-

2. ALLENBY Brad. *Design for Environment: Implementing Industrial Ecology*. New Brunswick : State University of New Jersey, thèse de doctorat, 1992, 381 p.

tion dite « *end of pipe* » est largement discutable. Sur le plan environnemental, le champ d'action est étroit : les solutions proposées consistent souvent à déplacer l'impact environnemental dans un autre milieu. Une station d'épuration des eaux usées, par exemple, va produire quantité de boues qui sont susceptibles de polluer des sols lors de leur stockage. Ces solutions individuelles présentent des rendements rapidement décroissants : les premières étapes, physiques, de l'épuration des eaux (dégrillage, dessablage, décantation) permettent en effet de supprimer une grande partie de la pollution à peu de frais. Mais la suppression de certains polluants azotés ou carbonés est ensuite chimique ou bactériologique, dans des installations complexes et coûteuses car les conditions de température et de pression sont strictes.

De même, la modération dans l'usage des ressources naturelles se limite, à l'intérieur des frontières de l'entreprise, à des modifications de procédés (techniques propres, sobres en énergie, meilleures techniques disponibles) ou à un effort de conception des produits (éco-conception...).

Les écosystèmes naturels sont des icônes de durabilité et d'équilibre : l'usage de la matière est optimal, chaque déchet étant aussitôt utilisé par un autre organisme, les besoins énergétiques sont satisfaits par un apport externe d'énergie renouvelable : l'énergie solaire. Brad Allenby propose, par analogie, d'orienter la société industrielle vers ce modèle. Si cet objectif ne paraît pas vraisemblable, l'étape intermédiaire semble plus

accessible. Elle repose sur une organisation alternative, où les flux sont bouclés : les déchets deviennent matières premières pour d'autres entités, les surplus d'énergie (vapeurs, gaz d'échappement), autrefois rejetés dans l'atmosphère, sont utilisés à la place de combustibles fossiles. C'est un deuxième type d'écosystème (type II).

Cette approche globale crée ainsi un nouveau champ d'action pour les acteurs industriels. Les solutions proposées dépassent le cadre de l'entreprise et leurs effets sont concrètement mesurables à l'échelle du système. La compétitivité de l'entreprise s'en trouve également renforcée : économie de matières premières, de traitement de déchets, voire gains lorsque les déchets acquièrent une valeur marchande. La prise de conscience de l'impact sur l'environnement et la gestion des risques sont aussi améliorés.

Quelques jalons historiques

Au-delà de son aspect intellectuellement agréable, plusieurs facteurs expliquent la diffusion rapide du concept d'écologie industrielle et l'essor d'un nouveau domaine scientifique.

Sporadiquement évoquée dès les années 1950 par certains écologues³, cette approche va réellement prendre corps avec le concept de développement durable au début des années 1990.

Deux années après le rapport Brundtland⁴, en 1989, l'article fondateur de l'écologie industrielle « *Strategies for Manufacturing* » est écrit par

3. Voir ERKMAN Suren. *Vers une écologie industrielle*. Paris : Charles Léopold Mayer, 1998, 147 p.

4. BRUNDTLAND Gro Harlem. *Notre avenir à tous*. New York : Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Oxford University Press, 1987.

deux hauts cadres de la division recherche-développement de General Motors dans la revue *Scientific American* ⁵. À cette époque, l'écologie industrielle se présente comme un outil susceptible d'aider la société industrielle à s'orienter vers un objectif de développement durable encore flou. En 1991, un colloque organisé par la National Academy of Science lui est consacré. Puis, en 1996, aux États-Unis, le Conseil présidentiel pour le développement durable (President's Council on Sustainable Development / PCSD) propose à Bill Clinton la création de « parcs éco-industriels » ⁶.

Enfin, ce nouveau domaine scientifique se dote d'outils et de structures vers la fin des années 1990 : le *Journal of Industrial Ecology* est créé en 1997 (Massachusetts Institute of Technology / MIT Press), puis l'International Society for Industrial Ecology (ISIE) voit le jour en 2000. L'écologie industrielle se voit aussi peu à peu intégrée dans plusieurs cursus universitaires américains et européens.

Au niveau européen, des régions telle la Catalogne affichent clairement leur volonté d'appliquer les principes de l'écologie industrielle dans leurs programmes de développement. Cette initiative est soutenue à travers le programme de coopération interrégionale Interreg3c, financé par le Fonds européen de développement régional ⁷.

La principale cause de cet essor est que l'écologie industrielle se présente comme un outil efficace au sein d'une

stratégie de développement durable. L'intervention de l'écologie industrielle dans le champ environnemental est évidente : diminution des ponctions de matières premières et des rejets, grâce à une optimisation de l'usage de la matière et de l'énergie dans les « chaînes alimentaires industrielles », où les déchets des uns deviennent des matières premières pour d'autres. Sa participation au développement économique a déjà été évoquée. Cependant, sa déclinaison dans le champ social n'est pas immédiate : en effet, elle se focalise par essence sur les interactions entre unités de production, sur les dimensions physiques des échanges de déchets et d'énergie entre les différents éléments d'un système. La précision dans l'observation s'arrête là, sans généralement tenir compte des composantes humaines avec leurs interactions. Toutefois, même si le champ social semble momentanément en dehors du rayon d'action de l'écologie industrielle, les réalisations proposées par cette nouvelle approche peuvent induire, par exemple, des changements dans les relations entre les entreprises et la société civile. La participation à un écosystème industriel oblige en effet ses membres à communiquer de manière soutenue sur la nature de leurs flux entrants et sortants, et donc à sortir de leur isolement. On peut espérer que ce bouleversement culturel amorce une dynamique de décroïsonnement qui pourrait ensuite amener les entreprises à mieux communiquer avec le public.

5. FROSCHE Robert A. et GALLOPOULOS Nicholas E. « Strategies for Manufacturing ». *Scientific American*, septembre 1989, pp. 144-152.

6. PCSD. *Sustainable America. A New Consensus for the Prosperity, Opportunity and a Healthy Environment for the Future*. Washington, D.C. : Government Printing Office, 1996.

7. Opération ECOSIND (Écosystème industriel), consultable sur le site Internet www.interreg3c.net.

Extension du concept et démarches connexes

La valorisation des déchets comme des ressources grâce au bouclage de ces flux peut être considérée comme une version réductrice de l'application des principes de l'écologie industrielle. Dans le livre de Suren Erkman (*op. cit.*), trois autres aspects sont également abordés :

— **La minimisation des émissions dissipatives dans l'environnement** : en améliorant les matériaux (immobilisation des additifs, lutte contre la corrosion, etc.), en favorisant le recyclage, en substituant des substances dangereuses par d'autres inoffensives. Une interdiction de l'usage du chlore, présent dans de nombreux procédés de fabrication, impliquerait à ce titre une restructuration majeure du système industriel. Un exemple d'émission dissipative concerne les pneus : 60 % du flux de pneus usagés ne sont pas valorisés et se perdent dans la nature, et sur les 40 % valorisés, une partie non négligeable de la matière composant ces pneus reste sur l'asphalte des routes. Une grande quantité de matière est donc perdue et ne sera pas réinjectée dans un cycle de production. L'idée est donc d'optimiser le bouclage des flux, de rendre ces boucles étanches en évitant les émissions dissipatives tout au long du cycle de vie du produit.

— **La « dématérialisation » des activités économiques** : en obtenant plus de services et de biens à partir d'une quantité de matière identique, voire moindre ; en d'autres termes, en accroissant la productivité des ressources, en vendant l'usage au lieu de l'objet. Des initiatives comme celle de l'entreprise Xerox, qui a décidé de ne plus vendre de photocopieurs mais des photocopies, participent

à la déconnexion des flux financiers des flux de matière : Xerox, qui reste désormais propriétaire de ses machines, a tout intérêt à les produire robustes et à en assurer une maintenance régulière pour allonger leur durée de vie. L'entreprise poursuit toujours ainsi l'objectif « naturel » d'une augmentation de son chiffre d'affaires tout en consommant moins de matière. D'autres exemples concernent l'allègement des voitures, la création de contrats où ce sont les kilomètres parcourus qui sont vendus et non le véhicule, l'utilisation des fibres optiques à la place de câbles en cuivre, etc. La dématérialisation est cependant une notion délicate, car elle peut générer des effets pervers : l'informatique censée réduire la consommation de papier provoque l'effet inverse, le développement des télécommunications censé limiter les déplacements s'accompagne parallèlement d'une augmentation du nombre de voyages d'affaires, des produits plus légers peuvent avoir une durée de vie réduite, etc. À l'opposé, les efforts du *marketing* et de la publicité visent à matérialiser l'économie en augmentant les achats de produits neufs à courte durée de vie.

— **La « décarbonisation » de l'énergie** : en consommant déjà moins d'énergie (politiques de maîtrise de la demande d'énergie), en favorisant l'emploi de combustibles dont l'usage est moins émetteur de carbone (charbon puis pétrole puis gaz naturel, le plus abondant). Les hydrocarbures, sources par ailleurs d'une aggravation de l'effet de serre par augmentation de la teneur de l'atmosphère en CO₂, joueront encore longtemps un rôle prépondérant vis-à-vis des énergies renouvelables qui ne peuvent pas satisfaire les besoins croissants en énergie des centres urbains.

L'utilisation de la biomasse (paille, résidus végétaux...) nécessite à l'échelle industrielle des cultures intensives, d'où la polémique sur son impact écologique (biodiversité). Une solution pourrait être à terme d'utiliser l'hydrogène comme vecteur énergétique (dont la production nécessite une source d'énergie), non sans d'ailleurs soulever des problèmes technologiques encore irrésolus comme la sécurité du transport, le stockage, la fragilisation des matériaux, toute une infrastructure de pipelines, etc.

Ces trois axes de travail et les différentes actions autour du bouclage des flux de matière et d'énergie relèvent d'une logique opérationnelle. L'approche systémique que propose l'écologie industrielle ne se limite pas aux interactions physiques. Elle couvre désormais un champ plus vaste prenant également en considération l'avenir de la société industrielle et la question de ses valeurs ⁸.

D'autres démarches connexes à l'écologie industrielle ont également vu le jour pour répondre à la demande d'outils de mise en œuvre du développement durable. Ces notions sont régulièrement utilisées dans les milieux d'affaires et les organisations gouvernementales. Elles reposent essentielle-

ment sur des approches « produit » ou « procédé » au sein de l'entreprise.

Ainsi, l'éco-efficacité est un concept présenté en 1992 par le WBCSD ⁹ pour aider les entreprises à mesurer leur progression vers le développement durable. Il vise à réconcilier croissance économique et équilibre écologique. L'éco-efficacité est représentée par le *ratio* de la valeur du produit ou service sur l'impact environnemental.

La notion de « production propre » (*cleaner production*) est soutenue par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). C'est une stratégie environnementale préventive intégrée pour les procédés, les produits et les services. Elle vise à améliorer leur efficacité et à réduire les risques sanitaires et environnementaux. Les réalisations portent par exemple sur des opérations de prévention de la pollution, de réduction d'usage de toxiques ou d'éco-conception.

L'initiative ZERI ¹⁰ est née au Japon. Elle est à l'origine des nombreux projets *Zero Emission* dans ce pays, souvent identifiés comme des projets de parcs éco-industriels. Le concept *Zero Emission* s'inscrit dans la dynamique du management par la qualité totale (TQM) ¹¹, qui a stimulé dans les années 1980 la créati-

8. BOURG Dominique. « Le nouvel âge de l'écologie ». *Le Débat*, n° 113, 2001 ; ALLENBY Brad. « Earth Systems Engineering: the Role of Industrial Ecology in an Engineered World ». *Journal of Industrial Ecology*, vol. 2, n° 3, 1998 ; BOURG Dominique, ERKMAN Suren. *Perspectives on Industrial Ecology*. Sheffield : Greenleaf Publishing, novembre 2002.

9. Plusieurs grandes entreprises, dont la plupart transnationales, se sont regroupées depuis 1992 au sein du World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), qui au bout de 10 ans compte 150 membres dans 20 domaines d'activités (Aventis, Fiat, Michelin, Nestlé, L'Oréal, Shell...). Ce conseil travaille essentiellement sur neuf thèmes liés au développement durable pour lesquels le monde des affaires joue un des rôles principaux, parmi lesquels climat et énergie, responsabilité sociale de l'entreprise, durabilité et marché, éco-efficacité, etc.

10. *Zero Emission Research Initiative*. Ce programme de recherche est soutenu par une fondation du même nom. De grands groupes tels DuPont, Ebara, ont également soutenu ce programme qui, après avoir popularisé le concept *Zero Emission* au Japon a engagé de nombreuses actions vers les pays du Sud (Colombie, Nigeria...).

11. Voir LOWE Ernest A. « Review ». *Journal of Cleaner Production*, vol. 5, n° 1-2, 1997.

tivité du personnel pour améliorer l'efficacité de son travail et obtenir une production sans défauts, totalement conforme aux besoins du client (zéro défaut, zéro stock...). L'idée est ici de stimuler la créativité des industriels en fixant un objectif plus qu'ambitieux : produire sans impacts sur l'environnement. La démarche consiste ainsi à améliorer les procédés dans tous les secteurs, afin de diminuer les quantités de matière entrantes et sortantes, et de boucler les flux restants. Proche de l'écologie industrielle dans ses mises en pratiques, l'initiative ZERI s'en éloigne lors de la comparaison des concepts : si ZERI se focalise en effet sur la réduction des émissions, l'écologie industrielle, dans son approche systémique, propose une vue sur l'ensemble des leviers susceptibles d'aider à optimiser le fonctionnement du système.

La situation insulaire du Japon rend vitales les questions de ressources et de déchets. D'autres concepts liés à cette idée de bouclage des flux sont donc apparus. L'idée de *junka-gata-shakai* (société orientée recyclage)¹² est actuellement soutenue par le ministère japonais de l'Économie et de l'Industrie (MITI) avec l'objectif affiché d'accroître la productivité de l'industrie du pays.

Le métabolisme industriel

L'existence, à la fin des années 1980, d'outils permettant d'observer les flux et les stocks de matière et d'énergie qui composent un système constitué de plu-

sieurs entités, est un autre facteur ayant contribué au succès du concept d'écologie industrielle. Le « métabolisme industriel » propose ainsi, à travers l'identification et l'étude des procédés de transformation de la matière, de dresser une cartographie quantifiée des flux et stocks de cette matière. La démarche s'appuie sur le principe de conservation de la matière (premier principe de la thermodynamique) : pour un système identifié, la quantité de matière entrante = la quantité de matière sortante – les accumulations + ou – les réactions (combustion...).

Le métabolisme industriel permet ainsi de dresser des bilans de masse, de caractériser la dynamique de la matière à travers le système étudié. Les utilisations sont multiples¹³ :

— Suivi des polluants sur un territoire donné tel un bassin hydrographique, identification des sources d'émission et des réservoirs d'accumulation. Cette démarche, à la demande des autorités néerlandaises, a été appliquée sur le Bassin rhénan au cours des années 1990 pour identifier les sources d'émission de métaux lourds tels que le cadmium.

— Identification de sources de gaspillage de matières premières, de consommations très importantes de produits chimiques dangereux par des industries bénéficiant d'une image de propreté¹⁴ : à titre d'exemple, il faut une tonne de silicium de qualité métallurgique pour produire quatre kilogrammes de silicium de qualité électronique servant à fabriquer des cellules photovoltaïques.

12. MURAKAMI S. (université de Tokyo). Intervention lors du congrès « Industrial Ecology for a Sustainable Future », Ann Arbor (Michigan, États-Unis), le 30 juin 2003.

13. ERKMAN Suren. *Op. cit.*

14. *Ibidem.*

La quantité tombe à un kilogramme pour élaborer des microprocesseurs. Les procédés de fabrication utilisent par ailleurs, dans chaque cas, des dizaines de milliers de tonnes de chlore, d'acides et solvants divers, chaque année, pour arriver au résultat final.

— Mise en évidence des pistes de synergies entre les entreprises.

Ces bilans des flux et stocks de matière et d'énergie se présentent donc comme de formidables outils d'aide à la décision dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable à l'échelle d'un territoire ou d'une entreprise. Les méthodologies de collecte et d'agrégation des données ont fait des progrès considérables ces 10 dernières années. Le défi consiste désormais à rendre ces données intelligibles par les décideurs et à construire des outils de simulation.

Des preuves de faisabilité dans le monde entier

Un facteur semble cependant déterminant dans le succès de l'écologie industrielle : l'existence de réalisations concrètes et chiffrées validant les hypothèses selon lesquelles elle permet de réaliser des gains et de diminuer l'impact du système industriel sur l'environnement. Nous n'en donnerons ici qu'un aperçu significatif. Toutefois, avant de parler de parcs, réseaux éco-industriels, dont le retour d'expérience n'est pas d'ailleurs toujours facile à établir, on peut déjà mentionner nombre de synergies effectives entre secteurs industriels, sans qu'on les baptise pour autant « éco-

logie industrielle ». Les boues des papeteries servent en cimenterie, tout comme les laitiers d'aciérie¹⁵ ou les oxydes de fer des fonderies. Les marcs de café sont utilisés en champignonnières, les liqueurs noires des papeteries en pharmacie, etc. Par ailleurs, la réutilisation d'acides et solvants usés est pratiquée couramment.

En Europe

L'écosystème industriel le plus abouti et le plus documenté se trouve à Kalundborg, au Danemark (figure 1), petite ville industrielle de 20 000 habitants située en bord de mer, à 100 km à l'ouest de Copenhague.

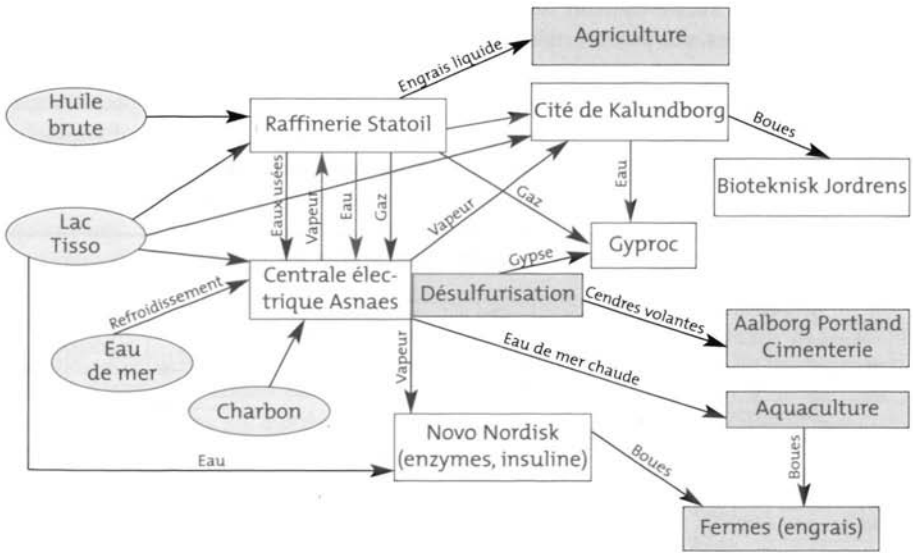
La « symbiose de Kalundborg » est un réseau formé spontanément en une trentaine d'années, regroupant aujourd'hui cinq entreprises proches géographiquement et la municipalité :

- l'usine Novo Nordisk de production d'enzymes et de produits pharmaceutiques (insuline...);
- la centrale thermique au charbon Asnaes Power Station ;
- l'usine de production de panneaux de placoplâtre Gyproc ;
- la raffinerie Statoil ;
- l'entreprise de dépollution des sols Bioteknisk Jordrens.

Il permet à ses membres d'échanger matière, eau et énergie de manière lucrative pour chacun d'eux. La dimension écosystémique des échanges n'a été remarquée qu'en 1989, au bout d'une vingtaine d'années. Des synergies avec l'extérieur de la symbiose se sont également développées. Actuellement, une vingtaine de contrats bilatéraux sont en

15. Le laitier est le nom donné à l'ensemble des matières vitreuses qui se forment à la surface des métaux en fusion et rassemblent les impuretés provenant de la gangue des minerais (NDLR).

Figure 1 — L'écosystème industriel de Kalundborg



Réduction de la consommation annuelle de ressources	Réduction des émissions	Recyclage des déchets
Pétrole : 45 000 tonnes Charbon : 15 000 tonnes Eau : 600 000 mètres cubes	CO ₂ : 175 000 tonnes SO ₂ : 10 200 tonnes	Cendres volantes : 130 000 tonnes Soufre : 4 500 tonnes Gypse : 90 000 tonnes Phosphore : 600 tonnes Azote : 1 440 tonnes

cours, mais cette structure est en perpétuel changement : apparition de nouveaux partenaires, nouvelles synergies, disparition de certains ayant perdu leur rentabilité. La symbiose devrait accueillir d'ici peu une unité de production de câbles.

Les résultats obtenus par ce système sont surprenants (tableau ci-dessus).

Les revenus annuels dégagés par ces relations symbiotiques (économies en ressources, vente de déchets) pour le

système sont estimés à 10 millions de dollars US¹⁶.

En Autriche, la Styrie, province de 1,2 million d'habitants, propose, par exemple, un système assez complexe d'échanges de déchets, embryon d'écosystème de type II (figure 2).

Ce réseau spontanément formé sur plusieurs années a permis de recycler des quantités importantes de déchets et d'énergie se chiffrant en centaines, voire milliers de tonnes : gypse, laitiers d'aciérie

16. LOWE Ernest A., MORAN Stephen R., HOLMES Douglas B. *Eco-Industrial Parks: a Handbook for Local Development Team*. Oakland : Indigo Development, 1998.

trielle, financée par le Conseil régional, la municipalité de Grande-Synthe et GDF (Gaz de France). Les raisons du choix étaient les suivantes :

— la municipalité bénéficiait d'un Agenda 21 local dès 1997 ;

— la zone industrielle, composée de 28 entreprises dans divers domaines, était bien représentative de l'ensemble des zones en France, dans une région industrielle dense permettant de généraliser la démarche à la communauté urbaine de Dunkerque (CUD)

Une préétude effectuée a mis en lumière des problèmes de communication (entreprises / Chambre de commerce et d'industrie / municipalité), la faible conscience générale des flux de matière et des déchets en tant que ressources potentielles, la non-utilisation d'espaces ou d'infrastructures telles que le canal, etc. Après un temps d'arrêt, le projet renaît grâce à l'association Écopal (Écologie et économie partenaires dans l'action locale), reconnue par la structure intercommunale CUD et composée de grandes entreprises ¹⁷. Son objectif est de promouvoir l'écologie industrielle dans la zone de Grande-Synthe par la sensibilisation, le dialogue entre les industriels, l'aide aux partenaires. Des actions sont déjà enclenchées telles que :

— le bilan et la valorisation des déchets industriels banals, la contrainte majeure étant la réglementation (mélanges de déchets non stockables) ;

— l'optimisation de la logistique de la collecte (véhicules propres, électriques ou gaz...) ;

— la mutualisation des traitements ;

— l'intégration des petites et moyennes entreprises et industries (club d'entreprises, incitation au tri, suivi des cycles matières...) à la démarche.

Dans l'Aube, le Conseil général réunit régulièrement, depuis novembre 2002, un groupe d'industriels sensibilisés à l'écologie industrielle, diverses institutions (Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement / DRIRE...) et des chercheurs de l'université de technologie de Troyes. Une étude de six mois sur le potentiel synergique (échanges de matière, mutualisation du traitement de déchets...) du département a été lancée en mars 2003.

D'autres projets existent en Espagne (Catalogne), en Allemagne (Bade-Wurtemberg), aux Pays-Bas (port de Rotterdam), etc.

En Amérique

Aux États-Unis, en 1994, l'Environment Protection Agency (EPA) a développé un projet sur les parcs éco-industriels, dans le cadre du PCSD de l'administration Clinton. Son objectif était de concevoir et développer des parcs éco-industriels respectueux de l'environnement, créateurs d'emplois et d'innovations technologiques. Quatre projets en sont issus : Chattanooga (Tennessee), Port of Cape Charles (Virginie), Baltimore (Maryland) et Brownsville (Texas). Si le bilan des actions entreprises sur ces parcs est variable, ce programme a permis de définir les bases d'une nouvelle forme de développement des zones industrielles, se traduisant par ailleurs

17. Air Liquide, Aluminium Dunkerque, Coca-Cola, Dalkia, Europipe, Ajinomoto Euroaspartame, Cambell General Condimentaire, GTS Industrie, Lafarge Aluminate, Sollac Dunkerque, Total, EDF CNPE Gravelines.

par l'éclosion de nombreuses formations universitaires et d'organismes de conseil. Aujourd'hui, plus de 14 parcs sont profondément engagés dans une démarche de gestion environnementale, et 32 autres États se lancent.

Deux enseignements de l'expérience américaine, plus ancienne que celle de la France, doivent être retenus. Tout d'abord, la notion de durée : la plupart de ces projets ont plus de 10 ans et sont en perpétuel développement ; enfin, les difficultés rencontrées pour impliquer les entreprises dans ce type de démarche. Afin de pérenniser ces expériences et d'inciter à les renouveler, l'EPA vient de créer deux nouveaux instruments-supports :

— Une structure qui se consacre au développement éco-industriel : le Centre national pour le développement éco-industriel (National Center for Eco-Industrial Development / NCEID), créé en partenariat avec deux universités. Doté de 175 000 dollars US, il doit assurer la promotion du concept de développement éco-industriel, le développement d'outils et la formation des acteurs clés.

— Un logiciel : DIET (*Designing Industrial Ecosystems Tool*, outil de conception d'éco-système industriel), élaboré pour assister les acteurs locaux dans la création et la gestion de parcs d'activités respectueux de l'environnement. Il permet notamment d'analyser les impacts potentiels sur le parc, d'identifier les échanges possibles entre entreprises ou de visualiser l'impact environnemental d'une nouvelle implantation.

Par ailleurs, de juin 1997 à mai 1999, un projet en Caroline du Nord a été financé en grande partie par l'EPA (bud-

get total environ 180 000 dollars US) et dirigé par le Triangle J Council of Governments, avec de nombreux appuis dont des industriels des télécommunications, semi-conducteurs, pharmacie, amino-acides, fils pour pneus et fils textiles, produits non tissés, équipements de plomberie...

Des données de 182 entreprises de six régions ont été collectées et des partenariats potentiels ont été identifiés pour 48 % d'entre elles (matériaux, eau, énergie) ; 49 partenariats possibles sont apparus, dont 12 probables à court terme, mais seulement trois effectifs fin 2001 : sur le méthanol, les sacs plastiques et les cendres de bois.

Les acteurs de ces différentes initiatives nord-américaines (États-Unis et Canada) se sont regroupés au sein de l'Eco-Industrial Development Council (EIDC) afin de promouvoir cette idée, de partager leurs expériences et d'analyser les principaux facteurs d'échec et de réussite.

Au Mexique, dans le port de Tampico, un projet de démonstration « By-Product Synergy » a été initié par le Business Council for Sustainable Development (BCSD) / Gulf of Mexico, en octobre 1997, au sein d'un groupe de 21 entreprises choisies (surtout chimiques ou pétrochimiques), beaucoup étant certifiées ISO 9 000 et 14 000¹⁸, bénéficiant pour la plupart de rapports antérieurs dans le cadre d'une association locale. Les motivations d'un tel projet étaient multiples : gains énergétiques, réduction de l'impact environnemental de l'activité industrielle, opportunités en termes d'échanges, réduction des émissions de gaz à effet de serre.

18. ISO pour International Standard Organisation.

Des réunions régulières de *brainstorming* et la signature d'accords de confidentialité ont favorisé les relations entre entreprises qui se connaissaient pourtant auparavant. Des visites sur sites de membres du BCSD ont parfois été nécessaires. La phase initiale du projet s'est achevée en janvier 1999 et a permis d'identifier de nombreuses synergies, dont 13 seulement ont été jugées pertinentes en termes de quantités, toxicité, coûts, temps de mise en œuvre, entre autres :

- récupération du gaz carbonique (neutralisation des sols alcalins, sodas) ;
- utilisation du butadiène usé (comme combustible) ;
- utilisation de résines polymères comme matériaux de construction (membranes imperméables) ;
- réhabilitation cryogénique des résines polymères (bouteilles, petites pièces en plastique) ;
- récupération du chlorure ferrique comme floculant (traitement de l'eau) ;
- plates-formes de chargement à partir de sacs de polyéthylène et polypropylène ;
- utilisation des résidus de PVC (polychlorure de vinyle) dans l'industrie de la chaussure.

En Asie

De nombreux projets existent : concept *Zero Emission* au Japon, éco-villes en Thaïlande, aux Philippines, etc. Les différents acteurs du continent se sont fédérés au sein d'un réseau : Eco-Industrial Estates Asia (EIEAsia).

Nous ne citerons qu'un exemple pour la Chine : l'industrie sucrière, qui doit augmenter sa productivité pour rester compétitive face aux pays producteurs de sucre (Brésil, Thaïlande, Australie). La région de Guangxi Zhuang, dans le

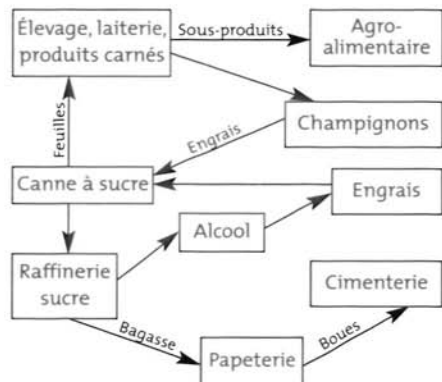
Sud, réalise plus de 40 % des exportations chinoises de sucre. Le coût de production est élevé car les fermes sont petites, la production faible et le contenu en sucre de la canne faible également. Les raffineries sont petites et ne peuvent pas utiliser leurs sous-produits.

Guigang Group, qui emploie plus de 3 800 personnes, a créé un réseau d'échanges de sous-produits (figure 3). Le complexe comprend ainsi des usines d'alcool (10 000 tonnes par an), de papier (85 000 tonnes), de papier-toilette, de fertilisants (30 000 tonnes), de carbonate de calcium (25 000 tonnes), de ciment (330 000 tonnes), de production d'énergie et bien sûr de sucre (120 000 tonnes).

Le complexe prévoit par ailleurs une expansion :

- construction d'une laiterie avec un élevage de vaches se nourrissant de feuilles de canne ;
- construction d'une usine de fabrication de yaourts, de lait frais, de poudre de lait ;

Figure 3 — Le complexe sucrier de Guangxi Zhuang



Source : LOWE Ernest A. *Eco-Industrial Parks: a Handbook for Asian Developing Countries*. Oakland : Indigo Development, 2001.

— construction d'une usine de transformation du bœuf ;

— construction d'une usine biochimique pour fabriquer des produits de nutrition avec des acides aminés et d'autres produits utilisant les sous-produits de l'usine de transformation du bœuf ;

— développement d'une usine de champignons utilisant les engrais de la laiterie et des fermes ; les sous-produits de cette usine seront utilisés comme fertilisant naturel pour la canne à sucre ;

— l'exemple du Guigang Group a inspiré la ville de Guigang, soutenue par le China's State Environmental Protection Bureau et le China National Production Center, qui vient d'adopter un programme sur cinq ans pour devenir une ville éco-industrielle ; les objectifs sont en particulier de développer un parc « éco-sucre », d'augmenter la production de papier et d'adopter des techniques de blanchiment sans chlore, de développer la production de fructose et de construire une usine de production d'essence (200 000 tonnes par an) à partir des sous-produits du sucre.

Les parcs et projets de parcs dits éco-industriels sont nombreux de par le monde. Cette dénomination regroupe des situations parfois très différentes : elle peut désigner une zone d'échanges de matière à l'échelle d'une ville, d'une région, ou des opérations d'amélioration de la gestion de la ressource en eau, l'utilisation d'énergie solaire dans une zone industrielle, etc. Marian Chertow (Yale School of Forestry and Environmental Studies) propose une taxinomie pour ces parcs éco-industriels¹⁹. Elle en distingue cinq types.

1) les systèmes de recyclage classiques de produits en fin de vie, qui impliquent une interface entre collecteur et vendeur (système de recyclage des ordures ménagères, Armée du Salut...) ;

2) les systèmes de bouclage des flux de matière et d'énergie au sein d'une usine ou d'une entreprise (comme l'EBARA Corporation au Japon) ;

3) les systèmes d'échanges de matière et d'énergie entre entreprises voisines sur une zone définie ;

4) les systèmes d'échanges de matière et d'énergie entre entreprises locales mais non voisines (Kalundborg) ;

5) les systèmes d'échanges de matière et d'énergie entre entreprises organisées virtuellement à l'échelle d'une région (Caroline du Nord, Tampico).

Le terme « symbiose industrielle » regroupe les parcs des types 3 à 5.

Le problème de la stabilité de ces organisations se pose naturellement : que se passe-t-il si l'un des membres met fin à son activité, stoppe la production d'un déchet qui est une matière première essentielle pour d'autres entreprises ? Ce type de lien fait craindre la réaction en chaîne qui mettrait en péril l'ensemble du système d'échanges. Il semble donc essentiel d'inclure ces risques dans les relations contractuelles et, à l'échelle de chaque entité, de prévoir, comme dans une relation client-fournisseur classique, des solutions de secours (autres fournisseurs...).

Perspectives

Ainsi, face aux interrogations liées au concept de développement durable, l'écologie industrielle propose des pers-

19. CHERTOW Marian. « Industrial Symbiosis: Literature and Taxonomy ». *Annual Review of Energy and the Environment*, vol. 25, 2000, pp. 313-337.

pectives théoriques intéressantes, mais aussi des cas d'application de plus en plus nombreux.

Les exemples que sont la symbiose de Kalundborg et le système de Styrie, formés spontanément avant même l'émergence de cette approche, posent cependant une question : les entreprises étant conscientes depuis très longtemps des avantages économiques et environnementaux du recyclage, quel est l'apport de l'écologie industrielle ? Jouni Korhonen²⁰ admet que « l'écologie industrielle est une nouvelle métaphore pour décrire de vieilles idées ». Il considère toutefois que « le pouvoir de ce type de métaphore est important et qu'il permet de transférer les idées d'un système où l'écologie industrielle a fonctionné à un autre système ». Elle peut donc être le vecteur de la multiplication des échanges de matière en systématisant l'approche, permettant ainsi « aux *managers* d'identifier des opportunités à l'intérieur et à l'extérieur de leur entreprise ».

À travers les cas d'application recensés, l'écologie industrielle semble se diffuser au sein aussi bien des pays industrialisés que des pays en voie de développement. Si elle se présente pour les premiers comme une organisation alternative de l'activité industrielle existante, elle est pour les seconds une voie de développement différente du modèle occidental responsable de la situation critique actuelle. La plupart des scénarios sur le changement climatique envisagent, par exemple, un accroissement des émissions de gaz à effet de serre

dont les principaux responsables seraient ces pays en voie de développement. L'Inde et la Chine pourraient ainsi produire plus d'un tiers des émissions de gaz à effet de serre (autour de 13 % aujourd'hui²¹) si l'accroissement du produit intérieur brut et la consommation d'énergie fossile restaient liés.

Enfin, les différentes expériences présentées dans ce document restent anecdotiques au milieu de l'hyperactivité industrielle de ce début de XXI^e siècle. L'écologie industrielle devra franchir plusieurs obstacles avant de mieux se diffuser. L'obstacle culturel est de taille et concerne autant le développement du domaine scientifique que les applications qui en découlent.

L'écologie industrielle, en tant qu'approche systémique de la société industrielle, est par essence interdisciplinaire. Le premier congrès de la société internationale d'écologie industrielle²² a, par exemple, proposé des conférences dans des domaines aussi divers que l'économie, la pédagogie, l'analyse des flux de matière, la thermodynamique, le management, la philosophie ou les sciences politiques. Ce domaine scientifique émergent nécessite une recherche soutenue afin de développer les outils qui, à l'intersection de tous ces domaines, vont permettre à cette approche de se diffuser et de prendre corps. Cette interdisciplinarité se heurte cependant au cloisonnement historique qui sépare ces différentes disciplines.

Les différents domaines scientifiques se sont en effet globalement structurés

20. KORHONEN Jouni, WIHERSAARI Margarita, SAVOLAINEN Iikka. « Industrial Ecology of a Regional Energy Supply System ». *Greener Management International*, n° 26, 1999.

21. Selon l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).

22. « The Science and Culture of Industrial Ecology ». Congrès inaugural de l'International Society for Industrial Ecology (ISIE), Leiden, Pays-Bas, novembre 2001.

indépendamment les uns des autres, en des lieux souvent différents, avec des cultures parfois éloignées. Les traditionnelles distinctions et séparations entre les sciences « dures » et « molles » renforcent cet éloignement tant géographique que culturel. L'obstacle est loin d'être insurmontable mais implique la multiplication de carrefours des disciplines et la reconnaissance administrative d'activités de recherche touchant plusieurs domaines sans appartenir à aucun.

L'obstacle culturel dans le monde industriel est également de taille. L'écologie industrielle ne peut se diffuser qu'au sein d'une population sensibilisée aux problématiques environnementales. Cette population croît à l'échelle nationale si l'on considère le nombre d'entreprises certifiées ISO 14 001 en France comme un indicateur fiable : de 160 en décembre 1998 à 1022 en décembre 2001²³. Ces démarches restent cependant anecdotiques (pour 22 170 entreprises industrielles sur le territoire)²⁴. En revanche, le recentrage autour de l'activité principale amène souvent les entreprises à externaliser bon nombre d'activités satellites plus liées au fonctionnement du site industriel qu'au cœur de métier : gardiennage, maintenance informatique, etc. La gestion des déchets ou d'autres impacts environnementaux n'échappe pas à cette tendance²⁵. Le tissu industriel doit donc encore mûrir et intégrer plus largement

l'impact environnemental de ses activités afin d'envisager des solutions à ses problèmes environnementaux, qui dépassent les frontières de chaque entreprise, ce qui implique de nouvelles coopérations entre des entreprises qui n'avaient parfois même pas conscience de leurs activités réciproques.

La réglementation environnementale joue également un rôle déterminant dans le développement de l'écologie industrielle et des solutions qu'elle propose. La création de parcs éco-industriels ou autres réseaux d'échanges de matière sous-entend en effet que ces échanges soient autorisés et économiquement intéressants. Une réglementation trop coercitive peut entraver des opérations de valorisation ou les compliquer à travers des procédures administratives surabondantes. Pour l'industriel, l'intérêt de remplacer une matière première vierge par un déchet provenant de l'extérieur est avant tout économique. Ce type d'opération nécessite parfois des modifications de procédés, des investissements et surtout une prise de risques, car la qualité des matières est plus incertaine, etc. Les gains réalisés doivent donc être suffisamment incitatifs pour que les échanges se concrétisent. À titre d'exemple, un industriel français qui souhaiterait utiliser des matières premières « secondaires » ayant le statut de déchets a l'obligation de demander une autorisation préfectorale d'exploiter²⁶. La procé-

23. Courbe du nombre des certifiés ISO 14 001 en France, disponible sur le site Internet d'Orée : www.oree.org.

24. SESSI (Service des études et des statistiques industrielles). *La Situation de l'industrie en 2001*. Paris : ministère de l'Industrie, 2001.

25. MAINCENT Guillaume. « Externaliser sans perdre son âme ». *Environnement Magazine*, n° 1594, février 2001.

26. Décret n° 2002-680 du 30 avril 2002 mettant à jour le décret n° 53-578 du 20 mai 1953 relatif à la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

dure implique la rédaction de dossiers complexes (études d'impacts...) et peut durer 18 mois. La distorsion que peut créer la réglementation entre les flux de matières premières vierges et secon-

dares est donc susceptible de freiner ce type d'initiatives. Le législateur possède sans doute un levier puissant pour la mise en œuvre des principes de l'écologie industrielle.

CALENDRIER DE RENCONTRES PROSPECTIVES

4-5 novembre 2003, Londres (Grande-Bretagne)

"Delivering Climate Technology Programmes, Policies and Politics", conférence organisée par le Royal Institute of International Affairs et Carbon Trust. *Contact* : Royal Institute of International Affairs, Chatham House, 10 St James's Square, London SW1Y 4LE, Royaume-Uni. Tél. : 44 (0) 20 7957 5754. Fax : 44 (0) 20 7321 2045 ou 44 (0) 20 7957 5710. E-mail : conferences@riia.org. Site Internet : www.riia.org.

5-7 novembre 2003, México (Mexique)

"Los futuros del Mundo. Alternativas para México", conférence au sommet organisée notamment par la WFS México (World Future Society Mexique). *Contact* : e-mail : info@wfsmexico.org. Site Internet : www.wfsmexico.org.

5-7 novembre 2003, Paris (France)

"Les disparités territoriales. Du quartier à la ville, de la ville à l'Europe", 24^e rencontre nationale des agences d'urbanisme. *Contact* : site Internet : www.fnau.org.

7 novembre 2003, Bordeaux (France)

"Retraites et cycles de vie", 11^e forum Retraite. *Contact* : Marie-Claude Cheval, Caisse des dépôts et consignations, branche Retraites, direction de la communication, pièce 4304, rue du Vergne, 33059 Bordeaux cedex, France. Tél. : 33 (0)5 56 11 46 00. Fax : 33 (0)5 56 11 33 08. Site Internet : www.cdc.retraites.fr.

12-15 novembre 2003, Paris (France)

Forum social européen 2003. *Contact* : Forum social européen 2003, 2, passage des Petits-Pères, 75002 Paris, France. E-mail : info@fse-esf.org. Site Internet : www.fse-esf.org.

19-21 novembre 2003, Montpellier (France)

"Télécom, Internet, média : avantage services !", 25^{es} journées internationales de l'Idate (Institut de l'audiovisuel et des télécommunications en Europe). *Contact* : Sophie Monjo, Idate, BP4167, 34092 Montpellier cedex 5, France. Tél. : 33 (0)4 67 14 44 56. Fax : 33 (0)4 67 14 44 00. E-mail : s.monjo@idate.fr. Site Internet : www.idate.org.

24-25 novembre 2003, Strasbourg (France)

"Une génération de réformes en management public : et après ?", 13^e colloque international de la revue *Politique et management public*. *Contact* : Revue *Politique et management public*, 111, bd Brune, BP 127, 75663 Paris cedex 14, France. Tél. : 33 (0)1 44 12 18 40. Fax : 33 (0)1 44 12 18 43. E-mail : idmpcalmon@aol.com.

27-28 novembre 2003, Rüşchlikon (Suisse)

"The Economics of an Ageing Society. The Future of Funded Systems", organisé par le Centre for Global Dialogue. *Contact* : Lucrezia Seiler, Programme Assistant, Swiss Re, Rüşchlikon, Centre for Global Dialogue, Gheistrasse 37, 8803 Rüşchlikon, Suisse. Tél. : 41 1 704 88 08. Fax : 41 43 282 88 08. E-mail : Lucrezia_Seiler@swissre.com. Site Internet : www.ruschlikon.net.

**Sur les questions d'environnement, voir notamment,
dans la revue Futuribles :**

- Numéro spécial Environnement, n° 239-240, février-mars 1999 ; avec notamment : COMOLET Arnaud. « Environnement : quoi de neuf à l'Est ? L'état de l'environnement dans les anciens pays du bloc soviétique » ; GODARD Olivier. « De l'usage du principe de précaution en univers controversé » ; PAPON Pierre. « Mieux gérer l'océan mondial » ; THEYS Jacques. « L'environnement au XXI^e siècle. Entre continuités et ruptures ».
- « Politiques énergétiques et développement durable ». Numéro spécial, n° 189, juillet-août 1994.
- BONNAURE Pierre. « Et si George Bush avait raison ? La position américaine sur le protocole de Kyoto ». N° 286, mai 2003, pp. 65-69.
- CHEVALIER Jean-Marie. « Politique énergétique : les enjeux. La France peut-elle encore définir une politique énergétique nationale ? » N° 284, mars 2003, pp. 5-23.
- CRIQUI Patrick, MIMA Silvana, VIGUIER Laurent. « Les permis d'émission négociables. Enjeux et perspectives dans le cadre de la négociation sur le climat ». N° 255, juillet-août 2000, pp. 25-47.
- DESSUS Benjamin. « Énergie et développement durable ». Numéro hors série « L'an 2000, et après... », janvier 1999, pp. 61-71.
- FAUCHEUX Sylvie, HUE Christelle et PETIT Olivier. « NTIC et environnement. Enjeux, risques et opportunités ». N° 273, mars 2002, pp. 3-26.
- FAUCHEUX Sylvie, O'CONNOR Martin. « Technosphère vs écosphère. Choix technologiques et menaces environnementales : controverses, signaux faibles et décisions ». N° 251, mars 2000, pp. 61-64.
- GODARD Olivier. « Environnement et commerce international. Le principe de précaution sur la ligne de fracture ». N° 262, mars 2001, pp. 37-62.
- KAIL Michel, LAMBERT Jacques, QUINET Émile. « Rationalité économique et bruit des transports ». N° 256, septembre 2000, pp. 23-38.
- LAVOUX Thierry. « Les enjeux écologiques de la France ». N° 278, septembre 2002, pp. 5-23.
- LAVOUX Thierry, GRÉGOIRE Patrice. « Les entreprises et l'environnement. L'information environnementale des entreprises, un bilan critique ». N° 288, juillet-août 2003, pp. 29-41.
- LEBEAU André. « Et si George Bush avait tout faux ? Le changement climatique, un défi planétaire ». N° 286, mai 2003, pp. 70-74.
- SALOMON Jean-Jacques. « Science et démocratie. À propos du nucléaire aux États-Unis ». N° 272, février 2002, pp. 73-76.
- SKOLNIKOFF Eugene B. « De la science à la politique : l'enjeu climatique aux États-Unis ». N° 255, juillet-août 2000, pp. 5-24.
- THEYS Jacques. « Environnement : les problèmes prioritaires. D'après une enquête internationale auprès de mille scientifiques ». N° 280, novembre 2002, pp. 15-30.
- VARET Jacques. « Changements climatiques : le point sur la négociation ». N° 276, juin 2002, pp. 21-48.
- VAUDOURE-FAGUET Bernard. « Propre dedans, sale dehors. Sur le paradoxe de nos mœurs ». N° 283, février 2003, pp. 43-47.

Pour plus d'informations, consulter l'index de la revue, en ligne sur le site Internet de Futuribles : www.futuribles.com, ou nous contacter au 33 (0) 53 63 37 71.

Alain Parant ¹

Édifiante canicule

Alain Parant revient, dans cet article, sur les conséquences de la canicule qui a frappé la France au cours de cet été 2003, et sur la manière dont la société, dans son ensemble, a réagi à l'événement.

Après avoir montré combien cet épisode illustre, à nouveau, le défaut d'anticipation des pouvoirs publics français et leur incapacité à tirer les enseignements du passé, il analyse — avec un peu plus de circonspection que beaucoup d'observateurs ne l'ont fait jusque ici — la surmortalité constatée pendant cette période, ainsi que les facteurs et conséquences qui peuvent lui être associés. En particulier, Alain Parant relativise le rôle que pourraient jouer, à l'avenir, les solidarités informelles (familiales, notamment) dans l'assistance aux personnes âgées dépendantes : selon lui, la complexification de la cellule familiale, ajoutée à la généralisation du travail des femmes, pourrait bien renforcer la dégradation de telles solidarités et augurer alors « de futurs à long terme plus sombres que ceux complaisamment anticipés jusqu'à présent ».

Sur la canicule, plus précisément, l'auteur relève la dilution des responsabilités et le manque de réactivité des différents échelons de la décision, mais souligne aussi la responsabilité collective des Français. Outre les chiffres (la part réelle de la canicule dans la surmortalité en 2003 ne pourra être statistiquement établie, au mieux, que courant 2004), les solutions généralement énoncées pour éviter que se reproduise un tel événement sont, selon lui, souvent de trop courte vue et impliquent une réflexion plus avancée sur les interdépendances de nos activités (climatisation / énergie, énergie / pollution, pollution / vagues de chaleur). C'est pourquoi Alain Parant exhorte à ne pas faire de cet épisode « un coup de chaud pour rien », et appelle de ses vœux un débat général sur les grandes tendances démographiques et sanitaires à l'œuvre, et leur impact au sens large sur la société française.

S.D.

1. Démographe (Ined, Institut national d'études démographiques) ; conseiller scientifique du groupe Futuribles, au sein duquel il co-anime un groupe d'étude prospective sur la dynamique des sociétés vieillissantes.

En juin 2000, la première place attribuée à la France par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ² pour la performance globale de son système de santé avait bien suscité quelques critiques de la part d'observateurs avertis ³, mais celles-ci n'eurent guère d'écho. L'été qui suivit, et qui resta toujours dans les limites du supportable, ne vint pas cruellement infirmer le jugement des experts de l'OMS. En pointant les limites d'un classement qui s'articulait essentiellement sur les espérances de vie à la naissance et à un an, et sur le volume des dépenses, mais occultait totalement, entre autres, la réactivité du système aux attentes des personnes en matière de soins ⁴, l'été qui vient de prendre fin, et qui fut — littéralement — de braise, a remis les choses à leur plus juste place. Particulièrement meurtrière, puisque la surmortalité qui lui est attribuée est estimée à 11 435 décès pour la seule première quinzaine d'août ⁵, la canicule 2003 constitue un formidable révélateur des limites de la société française, non seulement à anticiper, mais à s'adapter.

Dans son éditorial du n° 216 de *Futuribles*, en janvier 1997, Hugues de Jovenel rappelait les résultats d'une étude, réalisée une dizaine d'années auparavant par *Futuribles*, sur la prise en

compte du long terme dans les décisions publiques et qui révélait que « les États-Unis anticipaient peu mais s'adaptèrent rapidement, le Japon anticipait beaucoup mais s'adaptait lentement, l'Europe, hélas, manquait d'esprit d'anticipation et éprouvait de grandes difficultés à s'adapter ». La canicule 2003 illustre tristement cette affirmation pour le cas français.

L'anticipation implique un effort de veille et l'acceptation *a priori* des lectures les plus contrastées du futur. L'adaptation requiert une parfaite perception de la réalité et une prise de décision d'autant plus rapide que l'anticipation a été défailante ou limitée. Les uns et les autres ont cruellement fait défaut cet été en France.

Une veille en sommeil

S'il n'existe pas de définition rigoureuse et normalisée de la canicule (« maintien de fortes températures pendant plus de 48 heures »), celle de la période du 4 au 11 août 2003 apparaît toutefois exceptionnelle par la persistance de températures minimales (25,5° Celsius à Paris, les 11 et 12 août) et maximales élevées ⁶. Associé à une très forte pollution par l'ozone et autres oxydes d'azote,

2. OMS. *Rapport sur la santé dans le monde en 2000. Pour un système de santé plus performant*. Genève : OMS, 2000.

3. Voir, plus particulièrement, KERVASDOUÉ Jean de (sous la dir. de). *Carnet de santé de la France en 2000*. Paris : Syros, 2000 (rapport établi pour la Mutualité française).

4. Le classement de l'OMS intégrait bien un indicateur de réactivité, mais celle-ci n'était appréciée (à l'aide d'une enquête très peu représentative) qu'au travers du respect des personnes (dignité, protection de la confidentialité des données personnelles) et de l'attention portée aux malades (rapidité de prise en charge, choix du prestataire).

5. InVS (Institut de veille sanitaire). *Impact sanitaire de la vague de chaleur en France survenue en août 2003. Rapport d'étape*. Saint-Maurice (Val-de-Marne) : InVS, 29 août 2003. Sur la période du 1^{er} au 20 août, le nombre total de décès liés à la canicule s'établirait à 14 800 (source : JOUGLA Éric et HÉMON Denis. *Surmortalité liée à la canicule d'août 2003*. Paris : Inserm (Institut national de la santé et de la recherche médicale), 2003 (rapport au ministre de la Santé, des Affaires sociales et des Personnes handicapées).

6. InVS. *Op. cit.*

elle-même liée à la faiblesse des vents et au rejet continu de polluants gazeux et de particules en suspension, cet épisode caniculaire exceptionnel était immanquablement porteur d'une surmortalité ⁷.

On sait, en effet, depuis longtemps, par l'expérience accumulée çà et là, que les vagues de chaleur soutenue et durable peuvent provoquer de terribles hécatombes ⁸, plus particulièrement dans les grandes zones urbanisées. Chicago, en juillet 1995 (avec une surmortalité de 150 % par rapport aux valeurs habituelles et plus de 700 décès pour une vague de chaleur étalée sur seulement quatre jours), et Athènes, durant la dernière décennie de juillet 1987 (avec 200 % de décès supplémentaires par rapport à la moyenne des sept années précédentes, corrigée de la tendance), en gardent un cuisant souvenir. Tout comme Marseille, qui, au cours des 10 derniers jours de juillet 1983, a enregistré un excédent de 300 décès par rapport à la norme saisonnière. La canicule subie par Marseille et son pourtour immédiat (Aubagne, Marignane, Aix-en-Provence) avait été fort instructive. Elle avait, notamment, permis de vérifier la forte corrélation entre l'ampleur de la surmortalité cani-

culaire et l'absence de rémission nocturne de la chaleur, le degré d'humidité de l'air, l'intensité des activités humaines consommatrices d'énergie (qui aboutit à la constitution d'îlots de chaleur urbains) et le degré de pauvreté-précarité des populations exposées ⁹.

À une époque où la question du réchauffement de la planète occupe de plus en plus les esprits et alors qu'un consensus scientifique se dégage pour conjecturer une forte augmentation des événements climatiques extrêmes, sinon pour établir un lien fort entre le réchauffement général et la canicule française d'août, que l'effort de veille n'ait pas été renforcé et que les enseignements du passé aient été, à ce point, ignorés dans l'élaboration des protocoles d'alerte sanitaire est littéralement confondant.

Une lecture très orientée des tendances lourdes

Pour des motifs divers, d'ordre technologique, économique ou financier, culturel ou politique, le changement s'accélère, les interdépendances s'accroissent, les risques de rupture se multiplient. L'incertitude et l'imprévisibilité,

7. Pour l'heure, il ne peut encore s'agir que de la surmortalité brute, observée durant la période de forte chaleur. L'estimation de la surmortalité nette (globale) sera extrêmement délicate et requerra du temps. Le temps nécessaire pour trancher au mieux la question de savoir si la canicule n'a fait que précipiter la fin d'individus déjà très affaiblis — dont le décès serait, de toute façon, intervenu très rapidement — ou bien si elle a fauché des personnes qui, sans elle, auraient survécu et, pour certaines, durablement. Dans le premier cas de figure, la période post-caniculaire se caractérisera par une sous-mortalité peu ou prou compensatrice ; dans le second, une surmortalité plus ou moins intense s'observera plus ou moins longtemps après le paroxysme thermique (comme à Marseille en 1983).

8. La surmortalité liée à une canicule ne se limite pas aux seuls décès par hyperthermie (souvent sous-représentés dans les statistiques), mais englobe également ceux qui résultent d'une aggravation d'une maladie déjà installée ou indirectement provoquée par le maintien de très fortes chaleurs : infarctus du myocarde, insuffisance cardiaque, accident vasculaire cérébral ou respiratoire...

9. Voir SIMONET J. *Vague de chaleur de juillet 1983. Étude épidémiologique et physiopathologique*. Marseille : université de Marseille, 1985, 161 p. (thèse de médecine) ; THIRION Xavier. « La vague de chaleur de juillet 1983 à Marseille : enquête sur la mortalité, essai de prévention ». *Santé publique*, vol. 4, 1992, pp. 44-50 ; BESANCENOT Jean-Pierre. « Vagues de chaleur et mortalité dans les grandes agglomérations urbaines ». *Environnement, risques et santé*, vol. 1, n° 4, 2002, pp. 229-240.

en toute bonne logique, se renforcent. Moins prédéterminé que jadis, l'avenir est, en conséquence, plus ouvert que jamais à un éventail — en permanente re-composition — de futurs possibles ; pas nécessairement « roses ». C'est aussi tout cela que l'épisode caniculaire de début août a brutalement rappelé à une société française plus vieillissante et comportant en son sein plus de personnes en perte d'autonomie ou totalement dépendantes que communément admis. Force est de convenir que la France, démographiquement, vieillit — très précisément depuis que sa fécondité a commencé de décliner, il y a quelque deux siècles et demi. Et il n'est pas vrai, en dépit d'un véritable « matraquage médiatique » — fondé sur le constat d'une élévation très importante dans le temps de la durée de vie moyenne, et l'existence de « réserves de survie » encore appréciables et désormais pratiquement toutes situées dans les âges de l'après-reproduction —, que tous ses vieux rajeunissent.

En relation avec l'avance en âge des générations du *baby boom*, et indépendamment de l'évolution future de la mortalité — le présupposé dominant (ce qui ne veut pas dire le plus probable) étant, ici, celui d'un repli continu et général de la mort, accompagné d'une amélioration continue de l'état de santé¹⁰ —, le vieillissement démogra-

phique va connaître une brutale accélération¹¹. Avec des effets induits dont on a, aujourd'hui encore, peine à prendre toute la mesure et que certaines évolutions de la société française pourraient plus ou moins intensément renforcer.

Ainsi, l'on se félicite aujourd'hui beaucoup, dans les milieux politiques autant que gériatriques et gérontologiques, du rôle majeur joué par le secteur informel dans l'assistance aux personnes âgées dépendantes. Et l'on attend qu'il joue demain un rôle au moins aussi important. La désillusion pourrait être sévère ; pour diverses raisons.

Une telle conjecture escamote, tout d'abord, le fait que la famille tend à devenir de plus en plus « incertaine¹² », en relation avec le déclin du mariage et la montée concomitante de la divortialité, la dissociation quasi générale des lieux de production (économique) et de reproduction (démographique), l'accroissement de la mobilité géographique et professionnelle, l'amélioration des conditions et du niveau de vie des retraités et des personnes âgées. L'absence (pour quelque cause que ce soit) ou le très grand éloignement géographique d'un environnement familial (conjoint ou compagnon et enfants) constitue, on le sait, un facteur éminemment discriminant quant aux modalités de la fin de vie des personnes. L'enquête Handicaps-invalidité-dépendance (HID) réalisée

10. Voir PARANT Alain. « Retraites en France : la réforme 2003. Chronique d'une suite annoncée ». *Futuribles*, n° 288, juillet-août 2003, pp. 71-87.

11. Il est heureux que, toutes choses égales par ailleurs, la canicule ait sévi en 2003 plutôt que dans deux ou trois décennies. Les personnes âgées qu'elle a, au premier chef, affectées étaient les survivants (en nombre forcément limité compte tenu de leur très grand âge) de générations, en moyenne, beaucoup moins étoffées à la naissance (pour cause de Première Guerre mondiale) que les générations du *baby boom* (nées de 1946 à 1974) qui ne seront massivement confrontées à la dépendance du grand âge qu'à compter de 2025-2030 (cf. PARANT Alain. « La dépendance du grand âge. Un choc à venir, une ardente obligation d'anticipation ». *Cahiers de sociologie et de démographie médicale*, vol. 39, n° 2-3, 1999, pp. 133-160).

12. Pour user d'un vocable cher à Louis Roussel (*La Famille incertaine*. Paris : Odile Jacob, 1989).

par l'Insee, en 1998 auprès de 15 000 personnes vivant dans une institution médico-légale et en 1999 auprès de 17 000 personnes vivant dans un ménage ordinaire, a permis de le vérifier à nouveau¹³. À âge donné, les premières avaient un réseau familial presque deux fois plus petit que les secondes ; et, au total, plus de deux personnes sur cinq résidant en institution — contre une sur dix en ménage ordinaire — n'avaient pas de famille proche ou pas le moindre contact mensuel avec celle-ci.

Certes, le modèle familial traditionnel demeure, en coupe transversale, très largement majoritaire. Il n'en demeure pas moins qu'il n'est plus aussi impératif qu'autrefois d'être marié pour vivre en couple ou avoir des enfants, que la « mise en couple » (cohabitation ou mariage) est beaucoup moins perçue pour durer, que le cycle matrimonial tend à se complexifier. Or, cette complexification pourrait fortement contrarier, demain, l'exercice des solidarités familiales. Au lendemain de la canicule, lorsque les morts s'entassaient par centaines dans les morgues et les chambres froides improvisées, d'aucuns se sont étonnés, avec plus ou moins de véhémence, qu'autant de cadavres ne soient pas réclamés par leurs familles. Certes, l'effet de masse jouait, mais le phénomène n'est pas nouveau. Gageons cependant que lorsque le cabinet Coutot-Roehrig — qui s'est spontanément proposé, début septembre, auprès de la mairie de Paris, pour reconstituer la généalogie des 86 victimes de la canicule, inhumées dans le carré des indigents du

cimetière de Thiais (Val-de-Marne) — aura achevé ses recherches, on constatera que nombre d'entre eux avaient une histoire familiale extrêmement compliquée, préfigurant celle de très nombreux morts en devenir.

Deux autres facteurs (ou tendances lourdes) pourraient également altérer les futures solidarités familiales : la décohabitation des générations et la participation renforcée des femmes au monde du travail, jusqu'à des âges plus élevés qu'aujourd'hui — réforme 2003 des retraites oblige. Alors que les générations (au sens sociologique du terme) sont plus nombreuses à coexister (en raison principalement de la baisse de la mortalité), il apparaît qu'elles sont aussi moins fréquemment cohabitantes et ce, malgré un départ souvent plus tardif des jeunes du foyer parental. C'est chez les personnes très âgées (85 ans ou plus), qui sont majoritairement des femmes (pour cause de surmortalité masculine à tout âge), que les marques de la décohabitation des générations sont les plus visibles, la proportion d'individus isolés ayant progressé de quelque 60 % en une trentaine d'années. Qu'elle soit désirée (la plus grande autonomie financière actuelle des personnes retraitées peut jouer, en la matière, un rôle clé) ou subie, cette évolution des situations domestiques du grand âge pose interrogation, sinon problème, dans l'optique d'une prise en charge de la dépendance des anciens par leur famille.

Par plaisir, nécessité du moment ou prévoyance, les femmes — sur lesquelles repose aujourd'hui, massivement

13. Insee : Institut national de la statistique et des études économiques. *Source* : DÉSESQUELLES Aline et BROUARD Nicolas. « Le réseau familial des personnes âgées de 60 ans ou plus vivant en institution ». *Population*, vol. 58, n° 2, 2003, pp. 201-228.

(quel que soit le nombre total d'aidants potentiels), l'aide informelle aux anciens en perte plus ou moins grande d'autonomie — sont de plus en plus nombreuses à exercer une activité professionnelle ou à en rechercher une. À l'avenir, on ne peut exclure qu'elles soient, par ce fait, plus souvent contraintes d'arbitrer entre leurs obligations professionnelles et familiales. Si elles devaient opter pour les premières et s'en remettre, en conséquence, plus largement à la collectivité pour les secondes, leur choix ne serait pas neutre pour les finances publiques. Indépendamment du fait que l'aide en faveur des futures personnes âgées dépendantes pourrait alors globalement diminuer (du fait d'arbitrages budgétaires défavorables, analogues à celui qui, au début de l'année, a durci les conditions d'attribution de l'allocation personnalisée à l'autonomie), il est vraisemblable que l'isolement des personnes en question irait également croissant. La canicule d'août n'a-t-elle pas révélé que de la substitution d'une solidarité organique (articulée sur quelques principes communs et garantie par la puissance publique ou le marché) à une solidarité mécanique (fondée sur une communauté d'affections, d'expériences, de buts, d'obligations, de valeurs morales, sur des réseaux denses et des rapports interpersonnels réguliers) pouvait aussi résulter : indifférence, égoïsme et perte du « goût des autres » ?

À l'évidence, le temps est venu d'admettre l'occurrence de futurs à long terme plus sombres que ceux trop communément et complaisamment anticipés jusqu'à présent.

Une prise de décision au plus tard et au plus loin

En dépit d'un système de veille en relative léthargie et d'une propension quasi générale à n'envisager que des avenir radieux et des lendemains chantants, plusieurs messages d'alerte ont néanmoins été délivrés, et ce dès la fin du mois de juillet, par des spécialistes à la compétence professionnelle clairement établie¹⁴. Mais dans une France essentiellement préoccupée — jusque dans la plus haute administration et au gouvernement — par sa grande migration estivale, l'annonce par Météo-France de l'installation durable d'un anticyclone chaud sur l'Hexagone avait de plus grandes chances de passer pour un heureux présage que d'être perçue comme une lourde menace. En conséquence (si l'on peut dire), aucun signal d'alarme ne fut tiré. Ni par l'Institut de veille sanitaire, ni par la Direction générale de la santé, ni par le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (le Cogic, placé, au ministère de l'Intérieur, sous l'autorité du directeur de la Défense et de la Sécurité civile). Et ce n'est qu'à la fin de la canicule, lorsque les morgues furent complètement saturées, que le « Plan blanc » — celui qui permet de mobiliser sur le champ tous les moyens hospitaliers disponibles — fut enfin déclenché (le 13 août au soir, pour les hôpitaux de la région Île-de-France) par le Premier ministre. Dans un pays aussi fondamentalement jacobin — « le mal français » —, est-il concevable qu'un tel plan puisse être mis en œuvre par quelqu'un d'autre¹⁵ ?

14. Voir FONTAINE David. « Les sonneurs de tocsin qu'on a pris pour des cloches ». *Le Canard enchaîné*, 27 août 2003.

15. Par exemple, la directrice générale de l'Assistance publique, pour les hôpitaux parisiens.

En l'absence d'informations fiables et de protocoles d'action adaptés, et alors que les circuits français de décision comportent une foison de maillons intermédiaires très peu responsabilisés et très peu enclins à l'initiative, la canicule d'août pouvait-elle ne pas induire autant de morts ? À l'évidence, non.

Mais convenir de cela ne doit pas masquer le fait que de ces morts — bien trop nombreux — chacun porte une part de responsabilité. De ce voisin ordinaire d'une personne très âgée, qui ne s'est pas fait un devoir de s'inquiéter davantage d'elle ; à l'enfant de cette dernière, qui n'a pas différé son départ en vacances (ou anticipé son retour de villégiature) et s'en est trop complaisamment remis à la collectivité et au destin pour veiller sur son ascendance ; à ce directeur de maison de retraite, qui n'a pas cru bon d'embaucher des personnels intérimaires pour aider et soulager des salariés permanents débordés ; à cet édile qui, au plus près de l'hécatombe, s'est contenté d'attendre les instructions de son préfet qui, lui-même, les attendait de l'échelon supérieur ; à ce responsable de santé publique, qui n'a pas accordé toute l'attention requise à un signal d'alerte ; au pouvoir exécutif qui, faute d'être responsable de la canicule et de l'hécatombe associée, n'a cependant pas communiqué au mieux sur elle.

Un coup de chaud pour rien ?

Autant dans l'adversité caniculaire la réactivité fut, à bien des égards, très laborieuse à s'enclencher et molle, autant dans la période qui suivit, une

excessive précipitation paraît avoir prédominé — dans les analyses, comme dans les prises de position.

Ainsi, en pleine canicule, à un moment où le nombre de victimes connaissait encore, de jour en jour, une progression vertigineuse, et sans même disposer des premières estimations et informations de l'Institut de veille sanitaire, d'aucuns n'ont pas manqué de se lancer dans des comparaisons hardies. Certains ont, par exemple, souligné qu'au Royaume-Uni, les hôpitaux faisaient honorablement front, malgré une affluence supérieure à l'ordinaire. Mais ceux-là n'ont pas toujours précisé : que la vague de chaleur perçue a été moins importante qu'en France et l'épisode caniculaire plus court ; qu'existe outre-Manche un programme de prévision de détection d'événements climatiques pouvant avoir un impact sur la santé ; mais que rigueur légèrement moindre des lieux et plus important souci d'anticipation n'ont pas empêché toutefois la mortalité de la semaine 33 (11-17 août) d'être 10 % plus forte (+ 907 décès) que la moyenne des cinq dernières années. Par ailleurs, aurait pu être mentionné que le vrai problème britannique est celui du froid qui tue « au moins 25 000 vieillards chaque hiver. Nous avons notre scandale annuel et chaque année nous perdons au moins deux fois plus de personnes que cet été en France ¹⁶. » Les comparaisons avec l'Allemagne ou d'autres pays européens — Espagne, par exemple, où malgré une plus forte acclimatation de la population à la chaleur, il semble que l'activité de nombreux services funéraires ait été très nettement supérieure à la moyenne saisonnière — ont souffert de la même superficialité analytique.

16. Propos du porte-parole de l'association Help The Aged, rapportés par *Seniorscopie.com*, la lettre d'informations professionnelles de *Notre Temps*, 15 septembre 2003.

De même, sur la base d'une étude portant sur seulement 2 417 décès par coup de chaleur, survenus dans un établissement de santé public ou privé, et pour lesquels l'InVS avait constaté qu'ils concernaient à 81 % des personnes âgées de 75 ans ou plus, et à 64 % des femmes, a très rapidement circulé l'information que, du fait des 11 435 décès totaux alors estimés, on pourrait n'enregistrer aucun progrès de la durée de vie moyenne en France en 2003. En d'autres termes, l'impact de la canicule était évalué à deux mois de vie perdus.

Une telle évaluation, déjà très sujette à caution compte tenu de l'approximation caractérisant la mesure des grandeurs nécessaires aux calculs, est de plus extrêmement prématurée, tant elle est tributaire de l'évolution de la mortalité sur les quatre derniers mois de l'année. Or, celle-ci peut demeurer, pendant un temps plus ou moins long, inférieure à la norme si la canicule a « simplement » éclairci prématurément les rangs de personnes qui seraient, même en son absence, décédées avant le 31 décembre ; comme elle peut, au contraire — et c'est l'hypothèse la plus couramment émise —, être encore plusieurs mois durant supérieure à la norme. Ce n'est, de toute façon, que lorsque l'on disposera des répartitions par sexe et par âge de tous les décédés de 2003 d'une part, des seuls décédés pour cause de canicule d'autre part, que l'on pourra établir des tables de mortalité avec et en l'absence de canicule, et estimer par différence

l'effet de cette dernière sur l'évolution des durées de vie (à la naissance ou à un autre âge) de 2002 à 2003. Pas avant début 2004 donc, si ce n'est plus tard encore. En espérant qu'une surmortalité pour cause de grand froid ne viendra pas ajouter ses propres effets à ceux de la canicule et compliquer, sinon rendre totalement impossible, le travail d'estimation !

Dans le registre des jugements précipités, on ne peut pas ne pas citer celui qui consiste à déplorer l'extrême faiblesse de la proportion française de logements et de chambres d'hôpital ou de maison de retraite climatisés. Si la présence de l'air conditionné paraît être un facteur de diminution des risques de décès par coup de chaleur¹⁷, elle est un facteur d'aggravation de certains autres — syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), par exemple — et son éventuelle généralisation ne va pas sans poser question. Tout d'abord, dans la mesure où elle contribuerait à renforcer les îlots de chaleur urbains, plus particulièrement diurnes, quel serait son effet net global sur la mortalité ? Par ailleurs, la climatisation est fortement énergivore. Or, les périodes où elle est la plus nécessaire et utilisée correspondent à des périodes de basse production d'électricité, comme on a encore pu le vérifier cet été, en France, une dérogation ayant dû être accordée à EDF (Électricité de France) pour rejeter les eaux de refroidissement de ses centrales nucléaires dans des rivières ou des fleuves dont la température des eaux était déjà

17. C'est ce que l'on a, par exemple, observé aux États-Unis, où l'air conditionné est devenu une commodité dont les habitants sauraient désormais de moins en moins se passer. Ainsi, à l'occasion de la vague de chaleur intervenue à Chicago en 1999, on a calculé, après contrôle de tous les facteurs de confusion, que la climatisation aurait divisé la surmortalité par 12 (source : KILBOURNE E.M., CHOI K., JONES S., THACKER S.B. « Risk Factors for Heatstroke ». *Journal of American Medical Association*, vol. 247, 25 juin 1982, pp. 3332-3336).

naturellement très élevée. Sans cette dérogation, et en dépit du sous-équipement français en air conditionné ou climatisation, les coupures du réseau étaient inévitables, les relais ne pouvant être assurés ni par les barrages hydroélectriques, ni par les éoliennes — leur nombre est dérisoire et, de toute façon, en période d'anticyclone bien établi (chaud ou froid) les vents sont insuffisants à les faire tourner efficacement —, ni par les installations solaires ; ni même, en l'état actuel du parc, par les centrales thermiques (pétrole, gaz, charbon), dont l'utilisation poussée à l'extrême aurait, par ailleurs, ajouté à la pollution et, donc, aux effets de la canicule.

L'occasion était également trop belle pour certains de saisir l'opportunité de l'hécatombe caniculaire pour dénoncer : d'une part, la modification, dans un sens plus restrictif, des conditions d'attribution de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA) ; d'autre part, le gel, en 2003, du plan de modernisation des maisons de retraite et d'amélioration de la qualité de leur offre de services, ainsi que la suspension des conventionnements et des constructions de nouvelles structures. Corréler le nombre de morts de la canicule à ces deux mesures est effectivement tentant, mais demanderait cependant un supplément d'investigation. Quand on sait, par exemple, l'importance de la famille et du voisinage dans le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie et quand on

connaît, par ailleurs, le grand isolement relationnel d'une forte proportion d'entre elles, n'est-il pas illusoire de penser que quelques euros de plus par mois auraient fondamentalement changé la donne ?

Dans de nombreuses zones rurales, ce ne sont pas les moyens financiers qui manquent (même revus à la baisse), ni la volonté politique, mais, plus cruellement, des personnes d'âge actif susceptibles de tenir les emplois offerts d'aides ménagères ou soignantes à domicile, les très âgés étant aussi, majoritairement, les derniers résidents. Dans les zones urbaines, logiquement désertées pendant les vacances et dans lesquelles l'altération des solidarités traditionnelles est plus manifeste et les aspirations individualistes encore plus marquées, le même problème du déséquilibre entre offre et demande d'emplois d'auxiliaires de vie se pose. Pour leur part, les directeurs de maisons de retraite ont vraisemblablement raison d'affirmer qu'un trop grand nombre de leurs patients sont morts à la fois d'un excès de chaleur thermique et d'un manque de chaleur humaine dû aux sous-effectifs¹⁸. Mais, là encore, dans quelle mesure les restrictions budgétaires décidées en début d'année ont-elles joué de manière déterminante ? Sans doute, ont-elles quelque peu contribué à entraver la croissance du fait de l'avance en âge du *baby boom*. Il reste que la croissance du marché dans les dernières années s'est accompagnée

18. « En Suisse et en Allemagne, les institutions d'accueil disposent de trois ou quatre fois plus de personnels pour leurs patients. Avec des moyens humains décents, [la France n'aurait] pas connu cette hécatombe. Imaginez deux infirmières obligées de donner à boire toutes les heures et demie à 60 personnes âgées pendant la canicule. C'est tout simplement surhumain. » Ainsi s'exprimait Pascal Champvert, président de l'Association des directeurs d'établissement d'hébergement pour personnes âgées (Adehpa) dans *Le Parisien-Aujourd'hui en France* du 26 août 2003.

d'une très forte progression des chiffres d'affaires et des bénéfices¹⁹. Dans ces conditions, une partie plus importante de ceux-ci n'aurait-elle pas pu (dû) servir à recruter davantage de personnels ?

Insoutenable, édifiante, scandaleuse, la canicule d'août fut tout cela. Ne serait-ce que par devoir envers les morts, il conviendrait qu'elle ne soit pas que cela. Conséquemment, elle doit servir de révélateur des limites de nos modes de vie en société et de nos modes de vie tout court.

La nature se rebelle et nous adresse des messages de plus en plus forts et à intervalles de plus en plus rapprochés. Il est plus que temps d'en prendre conscience, d'approfondir — notamment, mais pas exclusivement — notre connaissance des interrelations entre

santé et environnement, et d'adopter les stratégies de sauvegarde réciproque idoines.

Peut-être, atteignons-nous là notre seuil d'incompétence. Mais nous avons la faiblesse de croire qu'en différant la question de la réduction de la pollution et de la restriction de la circulation automobile dans les grandes agglomérations, ou en reportant à 2004, sinon au-delà, celle de la réforme — pourtant si impérative à la veille d'une formidable onde de choc démographique — de la Sécurité sociale et du système français de santé, on ne tire pas les bonnes leçons de la récente canicule.

Ce faisant, celle-ci a toutes chances de passer dans l'histoire pour un vulgaire coup de chaud pour rien.

19. Ainsi, le chiffre d'affaires de Médidep, un groupe privé propriétaire d'une centaine de maisons de retraite aurait été multiplié par sept en quatre ans pour atteindre 200 millions d'euros en 2002. Et son bénéfice net aurait presque décuplé sur la même période pour s'élever à 12,2 millions d'euros en 2002 (source : JULLIARD Jean-François. « Un coup de vieux pour les "pros" du troisième âge ». *Le Canard enchaîné*, 27 août 2003.

Service public, service du public ¹ ?

YVES CANNAC ²

Le texte qui suit est extrait d'un ouvrage d'Yves Cannac paru en 1983, dans lequel l'auteur exprimait son point de vue sur l'efficacité de l'Éducation nationale et sa capacité à répondre aux attentes du public, de son public : les élèves, mais aussi leurs parents. L'article a plus de 20 ans, mais le point de vue qu'il exprime reste particulièrement d'actualité à entendre et lire les critiques portées par différents acteurs du système éducatif sur celui-ci. Souhaitons qu'à l'heure où l'École s'apprête à mener une grande introspection (sous l'égide d'une commission présidée par Claude Thélot), la demande ici formulée de la mettre effectivement au service du public soit entendue.

S.D.

Je demandai un jour à un haut responsable de l'Éducation nationale si ses services disposaient des moyens d'étudier les attentes des élèves et de leurs parents. J'eus l'imprudence d'évoquer les efforts de certaines entreprises pour connaître et comprendre leur clientèle. Je m'attirai une réponse offusquée : « L'Éducation n'est pas un commerce, c'est un service public ! »

J'ai souvent médité cette réponse. J'y vois, sous sa forme la plus ramassée, l'expression de *la philosophie hégémonique du service public*. Selon cette conception très particulière, le service public est moins un service qu'un pouvoir. Et le public en est moins le maître que le servent.

Que doit être, dans notre société, l'éducation ? Question difficile. Mais inutile d'interroger là-dessus élèves et parents. La réponse n'est pas en leur possession,

1. Ce « futur d'antan » est extrait du chapitre « Des institutions civiles pour la démocratie » de l'ouvrage d'Yves Cannac *Le Juste Pouvoir. Essai sur les deux chemins de la démocratie*. Paris : Jean-Claude Lattès (coll. Pluriel), 1983, pp. 27-30. © Jean-Claude Lattès.

2. Administrateur de sociétés, et président d'honneur de l'Institut de l'entreprise où il assure aussi la présidence de l'Observatoire de la dépense publique.

pas même la question. Questions et réponses appartiennent aux maîtres, et aux délégués des maîtres (les syndicats), et aux maîtres des maîtres (les inspecteurs généraux). Mais pas au public.

Mon interlocuteur était-il particulièrement étroit d'esprit ? Pas du tout. Représentatif, tout simplement. La preuve ? On cherche en vain, dans l'immense budget de l'Éducation — le premier budget civil — la ligne budgétaire destinée à financer l'investigation des attentes des élèves et de leurs parents ³...

Dès lors, quoi d'étonnant si les réalités du service public de l'éducation sont si loin de ces attentes ? Certes, les risques d'une révolte des *consommateurs d'école* sont minces ⁴ ! Le respect naturellement dû aux maîtres, la timidité de parents qui, en majorité, n'ont pas fait les mêmes études que leurs enfants, l'absence d'éléments de comparaison se conjuguent pour tempérer les revendications et maintenir l'impatience du public à l'état de regrets à demi exprimés.

Mais quand on regarde les faits ⁵ !

Le service public de l'enseignement interrompu à tout instant par l'absentéisme, les grèves, la mauvaise organisation. L'atmosphère d'insécurité, parfois au sens le plus élémentaire, dans laquelle il maintient trop souvent les jeunes. Des horaires et des rythmes aussi inadaptés aux conditions de la vie familiale qu'aux exigences de la pédagogie. Une vie communautaire squelettique...

Quant à l'enseignement lui-même ! Des programmes qui reflètent bien plus l'équilibre corporatif des disciplines au sein des corps d'inspection, et les préjugés intellectuels de ces corps, qu'une quelconque hiérarchie d'utilité, qu'il s'agisse d'éveiller l'esprit des jeunes ou de les préparer à la vie professionnelle et sociale ⁶.

La tyrannie absurde des mathématiques, nouvelle scolastique, nouveau latin, étendue aux domaines les plus incongrus. L'inutile joint à l'inintéressant. Un hyper-intellectualisme prétentieux. Des méthodes qui continuent d'ignorer jusqu'aux rudiments de la communication moderne. Une disproportion affligeante entre le savoir encyclopédique théoriquement exigé et celui, combien plus maigre, dont le système se satisfait. En définitive, qu'il soit mesuré en coût monétaire

3. Les journées de discussion collective organisées par le ministère dans les établissements du second degré sont, à cet égard, une innovation intéressante. Avec une restriction essentielle : une telle procédure, de type politique, éminemment manipulable, est-elle celle qui convient et qui suffit, dans cette matière, pour permettre l'expression réelle des préférences des uns et des autres ?

4. BALLION Robert. *Les Consommateurs d'école*. Paris : Stock, 1982.

5. Les faits, chacun en a l'expérience, personnellement ou par enfant interposé. Si le lecteur veut en prendre une vue d'ensemble, il peut consulter le rapport de la commission dite du « bilan », non suspect sur ce point d'animosité systématique (rapport sur l'enseignement établi sous l'autorité de SCHWARTZ Laurent. Paris : La documentation Française, 1981).

6. « La définition des savoirs est administrative. Les programmes, leurs contenus sont arrêtés, en dernier lieu, par l'Inspection générale de l'Instruction publique. Leur diffusion est assurée par le *Bulletin officiel* de l'Éducation nationale. Quelque 3 500 pages chaque année réglementent minutieusement tous les aspects et tous les points de la vie scolaire... Cette définition, cet encadrement vertical de l'exercice pédagogique fabriquent sans doute un carcan jacobin et rigide, en contradiction avec l'exercice de l'art de la pédagogie... » (rapport Schwartz. *Op. cit.*, p. 79). « Il faut dénoncer la sélection par les mathématiques. L'enseignement de la biologie demeure inexistant, etc. » (*ibidem*, p. 53). « Il est certain que le système éducatif n'a pas su assez évoluer, s'ouvrir, s'adapter aux mutations culturelles, sociologiques et morales que la société française a connues depuis un quart de siècle. » (*ibidem*, p. 72).

pour la collectivité, ou en coût de temps et d'effort pour les enfants, un rendement déplorable ; et, qu'il soit apprécié en insatisfaction présente des élèves ou en inadaptation future des jeunes qui entrent dans la vie de travail et la vie tout court, une accumulation d'échecs.

Naturellement, le dévouement personnel de beaucoup de maîtres et les dons naturels de la jeunesse remédient pour une part à ces insuffisances. Il faut convenir aussi que, dans tous les pays, les systèmes d'enseignement, confrontés à la mutation du nombre, au bouleversement du savoir, à la concurrence des « écoles parallèles », sont en crise. Et il est vrai qu'entre toutes, la tâche d'enseigner est ingrate.

Mais imaginons un instant ce que serait une École... civile, vraiment à l'écoute des parents et des enfants. Pense-t-on que, par rapport à l'École hégémonique que nous connaissons, elle attacherait plus d'importance, ou au contraire moins, à la sécurité physique et morale des élèves ? À la régularité des enseignements ? À l'adaptation de la vie scolaire aux contraintes de la vie familiale ? Qu'elle chercherait à augmenter, ou à réduire, la disponibilité des responsables de la vie scolaire, par rapport aux élèves et aux parents ? Qu'elle accroîtrait, ou réduirait, les horaires hebdomadaires des jeunes, actuellement supérieurs à ceux de leurs parents ? Qu'elle développerait, ou restreindrait, les activités physiques, artistiques, manuelles et l'apprentissage de la vie en commun ? Qu'elle s'efforcerait d'éloigner, ou de rapprocher, l'éducation de la vie ? D'uniformiser, ou de diversifier, les enseignements ? D'augmenter, ou de réduire, l'écart actuel entre le niveau théorique des programmes et le niveau réel des élèves ? De hiérarchiser, ou de déhiérarchiser, les disciplines les unes par rapport aux autres ?

Je laisse au lecteur le soin d'apporter lui-même, pour sa part, sa propre réponse. Mais je ne crains guère d'être contredit en affirmant qu'une École plus respectueuse de son public serait une École profondément différente. Ce qui manque à ce service public, c'est avant tout de prendre son public davantage en considération ⁷.

L'éducation est un cas exemplaire ; ce n'est pas un cas isolé. Tout au contraire, *la non-considération du public par le service public est un axiome de l'hégémonie*. On la retrouve partout où la philosophie hégémonique a imprimé sa marque. Que ce soit à l'hôpital ou à la télévision, dans les services de la Sécurité sociale, de l'université ou de la culture.

7. Est-ce par hasard si les deux secteurs du système éducatif qui, de l'avis général, donnent le plus satisfaction — la maternelle d'un côté, les grandes écoles de l'autre — sont précisément ceux où le public (ici les mamans, là les élèves eux-mêmes) est le plus apte à porter un jugement sur la qualité des services rendus, et à le faire connaître sans fard à qui de droit ?

FUTURIBLES INTERNATIONAL

Séminaires de formation

- **Jeudi 13 et vendredi 14 novembre 2003** – « Prospective de la consommation et du commerce en France et en Europe à l'horizon 2006-2012 », animé par **Hugues de Jovenel**, directeur général du groupe Futuribles, et **Thibault le Carpentier**, directeur associé d'Osband, chargé de cours en prospective à l'université Paris VII.
- **Mercredi 26 et jeudi 27 novembre 2003** – « Méthodes et outils de la prospective stratégique », organisé par Futuribles International en coopération avec le Lipsor (Laboratoire d'investigation en prospective, stratégie et organisation) du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), le Gerpa et Proactivité Conseil, animé par **Michel Godet**, titulaire de la chaire de prospective industrielle du Cnam, directeur du Lipsor, et **Hugues de Jovenel**.
- **Mercredi 10 et jeudi 11 décembre 2003** – « Vieillesse et emploi : enjeux à moyen et à long terme », animé par **Hugues de Jovenel** et **Alain Parant**, chercheur à l'Institut national d'études démographiques (Ined), directeur d'études du groupe Futuribles.

Tables rondes

- **Mardi 18 novembre 2003** – « Afrique 2025. Quels futurs possibles pour l'Afrique au sud du Sahara ? », avec **Alioune Sall**, responsable du programme « Futurs africains » au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), coordinateur de l'ouvrage *Afrique 2025. Quels futurs possibles pour l'Afrique au sud du Sahara ?* Paris : Karthala (coll. Tropiques), juin 2003.
- **Mardi 16 décembre 2003** – « Prospective de la recherche dans le champ de l'alimentation, de l'agriculture et de l'environnement : l'étude *Inra 2020*, avec **Bertrand Hervieu**, président de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra).

Les membres de Futuribles International ayant acquitté leur cotisation sont invités aux tables rondes. Des frais de participation de 50 euros sont demandés aux personnes non membres.

Vous pouvez recevoir les invitations aux tables rondes par courrier électronique, en nous communiquant vos nom et adresse électronique, le plus lisiblement possible, à l'adresse ci-dessous.

Inscriptions et renseignements : Laurence Faupin • Futuribles International
55, rue de Varenne • 75007 Paris • Tél. 33 (0)1 53 63 37 73 • Fax 33 (0)1 42 22 65 54
E-mail : forum@futuribles.com • Site Internet : www.futuribles.com

IDÉES & FAITS

PORTEURS D'AVENIR

France : progression de la crémation

En France, en 20 ans, le taux de crémation a été multiplié par 20. De moins de 1 % des choix pour le corps des défunts en 1980, la crémation a concerné en 2002 plus de 100 000 cas, soit 20 % des obsèques (cf. graphique). Les pratiques funéraires se sont ainsi radicalement transformées.

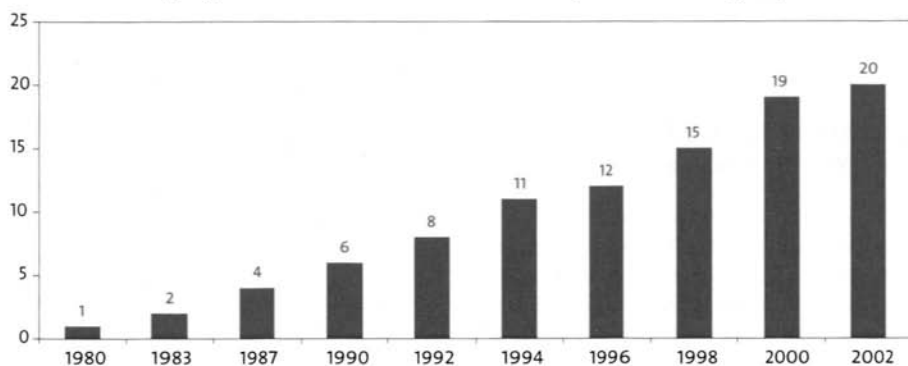
Cette évolution rapide, aux répercussions notables sur le marché des pompes funèbres et sur l'avenir de la place des cimetières dans les villes et les campagnes, traduit de profondes transformations en ce qui concerne les représentations de la mort¹.

Si les luthériens et les calvinistes autorisent la crémation depuis plus

d'un siècle, l'Église catholique ne la tolère que depuis le concile Vatican II (1963). En Europe du Nord, où l'influence protestante est importante, la crémation concerne maintenant plus de la moitié des décès, avec un maximum de 72 % au Danemark. En Europe du Sud, à tradition catholique affirmée, la pratique reste marginale (5 % des obsèques) avec un minimum au Portugal (1 %). Cette dimension religieuse de la relation aux décès est repérable également en France où c'est dans l'Est, plus protestant, que la crémation est la plus présente (près de 30 % des

1. LOISEL Jean-Pierre. « La montée de la crémation : une nouvelle représentation de la mort ». *Consommation et modes de vie*, n° 162, mars 2003, Crédoc.

La progression de la crémation en France (en % des obsèques)



Source : Crédoc (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie).

obsèques). Inversement, la pratique est plus rare dans les régions plus catholiques et moins urbaines.

Cette progression française de la crémation, en rupture avec une tradition plus que millénaire d'inhumation, accompagne de profondes transformations liées à la mort. Celle-ci survient désormais majoritairement à l'hôpital (trois quarts des décès) et non plus au domicile. Elle n'est plus affaire sociale de la collectivité, mais affaire d'hommage privé. Par ailleurs, le corps lui-même n'est plus apprécié de la même manière. De mieux en mieux connu, toujours sublimé pendant la jeunesse, il devient un aspect redouté de la vieillesse. L'image de sa décomposition dans le tombeau est repoussée par la possibilité immédiate de le voir totalement disparaître par crémation. Enfin, plus prosaïquement, la crémation est 30 % moins coûteuse que l'inhumation.

La mort en France s'est ainsi, en quelque sorte, relativement privatisée et libéralisée, avec la progression de l'urbanisation, de l'éclatement géographique des familles et de la désaffection religieuse. Parallèlement, les communes se sont équipées. De sept crématoriums en 1975, le nombre de sites équipés pour des incinérations est passé récemment à cent.

Julien Damon

Comment les 12-18 ans voient l'avenir en France ?

Selon un sondage paru en avril 2003 dans *Science & vie junior*, le futur « ne fait plus recette » auprès des jeunes Français¹. En effet, lorsqu'on interroge les 12-18 ans sur l'époque à laquelle ils souhaiteraient vivre s'ils en avaient le choix, ceux-ci plébiscitent l'époque actuelle (46 %), reléguant le futur au

deuxième rang (18 %), voire plus loin lorsqu'on distingue filles et garçons — celles-ci lui préférant encore les grandes époques historiques (Égypte antique, époque de Louis XIV).

Ceci dit, en regardant les résultats de ce sondage de plus près, la conclusion n'est pas aussi nette puisqu'on y découvre que les jeunes Français sont particulièrement préoccupés par l'avenir des espèces naturelles et les progrès des biotechnologies. Ils seraient ainsi 48 % à privilégier la constitution d'une réserve naturelle pour protéger les espèces en voie de disparition s'ils disposaient d'un espace de 10 000 km² — loin devant l'idée d'un parc d'attractions ou d'une terre d'accueil pour les réfugiés (18 %). En outre, lorsqu'on les interroge sur leurs inquiétudes quant à l'avenir, ils se révèlent particulièrement préoccupés par les risques de manipulation du vivant, clonage en tête : 81 % des 12-18 ans pensent que l'on clonera sans problèmes les êtres humains d'ici un siècle, ce qui constitue l'un des développements possibles les plus inquiétants (deuxième derrière la perspective de pouvoir vendre ou acheter des êtres humains, entiers ou en pièces détachées).

Avec de telles préoccupations citoyennes, gageons qu'ils sauront, à défaut de se projeter personnellement dans l'avenir comme leur suggérait la première proposition évoquée, prendre les dispositions qui s'imposent pour que celui-ci ne soit pas tragique, tant sur le plan environnemental que sur celui de l'éthique scientifique.

Stéphanie Debruyne

1. Enquête BVA réalisée en février 2003, auprès d'un échantillon représentatif de la population française âgée de 12 à 18 ans, selon la méthode des quotas. Voir TESTARD-VAILLANT Philippe. « À quoi rêvent les 12-18 ans ? » *Science & vie junior*, n° 163, avril 2003, pp. 24-29.

Le développement des résidences sécurisées

Sur le modèle américain, les résidences privées et sécurisées se développent en France. Dans ces résidences clôturées, protégées par des vigiles et des caméras de télésurveillance, il faut impérativement être invité et enregistré auprès du poste de gardiennage pour entrer (pas de visite à l'improviste); éventuellement, chaque locataire peut visualiser les allées et venues dans la résidence sur sa propre télévision.

Bien que ces résidences se développent dans toutes les grandes agglomérations françaises, Toulouse détient un record avec l'aménagement d'une vingtaine de résidences dans l'agglomération. L'évolution de la

structure démographique et sociale de la ville permet d'expliquer partiellement cette tendance. Pendant les 10 dernières années, la croissance démographique de la ville a été particulièrement importante (+ 1,53 % entre 1990 et 1999, contre 0,37 % en France métropolitaine), tirée par la création de 13 000 emplois de cadres chaque année tandis que l'emploi traditionnel (ouvriers, agriculteurs, artisans) perdait 7 000 emplois par an. Une part de la nouvelle élite urbaine craint de côtoyer les milieux sociaux plus défavorisés qu'elle associe à la délinquance et à la violence. Elle tend à privilégier la qualité des réseaux et la ségrégation sociale, justifiée par sa propre tranquillité, sur la proximité locale et la mixité. On peut s'interroger sur le besoin auquel répondent les résidences privées : besoin de sécurité ou d'appartenance à une communauté socialement homogène ?

Déjà les dispositifs sécuritaires avaient commencé à investir l'espace public français puisque entre 1997 et 1999, 201 communes se sont équipées de caméras de surveillance. Cette concomitance indique-t-elle une complémentarité ou une émulation entre sécurité publique et sécurité privée ?

La France n'est cependant pas le pays d'Europe le plus « sécurisé » puisque seul un ménage français sur 100 est équipé de dispositifs de télésurveillance, alors que 15 % des foyers sont multisécurisés au Royaume-Uni.

Dans l'hypothèse où les résidences sécurisées correspondent à l'envie de vivre dans une communauté sociale qui partage les mêmes valeurs et attentes, on peut alors s'attendre à voir apparaître davantage de résidences s'adressant à des publics cibles comme les retraités, les familles de jeunes cadres avec enfants, ou encore les passionnés de nautisme ou de golf...

BRÉSIL : LA SÉCURITÉ COMME AU MOYEN-ÂGE

Au Brésil, les condominiums privés prolifèrent depuis le début des années 1990 mais l'installation d'équipements dissuasifs — hauts murs, tessons de bouteille, barbelés ou clôtures électrifiées — intègre aujourd'hui l'architecture. À Rio de Janeiro, les nouvelles résidences privées de grand luxe prennent des allures médiévales. Certaines ont tous les attributs d'un château fort : entourées de hauts murs de pierre, éventuellement électrifiés, de tours avec meurtrières pour les vigiles, de douves, et accessibles par un pont et un portail double. C'est « l'architecture de la violence ou de la peur » comme l'énonce l'étude de ces nouvelles tendances, dirigée par le professeur S. Ferraz de l'université de Rio de Janeiro.

V.L.

Source : « L'architecture carioca redessinée par la violence ». O Globo / Courrier International, n° 602, 16-22 mai 2002, p. 29.

PANIC ROOM¹

Le dernier cri en matière de forteresse privée, au Royaume-Uni et aux États-Unis, est la chambre forte personnelle. Ce bunker privé en acier renforcé est étanche et à l'épreuve des balles, il peut être muni d'un dispositif de détection de gaz et d'une réserve d'oxygène. On peut y visualiser le reste de la maison par un système de vidéo en circuit fermé et entrer en contact, en toute sécurité, avec la police par un système d'alarme ou avec d'éventuels intrus grâce à un système de micros et de haut-parleurs. Le coût d'une telle pièce peut atteindre 232 000 euros mais des maisons moyennes peuvent être plus modestement équipées, sans blinder les murs, pour 3 000 euros, en convertissant une salle de bain, par exemple.

Dans le très haut de gamme, la société CitySafe propose des forteresses personnelles résistantes aux armes à feu, aux explosifs et aux lance-roquettes, qui comprennent un générateur électrique d'appoint, un purificateur d'air et un sani-broyeur. Elles sont de surcroît équipées de dispositifs de contre-attaque : spray collant, gaz lacrymogène, ultrasons à fréquence insoutenable qui font perdre connaissance, lumières aveuglantes qui provoquent vertiges et nausées, et munitions mortelles. Ce type de produit ne s'adresse qu'aux plus riches car le coût moyen d'un tel bunker est de 1,2 million d'euros et pas plus de 10 bunkers de ce type sont installés, chaque année, aux États-Unis.

V.L.

Source : TOWNSEND Mark. « Bunkers à domicile pour paranoïaques ». *The Observer / Courrier International*, n° 609, 4-10 juillet 2002 ; REEVES Hope. « Secrets Hideouts for the Rich and Scared ». *The New York Times*, 18 avril 2002.

1. Du nom du film thriller de David Pincher (2002) où Jodie Foster se cache dans un bunker avec sa fille après l'intrusion de trois hommes dans sa maison de New York.

Mais les résidences sécurisées pourraient aussi stigmatiser l'ostracisme social, en particulier dans les zones urbaines « sensibles » où elles se sont développées à la fin des années 1990. Elles pourraient devenir la cible privilégiée de vandalisme et les résidents l'objet de désagréments (racket ou vol) dès qu'ils sortent de leur forteresse. Ces résidences perdraient alors de leur attrait.

Enfin, dans un contexte où la sécurité serait devenue un argument électoral de premier ordre pour les pouvoirs publics et de *marketing* pour les entreprises, il est possible que les lieux publics, les sites industriels et commerciaux soient massivement équipés de dispositifs de télésurveillance et de gardiennage, voire de milices privées. Les particuliers compteraient-ils

alors davantage sur la puissance publique et leur entreprise pour assurer leur protection que sur les résidences sécurisées, ou au contraire cela provoquerait-il un sentiment d'insécurité croissant les poussant à se réfugier dans des forteresses gardées ?

Véronique Lamblin

Source : BELMESSOUS Hacène. « Des villes privées à la française, voyage à travers les forteresses des riches ». *Le Monde diplomatique*, novembre 2002, p. 5.

Les Européens et l'euro

Plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur officielle de l'euro, force est de constater que les Européens qui ont vu leur monnaie nationale disparaître au profit de la monnaie unique euro-

péenne ne se sont pas tous habitués au changement. C'est du moins ce qui se dégage des résultats d'un sondage effectué par Ipsos pour l'Observatoire Thalys International en 2003¹.

En effet, selon cette enquête, 84 % des Européens interviewés reconnaissent leur difficulté à penser en euro, quel que soit le montant concerné ; 55 % convertissent encore l'euro dans leur monnaie nationale pour les dépenses courantes et 29 % pour des sommes plus importantes. De manière générale, les Européens qui pensent en euro sont plutôt minoritaires (15 %).

Ce sont les Espagnols et les Italiens qui paraissent les plus familiarisés avec la monnaie unique : respectivement 24 % et 25 % d'entre eux ne convertissent plus dans leur ancienne monnaie. Peut-être la difficulté de leur taux de change, notamment pour les Italiens, explique-t-elle en partie cette position. En revanche, les Français (57 %) et les Allemands (64 %) sont les plus nombreux à recourir à la conversion systématique.

Enfin, quels que soient l'âge ou le niveau socioculturel, la conversion à l'euro reste une « gymnastique mentale » contraignante pour l'ensemble des Européens. Si des différences existent entre jeunes et plus âgés, elles restent en définitive assez peu marquées. Ainsi, 77 % des moins de 25 ans et 88 % des plus de 65 ans ont encore le réflexe « monnaie nationale » ; et dans les deux cas, la conversion pour les petits montants domine. Même constat s'agissant du niveau socioculturel :

1. Sondage réalisé entre le 20 février et le 12 mars 2003, sur sept pays (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas), auprès de 3 543 personnes âgées de 18 ans ou plus et formant un échantillon représentatif de la population de chaque pays. Voir site Internet www.observatoire.thalys.com.

88 % des interviewés aux revenus les plus modestes et 83 % de ceux ayant un revenu supérieur continuent de convertir l'euro dans leur ancienne monnaie.

Ces difficultés mises à part, les Européens interrogés sont parfaitement conscients que l'euro leur a permis de se rapprocher. Ne doutons pas qu'à plus long terme, ces problèmes pratiques disparaîtront et que l'euro contribuera à renforcer le sentiment d'appartenance européenne.

S.D.

La santé maternelle

Dans nul domaine, l'inégalité entre le Nord et le Sud n'est peut-être plus criante que dans tout ce qui concerne la santé maternelle. Selon des chiffres donnés par Jacques Milliez¹, professeur de médecine à l'hôpital Saint-Antoine (Paris), « chaque minute, une femme meurt dans le monde du seul fait de sa grossesse, soit chaque année plus de 600 000 femmes enceintes ». Mais alors qu'au Nord, pour chaque grossesse, la mortalité des femmes enceintes est inférieure à 10 pour 100 000 naissances, au Sud, elle s'élève entre 300 et 800 pour 100 000 naissances en Inde et en Asie du Sud-Est, et jusqu'à 1 pour 100 naissances dans les pays les plus pauvres (Haïti et Afrique de l'Ouest). Ces chiffres se rapprochent de ceux qui prévalaient au Nord pendant la première moitié du XX^e siècle jusqu'à ce que les progrès de la médecine (maîtrise chirurgicale de la césarienne, découverte des sulfamides, des antibiotiques, maîtrise de la transfusion sanguine) aient permis progressivement d'y faire chuter très fortement

1. Journée d'étude « Santé et développement ». Paris : Sénat, 21 juin 2002.

la mortalité des accouchements, en particulier après la Seconde Guerre mondiale. Mais selon le professeur Milliez, ces techniques n'ont pas migré dans les pays en développement. Les femmes en couches continuent d'y succomber à des infections ou des hémorragies fatales. L'avortement non médicalisé est également une situation particulièrement risquée : « chaque année débutent 175 millions de grossesses à travers le monde, 40 millions se termineront par un avortement volontaire dont 20 millions par un avortement non médicalisé, mortel une fois sur 100, tuant 200 000 femmes chaque année, une toutes les trois minutes ».

Les raisons de la surmortalité maternelle dans les pays en développement sont multiples : manque de personnels qualifiés (seulement 12 gynécologues accoucheurs diplômés pour le Niger qui compte une population de plus de 11 millions d'habitants), concentration des moyens humains et matériels dans les grandes agglomérations, laissant les zones rurales dépourvues de maternités équipées (les études ont pourtant montré que la plupart des décès survenaient pendant l'accouchement), pénurie de matériels de stérilisation, défaut de chaîne du froid pour la conservation des médicaments, absence de banque du sang...

Les remèdes à cette situation passent d'abord par l'aménagement du territoire pour construire des routes conduisant aux maternités. « L'idéal serait, pour chaque bassin de population de 300 000 habitants, une maternité de district avec une salle d'opération outillée, une équipe d'intervention, des routes carrossables qui y conduisent et des véhicules qui y évacuent les urgences depuis les maternités rurales en périphérie du réseau. » Jacques Milliez insiste parti-

culièrement sur la notion de réseau : « Le réseau, voilà la trame à suivre. Il maille le terrain, mais aussi les multiples disciplines dont la texture assure la santé des femmes » : éducation, soins aux nourrissons, vaccinations, distribution de moyens contraceptifs, dépistage et lutte contre les maladies sexuellement transmissibles, en particulier le sida.

L'amélioration de la santé des femmes, plaide J. Milliez, passe avant tout par « un engagement délibérément politique » où il s'agit de réaffirmer des droits inexistantes ou bafoués, d'augmenter les budgets en faveur de la santé et de l'éducation, en particulier celle des filles (il existe une corrélation entre le niveau d'illettrisme et le risque sanitaire). L'amélioration de la santé des femmes, indique encore J. Milliez, nécessite au besoin l'injonction et des clauses conditionnelles² suspendant l'aide économique à l'engagement d'agir pour la santé, celle des femmes en particulier.

Yann Vinh

Source : MILLIEZ Jacques. « La médecine de reproduction dans les pays en développement ». *Passages*, n° 120-121 (*Journal de médecine et sciences*, n° 3).

2. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale subordonnent déjà leur aide économique à la réorganisation des systèmes de santé.

Y a une fin ?

Le chromosome Y, comme chacun sait, distingue génétiquement l'homme de la femme et joue notamment un rôle essentiel dans la fabrication des spermatozoïdes. Ce chromosome serait si particulier que, selon certains, il pourrait disparaître d'ici 10 millions d'années. C'est son évolution passée qui laisse à penser que les hommes

pourraient bien disparaître : en effet, il s'agit d'un chromosome que l'on peut dire « génétiquement cloné », exclusivement masculin et qui, dès lors, s'est considérablement appauvri au gré de l'évolution.

Chez les lointains ancêtres des humains (bien avant l'arrivée des mammifères), le X et le (futur) Y étaient des chromosomes identiques (des autosomes, comme pour les 22 autres paires) et c'est l'environnement (la chaleur par exemple), non les gènes, qui décidaient du sexe de l'embryon — comme pour les crocodiles aujourd'hui. Ce n'est pas Élisabeth Badinter qui le dit, mais le professeur David Page, du Whitehead Institute, aux États-Unis, qui séquence le chromosome Y depuis des années. Selon le chercheur, l'un des gènes du sexe, il y a 300 millions d'années, se serait mis à muter pour devenir celui qui décide — génétiquement — du sexe mâle. Dès lors, à partir du moment où ils se sont significativement distingués, il n'y a plus eu d'échange d'informations possible entre X et Y, si bien que Y qui, lui, n'apparaît jamais par paire, s'est progressivement altéré. Les gènes du chromosome Y n'ont jamais occupé que des corps masculins depuis ces temps très reculés, de père en fils. Les mutations et erreurs qui sont apparues sur certains gènes Y n'ont donc pas pu être corrigées par la « confrontation » d'ADN¹ avec X : ils ont cessé de fonctionner, puis ont disparu. Voilà pourquoi le chromosome Y est tout petit (un tiers de X et environ 100 fois moins de gènes). Excepté ceux à caractère sexuel, ses gènes ne seraient donc plus fonctionnels.

Et ensuite ? Ce chromosome « clone » survivra-t-il ? S'il continue à perdre cinq gènes par million d'années, il

pourrait en effet s'évanouir complètement d'ici 10 millions d'années. De deux choses l'une (à supposer qu'aucun autre événement d'ici là ne rende la question caduque, faute d'espèce humaine !) : soit quelque autre gène se sera chargé de commander le développement masculin, soit les humains s'éteindront. Un autre chercheur, William R. Rice, de l'université de Californie (Santa Barbara), pense quant à lui que la migration de gènes d'un chromosome sur un autre pourrait bien sauver Y. Tout dépendrait donc de la balance entre les gènes qui disparaîtraient de Y et ceux qui seront nouvellement portés par lui. La prospective de l'évolution, à cet horizon, paraît certes bien vertigineuse, sinon assez vaine. Sauf à considérer que le cas de Y illustre assez justement la précarité de la reproduction « asexuée »... En d'autres termes, si l'espèce humaine se mettait à se reproduire par clonage, elle courrait à sa perte.

Benjamin Delannoy

Sources : Whitehead Institute (www.genome.wi.mit.edu) ; University of California (www.lifesci.ucsb.edu) ; RIDLEY Mark. « The End of Men? » *Prospect*, février 2003, pp. 70-71.

Femmes, hommes et argent

L'entrée des femmes dans le monde du travail, en France, a constitué l'une des révolutions de la seconde moitié du XX^e siècle. Aujourd'hui, près de 80 % des femmes françaises âgées de 25 à 49 ans exercent une activité professionnelle, soit une progression de 20 points en 25 ans. Cette féminisation du travail a marqué un tournant dans l'émancipation des femmes en France et leur a permis de faire un pas de géant vers l'autonomie financière.

Une étude publiée fin 2002 par l'Observatoire Caisse d'épargne confirme cette autonomisation et signale un

1. Acide désoxyribonucléique.

certain nombre de faits et tendances s'agissant des comportements des femmes et des couples vis-à-vis de l'argent¹.

Entre autres éléments, cette étude souligne une approche différente des femmes à l'égard du temps. Elles sont en effet 44 % à déclarer n'envisager l'avenir qu'à court terme (« au-delà, il est trop difficile de prévoir »), contre 32 % des hommes. Ceux-ci raisonnent par grandes étapes de moyen-long terme (plan de carrière, cursus d'études des enfants, retraite) alors que les femmes fonctionnent en termes de succession de cycles de vie (premier puis deuxième enfant, changement professionnel...). Mais si elles n'envisagent l'avenir qu'à court terme, elles n'en sont pas moins sensibles aux préoccupations de moyen-long terme pour lesquelles elles se sentent moins bien armées que les hommes (la moitié d'entre elles pense avoir une retraite insuffisante ; 30 % craignent de pâtir financièrement d'une rupture conjugale). Enfin, la prééminence des enfants dans l'échelle des priorités féminines (en tête pour 53 % des femmes et même 66 % de celles de 25-34 ans, contre 42 % des hommes) les pousse à appréhender l'épargne et la prévoyance différemment. Dès qu'elles ont des revenus réguliers, elles anticipent les évolutions prochaines de la famille en épargnant ; elles sont 58 % (contre 51 % des hommes) à juger qu'il faut s'efforcer d'épargner, quelles que soient les circonstances, et 45 % (contre 38 % des hommes) à tenter de planifier en début de mois ce qui sera dépensé et ce qui pourra être épargné.

1. Étude réalisée à partir de plusieurs approches, notamment d'entretiens et d'une enquête CSA (Conseils Sondages Analyses)-TMO (Tharreau Marange Oddou) réalisée auprès d'un échantillon représentatif de 1 200 femmes et 800 hommes en juillet 2002.

Au-delà de ces différences et de la prise en charge croissante de la gestion du budget du couple par les femmes, une tendance nouvelle semble émerger : la séparation des comptes entre conjoints. Jusqu'en 1965, la question ne se posait pas puisque les Françaises n'avaient pas le droit d'ouvrir un compte bancaire sans l'autorisation de leur mari. Depuis, autonomie financière et diversification des modes de cohabitation aidant, de nouveaux modes de gestion commune apparaissent. Selon l'étude, 70 % des couples continuent à mettre en commun l'ensemble de leurs rentrées financières sur un compte bancaire unique, 11 % optent pour une solution mixte (un compte commun et deux comptes individuels) et 18 % font totalement comptes à part. Plus précisément, 77 % des couples mariés mettent tout en commun, mais les couples recomposés sont 37 % à séparer totalement leurs comptes, et ceux en union libre, 44 %. Chez les couples les plus jeunes (moins de 35 ans), on ne recense que 54 % de couples mettant tout en commun et même que 48 % pour les couples dont le conjoint femme est cadre.

Est-ce un simple effet d'âge ? Les moins de 35 ans sont parmi les premiers couples à pouvoir choisir (sans risque de trop pénaliser la conjointe) de faire compte à part au début d'une relation, vont-ils, la relation se pérennisant, finir par mettre leurs ressources en commun comme leurs aïeux ?

Est-ce un effet de génération ? Cette tendance marque-t-elle l'émergence de nouveaux modes de vie, inspirés des valeurs individualistes qui bercent les nouvelles générations depuis maintenant plus de 20 ans ? On serait tenté de privilégier cette interprétation, d'autant que cela semble accompagner le développement de nou-

veaux statuts de couple (unions libres, pactes civils de solidarité). D'autant aussi que le consumérisme exacerbé qui affecte aujourd'hui la société française (les périodes de soldes en offrent des images pour le moins affligeantes) n'est pas pour rassurer les conjoints méfiants des comportements de consommation de leur partenaire (en faisant comptes à part, on n'est pas solidaire des éventuelles situations de surendettement).

Dans ce cas, libre aux couples qui le souhaitent de faire comptes à part. Cela a la vertu, par exemple, de simplifier le règlement d'éventuelles ruptures futures et de responsabiliser les personnes les plus insouciantes sur le plan financier. Mais cela limite aussi considérablement les éléments de confiance mutuelle et surtout les solidarités. Toutes choses qu'il faudrait sans doute analyser plus en profondeur pour en mesurer les impacts sociaux.

S.D.

Source : *Les Femmes, les hommes et l'argent*. Rapport 2003 de l'Observatoire Caisse d'épargne, décembre 2002, site Internet : www.groupe.caisse-epargne.com ; TRICOR-NOT Adrien (de). « Couple : faut-il faire finances à part ? » *Le Monde Argent*, 22-23 juin 2003.

Le vieillissement à Shanghai

Les régions chinoises qui connaissent actuellement un rapide développement économique pourraient bien subir une évolution démographique dramatique dans les prochaines années. C'est du moins ce que l'on peut craindre lorsqu'on observe la situation de Shanghai en la matière.

En effet, alors que le Shanghai Research Centre on Ageing tablait, en 1996, sur une hausse du nombre de

personnes âgées de l'ordre de 20 000 par an entre 2000 et 2005, le vieillissement s'est révélé bien plus rapide que prévu. La population âgée de plus de 60 ans a ainsi augmenté de 70 000 personnes au cours des deux dernières années (soit de 35 000 par an chaque année, en moyenne) et, parmi elle, les plus de 80 ans sont en hausse encore plus marquée¹. Cette accélération du vieillissement dans la ville de Shanghai tient notamment au fait que beaucoup de personnes qui étaient parties travailler ailleurs reviennent passer leur retraite à Shanghai.

De fait, la part des personnes âgées de 60 ans ou plus dans la population de la ville atteint aujourd'hui 26 % et devrait grimper à 50 % d'ici 2010 si les tendances observées perdurent. Autrement dit, alors qu'aujourd'hui quatre actifs financent un retraité, ils ne seront plus que deux en 2010.

Plusieurs conséquences se profileraient alors : soit les actifs seraient davantage mis à contribution pour financer les retraites (et frais médicaux induits par la vieillesse) de leurs aînés ; soit les retraités verraient leurs revenus baisser sensiblement (or, ceux-ci sont déjà bien peu élevés²) ; ces deux options n'étant pas exclusives l'une de l'autre... Quoi qu'il en soit, des réformes devront être engagées rapidement pour éviter que s'aggrave un tel déséquilibre entre actifs et inactifs.

C'est ce qu'a entrepris le Shanghai Affairs Civil Bureau en prenant des mesures encourageant les seniors

1. La situation est peut-être même encore plus grave que cela si l'on considère ces données statistiques comme « optimistes », à l'image de la plupart des chiffres généralement fournis par les autorités chinoises.

2. Voir sur ce point « Older, Poorer ». *Shanghai Star*, 1^{er} août 2002.

qualifiés de la ville à aller soutenir le développement de la Chine occidentale, autrement dit à aller travailler dans les provinces de l'Ouest, ce le plus longtemps possible. Certes, la prolongation de la vie active est une bonne mesure ; mais l'exportation des *seniors* dans d'autres contrées ne règlera le problème du vieillissement démographique que localement. Souhaitons que les premiers voyants d'alerte qui se sont allumés à Shanghai convainquent le pouvoir central chinois de s'atteler à ce problème qui, somme toute, est aussi une conséquence de la politique de l'enfant unique qu'il mène depuis des décennies.

S.D.

Source : XU Xiaomin. « Shanghai Going Grey Fast ». *The China Daily*, 28 mars 2003.

Les pays les plus riches de l'OCDE : évolution 1970-2000

Selon l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), les pays de cette organisation ont connu une croissance économique phénoménale au cours des 30 dernières années : le PIB (produit intérieur brut) par habitant a augmenté jusqu'à 10 fois dans les grandes économies depuis 1970.

Parmi les économies les plus performantes, la Suisse figurait au premier rang de l'OCDE en termes de richesse produite par habitant en 1970 avec 5 149 dollars US en prix et parités de pouvoir d'achat courants (c'est-à-dire en éliminant les différences de niveaux de prix entre pays). Son PIB par habitant a été multiplié par six en 30 ans et dépassait 30 000 dollars US en 2000, mais elle ne figurait plus alors qu'en quatrième position, derrière le Luxembourg (largement en

tête avec un PIB par habitant de 46 000 dollars US, contre environ 4 000 en 1970) et les États-Unis (PIB par habitant de 35 000 dollars US, contre 5 000 en 1970).

À noter, la plus forte croissance, sur la période, a été enregistrée par la Corée du Sud, dont le PIB par habitant (700 dollars US en 1970) a été multiplié par 20 pour atteindre 15 000 dollars US en 2000.

Les pays classés parmi les cinq premiers ont eux aussi changé au fil des années, à l'image de la Norvège, 18^e en 1970 mais au troisième rang (comme la Suisse) en 2000, ou du Danemark, huitième en 1970 et cinquième en 2000. Suivent l'Australie et la Suède, respectivement sixième et septième en 2000.

S.D.

Source : OCDE. *Comptes nationaux de l'OCDE*. Paris : OCDE (annuel), vol. 1, in « La richesse des nations de l'OCDE ». *L'Observateur de l'OCDE*, n° 235, décembre 2002, p. 93.

2003, année noire pour les incendies de forêts

Alors que l'Europe du Sud a connu, en 2003, un épisode de forte chaleur et de sécheresse durable, marqué par la multiplication de feux de forêts, la FAO (Food and Agricultural Organization) souligne que les incendies de forêts sont de plus en plus destructeurs, ce dans le monde entier. Ainsi, selon les dernières données disponibles, plus de 350 millions d'hectares de forêts ont brûlé dans le monde en 2000, soit une superficie égale à la taille de l'Inde. En outre, les conséquences des incendies ne se limitent pas aux pertes forestières : le couvert végétal brûlé et détruit tend à accroître les risques d'érosion du sol et de glissement de terrain.

Pour ce qui est de l'Europe, la FAO indique que le Portugal a perdu, en 2003, environ 417 000 hectares, soit une augmentation de plus de 300 % par rapport aux pertes annuelles moyennes des deux dernières décennies. En France, les feux ont jusqu'à présent détruit environ 45 000 hectares de forêts, soit une augmentation de 30 % par rapport à la moyenne annuelle de 1980-2000.

En Russie, ce sont 23,7 millions d'hectares de forêts qui ont été perdus en 2003 (deux fois plus qu'en 2002), soit une zone presque aussi grande que le Royaume-Uni. Aux États-Unis, quelque 2,8 millions d'hectares de forêts ont été détruits par des incendies, contre 1,7 million d'hectares en 2002. Toutefois, au Canada, les pertes sont passées de 2,6 millions d'hectares en 2002 à environ 1,5 million en 2003, malgré la sévérité des incendies qui s'y sont produits.

Plus généralement, les zones d'incendies les plus dangereuses du monde se situent en Afrique subsaharienne où plus de 170 millions d'hectares brûlent chaque année. Environ 10 % de ces feux sont cependant nécessaires à l'écosystème.

Selon la FAO, cette virulence des incendies en 2003 est directement liée à la forte chaleur estivale, en particulier en Europe et en Amérique du Nord. Mais ce sont les humains et non la nature qui sont les principaux responsables de ces feux. En effet, 95 % des incendies, dans le monde, sont provoqués par diverses activités humaines : déboisement, incinération des résidus et déchets, collecte de miel (le feu sert à chasser les abeilles de la ruche) ...

Dans les pays développés, l'exode rural contribue également aux feux de forêt. Faute d'un nombre suffisant d'habitants, l'entretien de la forêt, le pâturage et la collecte de bois de chauffe s'arrêtent ; les arbres morts et

les buissons s'accumulent sur le sol et accroissent le risque d'incendie.

Ceci étant, la FAO estime que ces risques peuvent être réduits, à l'image de ce qui s'est passé en Autriche, en Allemagne et en Suisse. Ces pays ont réussi à endiguer les feux de forêts grâce à des campagnes de sensibilisation pour éduquer leur population sur les fonctions et la valeur de leurs forêts. La Namibie et le Mozambique, eux aussi, ont accru la participation des populations dans la gestion des forêts et mené des campagnes de sensibilisation du public : le nombre d'embrasements y a chuté de manière significative.

Bref, outre les accords de coopération internationale dans la lutte contre les incendies, la FAO conseille de ne pas attendre que les feux se produisent mais de développer une gestion proactive des incendies, la collecte des informations sur les causes des embrasements et l'élaboration de stratégies nationales contre les feux de forêts. Et vraisemblablement, c'est en impliquant les citoyens que cette gestion proactive est la mieux à même de fonctionner.

Il en va donc des forêts comme du reste : tout est question de responsabilisation des uns et des autres. Malheureusement, la tendance étant plutôt inverse, il y aura fort à faire pour remobiliser des citoyens qui cherchent à se décharger au maximum de leurs responsabilités (en particulier, en France, sur l'État). La réduction des risques est pourtant à ce prix...

S.D.

Source : FAO. « Les incendies détériorent de plus en plus les forêts du monde ». Communiqué de presse, 9 septembre 2003, Rome.

TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE

Collection éditée par Futuribles International,

avec le concours du Laboratoire d'investigation en prospective, stratégie et organisation (Lipsor),
la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar),
et le Commissariat général du Plan

- TRP n° 1 – GODET Michel, en collaboration avec Pierre CHAPUY et Gérard COMYN. *Scénarios globaux à l'horizon 2000. Analyse morphologique et probabilisation*, 30 p., juin 1995, 18,29 €
- TRP n° 2 – GONOD Pierre. *Dynamique des systèmes et méthodes prospectives*, 66 p., mars 1996, 22,87 €
- TRP n° 3 – MONTI Régine (sous la dir. de), en collaboration avec Francis MEUNIER et Vincent PACINI. *BASF Agriculture et ses distributeurs : l'avenir en commun*, 57 p., octobre 1996, 18,29 €
- TRP n° 4 – DOUFFIAGUES Jacques, BOURSE François, GHUYSEN Jean-Pierre, GODET Michel. *Quel site pour un nouvel aéroport dans le grand bassin parisien ? Choix multicritères en avenir incertain*, 41 p., novembre 1996, 18,29 €
- TRP n° 5 – Le Club CRIN Prospective scientifique et technologique. *Entreprises 2010. Construire des scénarios d'environnement global*, 74 p., janvier 1997, 22,87 €
- TRP n° 6 – CALOT Gérard. *Le Vieillessement démographique dans l'Union européenne à l'horizon 2050 : une étude d'impact*, 227 p., octobre 1997, 12,2 €
- TRP n° 7 – SICARD Claude. *La Prospective au service de la stratégie : l'exemple des Ardennes*, 61 p., avril 1998, 18,29 €
- TRP n° 8 – ARCADE Jacques. *Articuler prospective et stratégie : parcours du stratège dans la complexité*, 88 p., mai 1998, 18,29 €
- TRP n° 9 – GRANRUT Charles (du), JOUVENEL Hugues (de), PARANT Alain. *Vers une prospective des retraites en France à l'horizon 2030*, 212 p., octobre 1998, 18,29 €
- TRP n° 10 – CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE (Rapport préparé par la Section de la prospective et de la planification). *Vivre en Île-de-France en 2025*, 134 p., mars 2000, 18,29 €
- TRP n° 11 – ARCADE Jacques. *Mettre en scène des futurs inédits. Éléments d'ingénierie prospective à l'usage des praticiens*, 53 p., juin 2000, 18,29 €
- TRP n° 12 – CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION MIDI-PYRÉNÉES (Rapport préparé par la section Prospective). *Les Dessins de 2030. Une prospective pour les habitants de Midi-Pyrénées*, 224 p., septembre 2000, 18,29 €
- TRP n° 13 – BOOTZ Jean-Philippe. *Prospective et apprentissage organisationnel*, 65 p., janvier 2001, 18,29 €
- TRP n° 14 – DELANNOY Benjamin, GRANRUT Charles (du), JOUVENEL Hugues (de), PARANT Alain. *Un essai de prospective des retraites en France à l'horizon 2040*, 197 p., octobre 2001, 18,29 €
- TRP n° 15 – DATAR (Groupe de prospective Agriculture et territoires). *Agriculture et territoires : quatre scénarios pour 2015*, 165 p., décembre 2001, 18,29 €
- TRP n° 16 – BOSSERELLE Éric. *Cycles Kondratieff. Nouvelle phase A ou retour d'un mythe ?*, 77 p., mars 2002, 20 €
- TRP n° 17 – PORCHERON Éric. *Le E-book : incertitudes et perspectives d'avenir. Analyse du jeu des acteurs par la méthode Mactor*, 76 p., juillet 2002, 20 €
- TRP n° 18 – ÉLIE Catherine, PACINI Vincent, MIRENOWICZ Philippe. *L'Artisanat et la prospective. Bilan d'une démarche des Chambres de métiers*, 80 p., septembre 2003, 20 €

Tous les tarifs s'entendent TTC et port inclus ; tarif spécial pour les membres de Futuribles international et les étudiants.

Inscriptions et renseignements : Annie Palmantier- Futuribles International - 55, rue de Varenne
75007 Paris - Tél. : 33 (0)1 53 63 37 74 - Fax : 33 (0)1 42 22 65 54 - E-mail : forum@futuribles.com

ANALYSES CRITIQUES

CNAM (Conservatoire national des arts et métiers) / CHAMPION Paul
(sous la dir. de)

La France de la technologie. Science, ingénierie, innovation

Paris : ministère des Affaires étrangères (Association pour la diffusion de la pensée française), mars 2003, 225 p.

L'essentiel de l'ouvrage retrace « 50 ans d'innovation en France » dans 18 domaines technologiques, allant des matériaux aux techniques d'analyse et de conservation du patrimoine artistique, en passant par la chimie, la mécanique, le bâtiment et les travaux publics, le rail, l'automobile, l'eau, la météorologie et la climatologie ou l'environnement. Ce découpage est révélateur : on a voulu faire ressortir les points forts — ou supposés tels — de la technologie française. Ainsi, chaque chapitre permet-il d'identifier les acquis — et ils sont nombreux et souvent prestigieux — de la technologie nationale.

Les sommets passés et actuels de la recherche technologique sont donc systématiquement mis en relief, alors que les vallées et les creux — voire les trous — manquent souvent singulièrement à cette représentation du paysage. On croit parfois lire Tintin ingénieur ! Il est rare que, comme dans le cas du Concorde (p. 105), soient évoqués la dimension commerciale et les problèmes de transformation des succès techniques en succès commerciaux. C'est ainsi que le chapitre consacré à l'informatique s'ouvre

sur le constat que « depuis plus de 50 ans, la France contribue aux progrès internationaux des technologies de l'information » pour conclure qu'« on pourrait détailler à l'infini les innovations conçues en France ou auxquelles des Français ont contribué, dans cette aventure mondiale qu'est l'informatique » — sans s'attarder sur le désastre européen que représente, en ce domaine stratégique, la dépendance envers des acteurs américains et asiatiques.

Le panorama ainsi présenté est donc incomplet à plusieurs titres. On a esquivé les sujets délicats (pas de chapitre sur les biotechnologies ou les technologies de la santé) et pour le reste, on évalue mal la portée des acquis évoqués, faute de pouvoir les mesurer à l'aune de l'effort technologique mondial. Si la dimension européenne est évoquée à maintes reprises comme apport essentiel aux efforts nationaux, la place de la France dans la concurrence mondiale, technologique et commerciale, est largement absente du tableau.

Un bilan final général du système scientifique et technique français,

incluant une analyse du métier d'ingénieur, prolonge les observations de l'introduction pour porter un bref diagnostic très général. On reste dans l'attente d'une l'analyse fouillée du « paysage technologique », qui ne proposerait pas une simple vitrine, une compilation sélective des triomphes et des avancées, mais une véritable évaluation stratégique replaçant la technologie dans son contexte — économique, commercial, social, stratégique, concurrentiel, écologique — qui en définit la portée, l'uti-

lité et les retombées. Les acteurs et les décideurs disposeraient alors d'un instrument indispensable pour la « gouvernance du système » en toute connaissance de cause. Pour l'heure, l'ouvrage ne répond évidemment ni à cette attente ni aux promesses de son titre — mais ce n'était évidemment pas l'objet de ce qui reste une réclame rutilante dont l'absence de recul est peut-être un autre symptôme de la difficulté de la France à se transformer.

Georges Ferné

SOFRES (Société française d'études et de sondages) / DUHAMEL Olivier (présentation) / MÉCHET Philippe (présentation)

L'État de l'opinion 2003

Paris : Seuil, 2003, 288 p.

REYNIÉ Dominique (sous la dir. de)

Les Européens en 2003

Paris : Odile Jacob, 2003, 417 p.

Ces deux ouvrages collectifs (15 signatures l'un comme l'autre) font partie chacun d'un programme permanent d'études et de recherche. Le premier est le vingtième d'une série fondée sur « les grands sondages de la Sofres », repris et republiés avec l'accord des financeurs et des supports d'origine. Le second est le fruit d'un programme de recherche piloté par Sciences Po Paris et soutenu financièrement par la fondation Robert Schuman.

Les travaux dont les principaux résultats sont produits dans ces deux ouvrages sont de deux types. Leur première fonction est en effet d'établir et de nourrir des chroniques de la conjoncture de l'opinion et du débat public. Et pour cela de mettre en perspective les

évolutions de l'opinion publique par rapport aux tendances et évolutions de la société civile, de l'espace public et du débat d'idées au sein de la France, de l'Union européenne (UE) et du continent européen.

Une deuxième fonction est de fournir des analyses structurelles inédites sur les facteurs et les mécanismes qui contribuent à la formation de l'opinion en France et de l'évolution de l'Europe. Et qui peuvent expliquer certains éléments, certains aspects de la chronique. Cette deuxième fonction n'est donc pas toujours dissociable de la première.

Sous le premier regard, celui de la chronique de l'opinion, le livre de la Sofres est fortement marqué par les élections françaises de 2002, et plus

particulièrement par la « surprise » du 21 avril. La conjoncture de deux autres opinions nationales est également décrite : celle de l'Allemagne avec les élections du 22 septembre 2002 qui n'ont pas manqué, elles aussi, de surprendre ; et celle des Israéliens face au défi palestinien.

Dans le livre sur les Européens en 2003, on retiendra d'abord, au titre de la chronique, les deux pages introductives de Jean-Dominique Giuliani, président de la fondation Robert Schuman. Pour lui, « les valeurs communes des Européens ont désormais leurs textes de référence qui ont acquis une valeur juridique. Les Européens existent donc bel et bien. » Il souligne aussi tous les autres aspects de l'avancement de l'Europe. Il est clair que ce texte a été écrit avant le démarrage de la guerre en Irak. Un hasard de calendrier a fait coïncider la sortie du livre avec la signature séparatiste par plusieurs membres de l'UE d'un texte de soutien à la position américaine sur l'Irak. Signature qui peut apparaître comme contredisant les propos du président Giuliani. Cette coïncidence rappelle pour le moins que l'unité politique des pays de l'UE n'est pas achevée. Elle n'enlève rien aux aspects positifs et aux acquis soulignés par le texte de J.-D. Giuliani.

Relèvent également de la chronique les textes relatifs à l'élargissement de l'UE, dans les deux sens : opinion de Quinze sur l'entrée de nouveaux membres et opinion des pays candidats à leur entrée dans l'UE.

Sur le premier point, l'analyse des sondages jusqu'à l'automne 2002 montre que le soutien des Français à l'élargissement se dégrade quelque peu, mais que cette question n'est pas très présente dans l'esprit des Français — par exemple, la liste des pays candidats est bien mal connue. En outre, le débat

public sur la vocation ou non de la Turquie à entrer dans l'Europe, lancé ou au moins attisé par une déclaration du président Valéry Giscard d'Estaing, semble avoir joué un rôle dans les interrogations des Français à propos de l'élargissement de l'UE.

Les résultats européens présentés par la Sofres confirment que les Français sont parmi les moins heureux de faire partie de l'UE et qu'ils sont en effet les moins favorables à son élargissement. Ils expriment cependant un assez fort sentiment d'identité européenne et voient assez bien l'intérêt de politiques européennes communes dans beaucoup de domaines.

Du côté des pays candidats — on revient ici au livre sur les Européens —, le taux de soutien à une participation à l'UE est souvent élevé tant que l'éventualité d'une telle participation paraît lointaine et comme un espoir pour le futur. Il s'atténue lorsque les négociations commencent, qui font apparaître des obligations et des devoirs. Le plus faible soutien devient alors plus éclairé et plus fondé ; après cette transition, son niveau ne varie plus beaucoup. Jouent également le climat politique interne à chaque pays et la tendance plus ou moins pro-européenne des gouvernements en place. C'est en fonction de ce mécanisme de portée assez générale que les taux instantanés de soutien de chaque pays candidat doivent être évalués.

Le livre sur les Européens fournit aussi des études inédites, prolongeant celles des années précédentes, sur la chronique des élections dans les 17 pays d'Europe ayant connu des élections nationales en 2002 ; et des notes de conjoncture — économique et politique — sur 11 autres pays n'ayant pas été le siège d'élections nationales en 2002. Dans l'un et l'autre groupe se trouvent à la fois des pays membres de

l'UE et des pays candidats ; pour ces derniers, l'information est tout à fait originale.

Dans le livre de la Sofres, l'aspect chronique de l'opinion apparaît surtout à propos des élections présidentielles et législatives, avec l'évolution des intentions de vote de mars 2001 à avril 2002, les courbes d'optimisme et de pessimisme de 1997 à 2002, le rappel des cotes de popularité de 1995 à 2002, avec enfin quelques indicateurs situant les débuts du gouvernement Raffarin dans le contexte des préoccupations des Français.

Quant aux études plus structurelles, voici un choix de quelques thèmes. Dans le livre sur les Européens, un chapitre porte sur les modalités du contrôle parlementaire dans l'Europe des Quinze. Et en particulier sur l'éventualité d'une deuxième chambre européenne qui émanerait des parlements nationaux. Ce chapitre fait aussi le point sur l'état et les enjeux du débat public.

Les deux livres comportent chacun un chapitre sur les jeunes. D'un côté, une comparaison des jeunes Européens (des Quinze) sur différents indicateurs : connaissance de langues étrangères, utilisation des technologies de l'information, pratiques associatives, opinion sur les personnes âgées, tolérance aux autres, et enfin attitude à l'égard de la construction européenne. D'un autre côté, dans le livre de la Sofres, un zoom sur les attitudes des jeunes Français à l'égard du racisme et de l'antisémitisme, et sur leur pronostic quant à l'avenir de la cohabitation en France des différents groupes qui composent le pays : ce diagnostic n'est globalement pas très optimiste, mais l'analyse révèle un optimisme « nettement plus affirmé » des jeunes issus de l'immigration maghrébine.

Dans le livre de la Sofres, on trouve aussi des analyses à la fois structurelles et conjoncturelles, principalement à propos des interrogations posées par les résultats électoraux du 21 avril 2002 en France. Gérard Le Gall, spécialiste connu des sondages politiques et conseiller de Lionel Jospin, donne son analyse sur la question, analyse centrée sur une auto-critique de l'action et du discours de la gauche face aux attentes de son électorat et de l'ensemble des Français.

Laurent Joffrin (livre de la Sofres) développe un thème intéressant à propos de l'évolution des valeurs des Français, celui de l'émergence et du développement d'une idéologie du rejet : dénonciation du culte de l'argent et du marché, progression de l'abstention politique, « peur diffuse devant les bouleversements du monde », à partir de laquelle « le monde devient un spectacle et cesse d'être un champ d'action »... Ce diagnostic s'appuie notamment sur une analyse des tendances du doublet individualisme / confiance-méfiante, en trois grandes périodes de 1990 à 2002.

Enfin, pour Stéphane Marcel et Didier Witkowski, « il faut sauver le clivage gauche-droite ». Ils partent du constat selon lequel, pour l'opinion française, la tendance depuis le début des années 1980 est de considérer de plus en plus que « les notions de droite et de gauche sont dépassées », et examinent les facteurs — sociologiques, idéologiques, économiques, institutionnels — qui contribuent au brouillage de la dimension gauche / droite. Ils concluent sur un appel à la clarification du discours des uns et des autres, espérant qu'« à ce moment-là, les électeurs retrouveront peut-être le chemin des urnes ».

Jacques Antoine

DIDIER Michel (sous la dir. de)

Des idées pour la croissance

Paris : Rexecode, Economica, 2003, 312 p.

Depuis le début de l'année, les économistes français multiplient les propositions visant à favoriser le retour d'une croissance forte et durable en France. Depuis l'éclatement de la « nouvelle économie », les perspectives dans ce domaine ne sont plus très bonnes, en effet, et les possibilités d'atteindre le plein emploi se sont considérablement réduites. Aujourd'hui, il revient donc aux experts de formuler un diagnostic nouveau sur la situation actuelle et de proposer des mesures susceptibles de relancer la croissance dans les années à venir.

Michel Didier a rassemblé, dans son ouvrage intitulé *Des idées pour la croissance*, les contributions de 77 économistes français renommés. Ce livre comporte trois parties : tout d'abord, un diagnostic sur le niveau de croissance en France depuis 20 ans par comparaison avec les grands pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développements économiques), puis les préconisations très synthétiques (deux à trois pages) de chacun des économistes quant aux changements requis pour atteindre durablement un taux de croissance de l'ordre de 3 % l'an en France, et enfin des schémas d'évolution qui préfigurent les tendances possibles des grands agrégats de l'économie française.

Le constat établi par les experts s'appuie sur les résultats des différentes théories de la croissance ainsi que sur les développements macroéconomiques récents relatifs à la notion de chômage d'équilibre. Le potentiel de croissance d'un pays dépend bien entendu de la quantité et de la productivité des fac-

teurs de production dont il dispose, mais aussi du niveau du chômage d'équilibre. Ce dernier détermine un seuil en deçà duquel l'inflation s'accélère. Il est aisé d'établir que plus le chômage d'équilibre est élevé, plus la croissance est faible. Par suite, la réduction de ce chômage permettrait d'augmenter la croissance potentielle, à la condition toutefois d'engager des réformes d'ordre structurel touchant aux conditions d'ajustement des marchés des biens et du travail. Or, ce taux est particulièrement élevé en France puisqu'il est évalué à 9 %, soit deux fois plus qu'aux États-Unis ! Cette réduction permettrait de porter le taux de croissance français à 3 %, niveau jugé idéal pour garantir les grands équilibres économiques et sociaux de la nation, alors que depuis 20 ans le taux de croissance tendanciel s'est fixé à 2,2 % l'an.

Les économistes qui ont répondu à l'« appel à idées » lancé par Rexecode sont très nombreux. Au-delà de la diversité et de la richesse de leurs contributions, il se dégage quelques idées-forces qui conduisent l'auteur de l'ouvrage à un classement en quatre rubriques principales : croissance et travail ; croissance, recherche et investissement ; croissance et État ; croissance, besoins et contraintes. Il est assez étonnant de voir un panel d'économistes aussi différents parvenir à dégager si facilement un fond commun de propositions alors que les responsables politiques chargés de prendre les mesures adéquates semblent parfois hésiter sur la voie à suivre.

De quoi se compose ce fond commun ? En ce qui concerne le facteur travail,

tous les contributeurs soulignent la singulière faiblesse des taux d'activité aux âges extrêmes de la vie active et l'impérieuse nécessité d'améliorer la qualité de la main-d'œuvre par la formation, tout au long de la vie notamment. L'investissement dans le domaine des nouvelles technologies demeure un facteur primordial de la croissance à la condition toutefois de favoriser la recherche et l'innovation, le cas échéant dans le cadre d'un projet technologique européen qui pourrait requérir, par le poids de ses commandes, le soutien de la puissance publique. La réforme de l'État représente un autre préalable au retour d'une croissance durable en France. Elle pourrait viser d'une part à rendre cet agent économique plus performant, et d'autre part à restaurer ses moyens d'actions traditionnels dans le domaine conjoncturel par un desserrement du pacte de stabilité. D'autres économistes prônent enfin l'amélioration des outils de mesure de la croissance — dont de nombreux aspects, pourtant profitables à la population,

sont mal appréhendés — ainsi que l'avènement d'un environnement social propice à la croissance.

Les graphiques regroupés à la fin de l'ouvrage sont établis par Rexecode à partir de données fournies par Eurostat et l'OCDE. Ils confortent pour partie les opinions exprimées précédemment en permettant de visualiser rapidement les principales singularités du modèle français qui, en résumé, sont les suivantes : faiblesse du taux d'emploi, en particulier chez les actifs les plus âgés, baisse continue de l'effort de recherche et faiblesse de l'intégration des technologies nouvelles dans la population, poids des prélèvements obligatoires en rapport avec l'inefficacité relative des actions économiques et sociales de la puissance publique.

Les conclusions de cet ouvrage sont optimistes : une croissance forte et durable en France est possible à la condition d'opérer les transformations structurelles nécessaires.

Didier Vin-Datiche

BROWN Lester

Éco-économie : une autre croissance est possible, écologique et durable

Paris : Seuil, 2003, 416 p.

Lester Brown est souvent présenté comme étant l'une des « cassandres » du mouvement écologiste, et critiqué comme étant démesurément pessimiste concernant l'état de la planète, dans le but d'alarmer les foules. Ce nouveau livre, pourtant, en donne une image différente.

Le traditionnel bilan environnemental (qui fait le point sur le réchauffement climatique, les ressources en

eau, la déforestation, l'érosion des sols et l'extinction des espèces...), tel qu'on le retrouve chaque année dans les éditions de *State of the World* et *Vital Signs*¹, n'occupe ici qu'une cinquantaine de pages, plus à titre de rappel pédagogique.

1. Rapport annuel du Worldwatch Institute. Londres, New York : Norton & Co.

La majeure partie de l'ouvrage se veut constructive : il s'agit de savoir comment l'on peut passer d'une économie basée sur les énergies fossiles, centrée sur l'automobile et encourageant le gaspillage, à une éco-économie, définie comme plus radicale que le concept de développement durable car, plus qu'une adaptation « à la marge », elle supposerait la refonte complète de tous les secteurs d'activités.

Si aucun pays ne peut prétendre aujourd'hui fonctionner totalement selon les principes de l'éco-économie, plusieurs aspects de celle-ci ont déjà été mis en place ici et là : les pays occidentaux ont limité la croissance de leur population, la démographie de la Chine va vers une stabilisation. Le Danemark est, de tous les pays, le leader de l'éco-économie : 15 % de l'électricité y sont fournis par l'énergie éolienne, le recyclage est la règle, 32 % des déplacements dans Copenhague se font à vélo, et les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre y sont importants. L'auteur cite également les efforts de l'Islande pour l'utilisation de l'hydrogène, ou de la Corée du Sud pour le reboisement.

L'auteur décrit ce que serait cette révolution, d'une ampleur comparable aux révolutions agricole et industrielle. Fondée sur un changement de source d'énergie et plus rapide que les précédentes, elle supposerait d'énormes investissements, mais ceux-ci seraient plus rentables à long terme et auraient l'avantage de réduire la dépendance des pays (particulièrement les pays en développement) vis-à-vis des importations de pétrole.

En effet, l'aspect principal est le passage aux énergies renouvelables, chaque pays faisant une combinaison des technologies existantes en fonction de ses potentialités. Lester Brown fonde de grands espoirs sur l'hydrogène, qui

pourrait être généré par l'énergie éolienne. D'autre part, le potentiel d'économies d'énergie est immense : les Européens dépensent déjà 30 % moins d'énergie que les Américains, et des deux côtés de l'Atlantique, de grands progrès peuvent encore être faits.

Parmi les autres transformations, l'aquaculture peut remplacer les prises en pleine mer (en Chine, elle fournit déjà les deux tiers des poissons consommés), et le vélo remédier aux problèmes de pollution, de circulation et aux inconvénients de la sédentarité. Les téléconférences permettraient de réduire les déplacements par avion et de gagner du temps, l'amélioration des systèmes d'irrigation ainsi que le recyclage des eaux usées en ville résoudraient une des questions les plus cruciales du siècle à venir, l'eau.

Ce nouveau système économique, qui implique le renoncement à l'accumulation indéfinie de biens matériels, devrait toutefois, selon l'auteur, assurer le plein emploi et le progrès du niveau de vie. En effet, de nouvelles industries prendraient leur essor et de nouveaux emplois en découleraient. Il cite, par exemple, les météorologistes spécialistes du vent pour analyser le potentiel d'un emplacement d'éolienne, les ingénieurs concevant les turbines sur mesure, les architectes prenant en compte la dimension environnementale dans leurs projets, les concepteurs de produits recyclables, les conseillers de plannings familiaux (dans les pays en développement), les ingénieurs des eaux et forêts, les hydrologues, les géothermististes...

La dernière partie est consacrée aux outils pour « restructurer l'économie ». Ces outils relèvent essentiellement de la politique fiscale, et se basent sur une combinaison efficace de subventions et taxes dont le but est de faire en sorte que les prix des produits reflètent leurs coûts (environnementaux) cachés.

Il s'agirait notamment de réduire le niveau des impôts sur le revenu et d'augmenter ceux sur les activités polluantes (Lester Brown cite plusieurs exemples européens dans ce sens), de supprimer les subventions qui encouragent le gaspillage de l'eau, la sur-exploitation des ressources de la pêche ou l'usage de pesticides, de développer la certification des produits par

les labels écologiques (appareils électroménagers, bois, alimentation), de mettre en place des permis d'émission échangeables.

Pour lui, les entreprises ont un rôle majeur à jouer car, dans cette éco-économie, il y a des gagnants et des perdants, mais ceux qui anticipent seront du bon côté.

Céline Laisney

DEBONNEUIL Michèle / FONTAGNÉ Lionel / CAE (Conseil d'analyse économique)

Compétitivité

Paris : La documentation Française, 2003, 253 p.

Les thèmes de la compétitivité et de l'attractivité de l'économie française ont donné lieu, ces dernières années, à une littérature abondante. Les enseignements de ces travaux sont loin d'être consensuels et paraissent même parfois contradictoires. Le premier mérite du rapport de Michèle Debonneuil et Lionel Fontagné est de montrer que cette diversité tient à la complexité du concept de compétitivité, le diagnostic réalisé pour l'économie française variant fortement selon l'approche retenue.

Afin de ne pas enfermer leur analyse dans une logique trop restreinte, les auteurs reprennent la définition de la compétitivité retenue dans les objectifs de Lisbonne : il s'agit de la « capacité à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale » (p. 8). Cette approche très générale de la compétitivité amène à écarter une analyse via un indicateur synthétique pour retenir une lecture multicritère très large, mêlant les indi-

cateurs de produit intérieur brut (PIB) par tête, de localisation des investissements, de fiscalité des entreprises ou des ménages très qualifiés, de commerce international, de développement technologique et de dépenses en recherche-développement... Le rapport montre d'ailleurs de façon approfondie la pauvreté informative et les contradictions des indicateurs synthétiques de compétitivité ou d'attractivité très médiatisés, du type (entre autres) de celui du World Economic Forum. À la suite d'autres travaux, il montre également toute la fragilité des classements ayant alimenté, ces deux dernières années, une polémique sur le soi-disant déclin français : les comparaisons internationales en termes de PIB par habitant souffrent inévitablement de fortes incertitudes statistiques qui incitent à ne distinguer que des groupes de pays plutôt qu'à classer tous les pays.

Ce faisant, et comme l'indique Jean-Luc Tavernier dans son commentaire, il peut être gênant « d'étendre le

concept de compétitivité à un point tel qu'il retrace toutes les performances économiques d'un pays et qu'il renvoie à toutes les facettes de la politique économique. Le risque est alors de diluer l'analyse économique » (p. 93). Cette difficulté paraît inévitable sur un thème aussi large que celui de la compétitivité. Les auteurs en sont bien conscients puisqu'ils signalent que « la définition "large" de la compétitivité, dans la perspective de la déclaration de Lisbonne, est trop englobante et comporte le risque de légitimer les classements multicritères nécessairement sujets à caution » (p. 11). Sans échapper totalement à cette critique, ils s'efforcent, sur certains aspects et angles d'analyse inévitablement non exhaustifs, de fournir une synthèse très forte de la situation de la France.

Le diagnostic proposé est nuancé selon l'éclairage retenu et nous n'en donnons ici que quelques éléments. En termes de niveau de vie par habitant, la France se trouve dans une situation assez homogène avec celle de ses principaux partenaires européens, loin derrière les États-Unis. La compétitivité-prix de l'économie française est forte, du fait des efforts continus engagés ces deux dernières décennies, visant à mettre les évolutions des coûts salariaux en phase avec celles de la productivité. L'attractivité du territoire pour les investissements étrangers est également forte et la France a d'ailleurs été le pays ayant accueilli le plus d'investissements directs en 2002 (54,7 milliards d'euros, cette position et ce chiffre n'étaient pas connus au moment de la réalisation du rapport), elle était en troisième position en 2001, derrière les États-Unis et le Royaume-Uni. Pour autant, la France est relativement peu présente dans le commerce international de produits de très haute technologie et se positionne plutôt sur

le créneau des technologies « moyen-haut ». Au plan fiscal, tout en reconnaissant la difficulté d'une analyse compartimentée, les auteurs avancent que l'imposition des entreprises serait plus lourde en France qu'ailleurs, tandis que celle des ménages ne pénaliserait pas la France, sauf pour les cadres étrangers qui y travaillent (les « impatriés »), qui bénéficient ailleurs de régimes plus favorables (que l'on peut parfois qualifier d'exorbitants).

Dans un domaine aussi parcouru, les préconisations avancées restent généralement traditionnelles. Il s'agit tout d'abord d'une politique plus active concernant la formation tant initiale que tout au long de la vie, et d'un soutien plus fort à l'innovation afin de favoriser des gains de productivité durables, qui sont à la source du développement.

Sur le plan fiscal, tout en préconisant une baisse limitée du taux d'impôt de solidarité sur la fortune, les auteurs restent prudents, avançant l'idée qu'une « partie de cet écart par rapport aux autres pays européens se justifie néanmoins par la qualité des infrastructures ou un accès aisé au marché européen » (p. 239). L'accent est également mis sur le besoin d'une plus grande lisibilité et stabilité de la fiscalité, condition favorisant les anticipations des agents et l'investissement des entreprises. La concurrence fiscale d'autres pays européens amène les auteurs à proposer des mesures favorables aux « impatriés » et, simultanément, la recherche d'une plus grande coopération européenne. On retrouve ici une difficulté bien soulignée dans le rapport, entre le besoin à la fois de ne pas ignorer la concurrence fiscale de certains pays européens et l'inscription du souci de cohésion sociale dans les politiques de compétitivité. Sur ce dernier aspect, et dès l'ouverture du

rapport, les auteurs se sont explicitement interrogés : « les facteurs de production mobiles (qualifiés et entreprises multinationales) ont-ils vocation à échapper au financement des biens et services collectifs indispensables à leur activité, au motif de l'attractivité du territoire ? » (p. 11). Enfin, les auteurs préconisent une réforme européenne de la fiscalité sur les entreprises (est-ce totalement utopique ?), consistant essentiellement en l'élaboration d'un code fiscal commun, une répartition négociée de l'assiette

fiscale entre les États et enfin en la définition de taux cibles minimaux.

Ce rapport, en partie d'ailleurs par ses nombreux compléments de haute volée, est une somme très riche d'analyses et d'indicateurs. En outre, il constitue un outil pédagogique de grande qualité, montrant de façon approfondie qu'un diagnostic concernant la compétitivité de l'économie française ne peut qu'être diversifié et nuancé.

Gilbert Cette

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) L'Opinion publique contre la pauvreté

Paris : OCDE, 2003, 251 p.

L'OCDE publie pour la deuxième fois un ouvrage sur les opinions concernant la coopération internationale et l'aide aux pays en voie de développement. Sans surprise on y apprend dans la préface que « les citoyens des pays membres de l'OCDE préconisent résolument et sans ambiguïté plus de solidarité et de justice dans le monde ». Le contraire, tout de même, aurait été étonnant...

Rassemblant des sondages et des enquêtes disparates, avec des fiches pour une vingtaine de pays, le rapport fait état des grandes tendances qui peuvent être dégagées. La donne la plus importante est que le soutien à l'aide au développement se maintient à un niveau élevé, et ce depuis deux décennies. Il n'y a pas de « lassitude » à son égard. L'opinion publique nourrit néanmoins, dans tous les pays, des doutes sur son efficacité.

Les pays présentent des différences significatives. Quelque 95 % des Irlandais se déclarent favorables à l'aide au développement. Ce n'est le cas que de 71 % des Néo-Zélandais et des Anglais. Pour la France, qui ne comptait pas dans la liste des pays où cette question a été posée, on sait, grâce à un baromètre du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), que sur toute la décennie 1990, les Français se sont toujours majoritairement prononcés pour une augmentation de l'aide aux pays pauvres.

La relation entre le soutien du public et les dépenses publiques d'aide au développement est complexe, mais on note une corrélation positive entre le degré de satisfaction concernant le volume de ces dépenses et le fait que le pays atteigne ou dépasse l'objectif fixé par l'Organisation des Nations unies (0,7 % du produit intérieur brut).

En ce qui concerne le niveau de l'aide, un Japonais sur deux le juge adéquat, alors qu'à l'autre extrémité, entre 70 % et 80 % des Italiens, Français et Espagnols le tiennent pour insuffisant.

Ces grandes tendances, en soi intéressantes, mériteraient d'être fouillées à travers des sondages cohérents, comparables et réguliers. En effet, les données exploitées ne sont pas toutes d'une grande qualité. En outre, et le rapport y revient plusieurs fois, les sources mobilisées et les méthodes employées sont très hétérogènes.

L'OCDE continuera son effort de suivi et de propositions d'harmonisa-

tion des données pour mesurer les évolutions de l'opinion. Car il importe que les habitants des pays riches soient convaincus de la nécessité d'intervenir pour aider les habitants des pays pauvres. Et il importe encore plus de connaître leur degré de détermination, celui-ci étant fonction de l'information dont peuvent disposer les habitants. Et sur ce point, l'OCDE recommande une plus grande transparence et une meilleure information du public, pour obtenir son soutien éclairé.

Julien Damon

Abonnez-vous à la

Bibliographie prospective

Le bulletin bibliographique mensuel
sur les travaux à caractère prospectif

Décideurs, responsables de cellules de prospective, de la veille ou de la stratégie, vous voulez vous tenir au courant de l'actualité des travaux à caractère prospectif réalisés en France et dans le monde. Le bulletin bibliographique *Bibliographie prospective* vous apportera chaque mois l'essentiel des réflexions sur l'avenir, en 8 pages comprenant :

- un **Focus** (fiche de lecture détaillée) sur un document tout juste paru, en France ou à l'étranger ;
- **10 à 15 références** d'ouvrages, articles, rapports ou encore actes de colloques, accompagnées de comptes rendus synthétiques, de mots-clés et, le cas échéant, d'une adresse Internet.

Les thèmes couverts correspondent à l'éventail des enjeux du futur : démographie, environnement, énergie, géopolitique, nouvelles technologies, modes de vie, travail, valeurs, prévisions économiques...



BULLETIN D'ABONNEMENT

À retourner à Futuribles International
55, rue de Varenne - F-75007 Paris - Fax : 33 (0)1 42 22 65 54

Nom Prénom Organisme

Fonction Adresse

Code postal Ville

Pays Téléphone Fax

E-mail (majuscules)

Je m'abonne à la *Bibliographie prospective* pour un an (11 numéros) pour 200 € TTC

Mode de règlement choisi :

- Chèque bancaire ou postal à l'ordre de Futuribles International
 - Virement bancaire, Banque NSMD, 122, rue du Bac - 75007 Paris, code banque : 30788 - code guichet : 00107 - n° de compte : 10202041200 - clé 24
 - Virement postal, n° de compte : 1885635 J 020 clé 42 PARIS - code Ets : 30041 - code guichet : 00001
 - Carte Visa ou American Express n°
- Date d'expiration : Signature
- Je désire régler à la réception de la facture

Pour tout renseignement et pour obtenir un exemplaire de démonstration, contacter Céline Laisney à Futuribles International, tél. : 33 (0)1 53 63 37 72, e-mail : documentation@futuribles.com

COMPTES RENDUS

KEMPF Hervé

La Guerre secrète des OGM

Paris : Seuil (coll. L'Histoire immédiate), 2003, 310 p.

Hervé Kempf, journaliste scientifique au journal *Le Monde*, signe ici une chronique complète et très documentée de l'histoire des OGM (organismes génétiquement modifiés), depuis les premières recherches scientifiques qui leur ont donné naissance jusqu'à leur rejet par l'opinion publique de la plupart des pays du monde. Le lecteur trouvera dans cet ouvrage un récit dynamique et haletant de la genèse des OGM, avec une présentation détaillée des enjeux et des principaux acteurs impliqués — des entreprises comme Monsanto ou Novartis, aux scientifiques pro-OGM tel Axel Kahn, en passant par les militants résistants (José Bové, René Riesel) ou les politiques (comme Corinne Lepage, premier ministre, en France, à avoir tiré la sonnette d'alarme).

Il montre comment se sont organisées la contestation et l'entrée en résistance en Europe (avec des pays pionniers comme l'Allemagne et les Pays-Bas, suivis ensuite par la France), puis dans le tiers-monde (à l'instar de l'Inde qui a rejeté le Terminator de Monsanto) et, par la force des choses, aux États-Unis (même si les dés y étaient déjà jetés).

Bien évidemment, l'appât du gain a beaucoup joué dans l'aventure OGM, sans que la société ait son mot à dire sur le fond de la question. Résultat, selon l'auteur, la population américaine a été soumise à une expérience à grande échelle, l'exposition aux OGM, sans en être informée et sans que rien soit fait pour en suivre les effets. Tragédie que l'Europe, heureusement, est jusqu'ici parvenue à éviter. Quant aux pays du tiers-monde, le rejet des OGM ne les privera pas d'une solution au problème de la faim : il évitera simplement, selon lui, qu'ils soient encore plus prisonniers des logiques marchandes occidentales ; qui plus est, il leur reste encore des solutions alternatives (sélection classique des semences, amélioration des méthodes culturales, progrès des pesticides et des engrais...).

« Si les partisans des OGM ont pu faire croire que la transgenèse était la seule voie possible du progrès, nous dit Hervé Kempf, ils y ont été encouragés par le monopole que la biologie moléculaire est parvenue à se constituer dans le champ des sciences du vivant » ; or, les spécialistes de cette discipline n'ont aucune compétence quant aux interactions entre organismes dans les écosystèmes. L'opinion semble l'avoir compris : depuis 1999, les OGM sont sur une pente descendante, « majoritairement rejetés comme projet global de transformation du monde », et les entreprises phares du secteur (comme Monsanto) ne sont plus les géants économiques qu'ils furent un temps.

Stéphanie Debruyne

LILLE François / VERSCHAVE François-Xavier

On peut changer le monde. À la recherche des biens publics mondiaux

Paris : La Découverte (coll. Sur le vif), 2003, 126 p.

Thème en vogue dans les hautes sphères politiques, les enceintes des organisations internationales et chez les militants altermondialistes depuis maintenant quelques années, le concept de « bien public mondial » fait encore aujourd'hui l'objet d'âpres débats théoriques et de prises de position engagées. Avec ce court ouvrage, les deux auteurs entendent apporter des éléments concrets pour l'application de ce concept et tracer des pistes de réflexion utiles pour l'avenir. « Bien public, bien commun, patrimoine commun de l'humanité, chacun y va de sa définition et y met ce qu'il veut » précisent-ils en guise d'introduction. Afin de donner vie à ce concept, ils examinent en détail trois chantiers précis dans leur livre : le climat, la justice et la santé. À la fois vivante et concrète, leur réflexion permet de mieux saisir les enjeux et les perspectives d'un tel concept dans ces trois domaines essentiels de la vie humaine.

Les deux économistes, tous deux impliqués dans l'association BPEM (Biens publics à l'échelle mondiale), remettent également en perspective ce concept de bien public, rappelant les conditions de son émergence et les raisons de son développement. Enfin, en guise de conclusion, ils appellent de leurs vœux l'application concrète de cette idée pour sortir du néolibéralisme, changer les modes de production, mais surtout « changer de monde ». Bref, c'est un essai militant à la fois stimulant et instructif pour tous ceux qui s'intéressent à ce débat.

Julien Nessi

PIGNARRE Philippe

Le Grand Secret de l'industrie pharmaceutique

Paris : La Découverte, 2003, 179 p.

Cet ouvrage de Philippe Pignarre — il a travaillé 17 ans dans l'industrie pharmaceutique, est aujourd'hui directeur de la maison d'édition Les Empêcheurs de penser en rond et chargé de cours sur les psychotropes à l'université Paris-VIII — est salutaire. Il se livre à l'examen circonstancié et édifiant de la crise que traverse l'industrie pharmaceutique et qui se traduit par des dérives dramatiques (notamment pour l'Afrique, exclue des progrès thérapeutiques). Il s'efforce de lutter contre les idées reçues et abstractions intolérantes : à la fois celles de l'industrie (« les profits d'aujourd'hui sont les médicaments de demain », « le droit des brevets est intangible », etc.) et celles de ses détracteurs les plus farouches (« l'industrie de la pharmacie est seulement préoccupée de profits », etc.).

La première partie du livre, diachronique, pose le diagnostic : comment se porte l'industrie pharmaceutique, quels sont ses projets... ? C'est bien là que le bât blesse. Contre ce qui est usuellement raconté au public sur les « débuts toujours éminents » d'une nouvelle révolution thérapeutique, Philippe Pignarre montre que la situation est critique : à l'issue d'une période de recherches et expérimentations risquées tous azimuts (jusque dans les années 1960-1970), la mise en place des essais cliniques a inauguré une période où la recherche s'est linéarisée et rigidifiée, et les tentatives de recherche préclinique récentes (pharmacologie rationnelle et génétique) ont plutôt aggravé qu'arrangé la situation. Résultat : l'innovation n'en finit pas de s'essouffler. On assiste à un effet ciseaux grandissant : les coûts de recherche et développement croissent très rapidement, tandis que « le rythme de mise sur le marché de médicaments innovants décroît fortement et régulièrement ».

La seconde partie examine les conséquences de ce « secret » bien gardé, et tout d'abord les différentes stratégies des industries pharmaceutiques, qui s'efforcent par tous les moyens de « refermer les ciseaux ». Le tableau est sombre. L'auteur relate, notamment, les effets pervers sur la recherche des fusions des laboratoires et, surtout, la position intenable des industries pharmaceutiques concernant les brevets — qui revient au raisonnement selon lequel « la poursuite du progrès ne pourrait [...] se faire qu'au prix du sacrifice de millions de vies humaines dans le tiers-monde. En sachant que ce progrès n'est qu'une promesse... » Il évoque également l'instrumentalisation des génériques et la « cosmétisation » des médicaments, ainsi que la « création » de nouvelles maladies et la collusion des industriels et de la presse spécialisée, toutes stratégies visant non pas à renouer avec l'innovation, mais à maintenir les profits.

Et pourtant, des solutions, politiques, existent. Philippe Pignarre insiste pour que les citoyens interviennent à trois niveaux : « dans la définition des priorités de la recherche de nouveaux médicaments et dans les allocations de ressources, au cours même de la recherche [...], enfin au moment de la mise sur le marché et de la fixation des prix, ce qui suppose d'intervenir aussi dans la politique des brevets et des prix ». À cette fin, l'auteur propose, entre autres, que les autorités publiques fassent des appels d'offres ; que les molécules, et non les médicaments, soient remboursées, afin de ne pas laisser les marques commerciales imposer leurs règles au détriment des molécules ; que le remboursement soit indexé sur la valeur ajoutée ; que soit négociée la durée de protection des brevets ; que soit créé un observatoire de l'invention. Un « Parlement de la santé » pourrait permettre d'aider à la décision démocratique sur le marché des médicaments.

Benjamin Delannoy

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Rapport mondial sur la corruption 2003. L'accès à l'information

Paris : Karthala, 2003, 423 p.

Dix ans après sa création en 1993, l'association Transparency International sort une édition française de son désormais réputé rapport mondial sur la corruption dans le monde (seule publication existant en ce domaine). La précédente édition (en langue anglaise), parue en 2001, proposait un panorama essentiellement géographique des pratiques de corruption à l'œuvre dans le monde. Cette fois, Transparency a choisi d'ajouter à cette analyse par régions un thème de réflexion transversal : l'accès à l'information.

Il est en effet indispensable d'avoir accès à l'information et d'encourager la transparence à tous les niveaux pour lutter de manière efficace contre la corruption. La transparence constitue une arme essentielle pour dissuader les décideurs (publics comme privés) d'abuser d'une position dominante. Cinq sections développent en détail ce thème de l'accès à l'information : 1) L'accès à l'information : qui y a droit et à quelle information ? 2) La cyber-administration et l'accès à l'information ; 3) La transparence au sein de l'entreprise dans la lutte contre la corruption ; 4) Le rôle des médias : faut-il dénoncer ou dissimuler la corruption ? 5) La législation sur la liberté d'information : progrès, questionnements et normes.

Viennent ensuite les 16 rapports régionaux sur l'état de la corruption, puis une troisième partie plus statistique dans laquelle on retrouve l'indice de perception de la corruption 2002 et de l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 (avec un détail des secteurs d'activités les plus sujets à corruption, dans lequel le bâtiment/travaux publics fait figure de cancre). Toujours dans cette troisième et dernière partie, richement illustrée, plusieurs études méritent attention, comme celle sur les enquêtes nationales sur la corruption en Afrique francophone, celle analysant la gestion de la corruption à partir des pratiques actuelles des entreprises, ou celle sur les nouveaux modes d'évaluation de la gouvernance.

À noter également, en début d'ouvrage, dans la présentation générale du président de l'association, deux contributions spéciales de combattants anticorruption de longue date : Peter Noble (secrétaire général d'Interpol) et Eva Joly (ancien juge d'instruction français en charge de l'affaire Elf). Une bonne introduction qui annonce le thème central du prochain rapport (2004) : le financement de la vie politique.

S.D.

WACHTER Serge

La Forme et le flux. Figures urbaines et architecturales de la mobilité

Paris : Centre de prospective et de veille scientifique (Notes du CPVS), mars 2003, 65 p.

L'avenir de la mobilité et celui de la ville sont intrinsèquement liés, on ne peut penser l'un sans l'autre. Les voies de transport ont souvent été à l'origine de la physionomie des villes et ont, en tout cas, profondément marqué le paysage urbain. Mais les exigences de mobilité, avec les désagréments qu'elles entraînent (trafics motorisés, pollution), sont considérées à présent comme des obstacles à la transition vers la ville « durable ». L'objet de ce texte est de réaliser un tour d'horizon historique de la manière dont l'urbanisme et l'architecture ont pensé la mobilité.

Le modèle haussmannien, qui assujettit la forme urbaine au réseau des voies, en est une illustration exemplaire. La notion de densité, qui redevient d'actualité, a été dans le passé considérée alternativement comme ennemie ou amie de la ville. Elle est conçue de manière verticale par l'architecte Le Corbusier dans ses cités-jardins. Son confrère F.L. Wright, à l'inverse, prône la dispersion urbaine et la dédensification. Selon ce dernier, le maillage de voies rapides doit rendre possible une communication généralisée, il ne doit y avoir ni centre ni périphérie, les pôles d'activités se situant à chaque croisement d'autoroutes.

Serge Wachter présente ensuite les utopies futuristes de la ville qui ont fleuri dans les années 1960, utilisant largement le langage de la science-fiction. Les conséquences de la montée des préoccupations écologistes sur la définition d'une forme urbaine souhaitable font l'objet de la dernière partie.

Céline Laisney

Ces comptes rendus sont extraits de la base de données informatisée sur les études prospectives « Octave », de Futuribles International.

Pour en connaître les modalités de consultation, contacter Céline Laisney, à Futuribles.

Tél. : 33 (0)1 53 63 37 72 - Fax : 33 (0)1 42 22 65 54

E-mail : documentation@futuribles.com - Site Internet www.futuribles.com

Outlook for the Civil Service in France*Marcel Pochard*

In France the issue of administrative reform, more specifically of the civil service, crops up constantly and yet is also almost a taboo subject. Nevertheless, the Conseil d'État has just produced an important report about it, and Marcel Pochard presents here its key ideas.

French civil servants (numbering more than 5 million people) are subject to the common law of employment, but they enjoy a special status that was intended originally to protect them from what Jules Jeanneney called "the impulses, injustices and the ever-present risk of arbitrary action by those in power". As a result they constitute a particularly strong interest group (if not several).

While reminding us of the justifications for the special position of civil servants and the key characteristics, virtues and deficiencies of the public service, Marcel Pochard argues that a thorough overhaul is now indispensable.

He stresses that the civil service is facing three major issues: its performance, better management of human resources and reconciling the laws governing the public service with other branches of law, especially relating to the public budget and the free movement of state employees within the European Union.

In order to meet these challenges Pochard envisages five avenues of reform. The first concerns the laws relating to employees of the state and the need to review "their range and content" without questioning the need for special arrangements. The second proposes the introduction of contracts in civil service law. The third concerns the modes of management of civil servants, the fourth the modes of personnel organization and management, including the need to separate the grade from job content. The fifth and final one stresses the need to foster a better dialogue within and among civil service departments.

"The time has undoubtedly come for a complete overhaul of the French civil service", writes Marcel Pochard, and his analysis and proposals, which are both daring and relevant, will doubtless generate a lively debate. It remains to be seen whether these recommendations will be accepted and, above all, whether anything will come of them...

Education and Decentralization in France*Vincent Tournier*

The debate about the future of education in France has been reignited this autumn with the nomination of a committee, chaired by Claude Thélot, charged with producing a "shared diagnosis" as to the state of the schools; this will then serve as the basis for a parliamentary bill to be put to the vote in early 2004. One of the major issues at the heart of the discussions with all those involved in the French education system is likely to be the question of how far the system should be decentralized.

Vincent Tournier makes a contribution here to this important debate, stressing the deficiencies of the French system and showing how far these could be remedied by decentralization.

Tournier sets out first to demonstrate how far the French education system has departed from its fundamental principles: that education should be free, open to all and effective. He emphasizes in particular that, far from reducing social inequalities, the system tends to reproduce them and, although most French people think the system achieves good results, this is far from true, as international comparisons show.

According to Vincent Tournier, this situation is the result of the system's excessive centralization which, in spite of the many reforms that have been approved, continues to impede any improvements. For this reason he recommends trying to decentralize. Admittedly decentralization may well lead to social, geographical and other inequalities, but these can be counteracted by close monitoring and compensatory measures; above all, he argues, decentralization will make it possible to satisfy better the concerns of parents and pupils and to adapt schools to meet local needs. From this standpoint, it could also be a means of increasing local participation and therefore, ultimately, would be more democratic.

The Rise of Industrial Ecology. A Step towards Sustainability*Cyril Adoue and Arnaud Ansart*

Having first defined and recalled the (recent) origins of this concept, Cyril Adoue and Arnaud Ansart demonstrate the value of industrial

ecology, backed up with examples. Taking as their starting point some concrete examples of European, American and Asian eco-industrial arrangements, the authors show how a symbiotic relationship can be created among firms in the same region, with the waste from one industry being used as productive inputs for others. In order to achieve such synergies, they argue, the key factor is an analysis of "industrial metabolism" based on the principle of keeping materials within the system concerned. This is a great help in decision-making to promote truly sustainability.

The authors stress that industrial ecology can, however, be much more than just a matter of basic –if still all too rare– industrial symbiosis, by extending to other aspects, such as minimizing dispersed emissions, the "dematerialization" of some economic activities, the use of non-carbon energy sources, improved eco-efficiency, etc.

Finally, although they are well aware of what a tiny part industrial ecology plays in modern economic systems, Cyril Adoue and Arnaud Ansart emphasize the crucial role that it might well acquire in the future, if the powers-that-be were to decide to promote the necessary legislative and economic incentives –in other words, if they were to move on from grand statements of intent to real action in favour of sustainability.

Lessons from the Heatwave

Alain Parant

In this article Alain Parant discusses the consequences of the heatwave in France during last summer and the way that the country in general reacted to it.

First he argues that this episode is, yet again, a striking example of the failure of the French public authorities to foresee problems and their inability to learn from the past; he then analyses –somewhat more cautiously than other commentators so far– the unusually high death rate observed during the period and the factors and consequences that can be linked to it. In particular, Alain Parant reassesses the role likely to be played

in future by informal support systems (especially by families) for the frail elderly: in his view, as family units become more complex and more women work outside the home these factors could well weaken these support networks even further and give rise to "long-term scenarios that are even worse than those rather wishfully foreseen so far".

With regard more specifically to the heatwave, Parant notes problems arising because responsibilities have been diluted between different levels of decisionmaking coupled with slow reactions to the crisis, but he also stresses the collective responsibility of the French population. Statistics aside (the share of the excess deaths in 2003 that can genuinely be attributed to the heatwave cannot be calculated reliably until next year), he argues that the solutions often suggested as a means of preventing a recurrence are frequently too short term; we need instead to take a more thorough look at the interactions between our activities (air conditioning/energy requirements, energy/pollution, pollution/heatwaves). For this reason he exhorts us not to treat this episode as just a blip, but calls for a general debate about the major trends in population and public health that are involved, and their wider impact on French society.

The Public Service Serving the Public? (Futures of Yesteryear)

Yves Cannac

The text reprinted here is an extract from a book by Yves Cannac published in 1983 (*Le Juste Pouvoir*, Paris: Jean-Claude Lattès) in which the writer offered his views of the efficiency of the French education system and its ability to respond to public expectations and to those of pupils and their parents. The article is now 20 years old, but the views expressed remain highly relevant, judging by the criticisms of the system in the media today by those currently involved in education. Let us hope that just as schools are about to engage in a full-scale self-examination (under the aegis of the committee chaired by Claude Thélot), the plea made here will be heard: that the school system should really serve the public.

Futuribles is a monthly independent transdisciplinary policy oriented journal (11 issues a year). Its objective is to provide its readers with a better understanding of contemporary societies dynamics, those facts, ideas and trends shaping their medium and long term possible futures.

Chief Editor : Hugues de Jouvenel

Futuribles : 55, rue de Varenne, 75007 Paris, France. - Tel. : 33 (0)1 53 63 37 70 - Fax : 33 (0)1 42 22 65 54
E-Mail : revue@futuribles.com - Web site : www.futuribles.com

L'Europe dans les derniers numéros de *futuribles*



Abonnement - Commande

À retourner à Futuribles - 55, rue de Varenne - 75007 Paris - France
Tél 33 (0)1 53 63 37 71 • Fax 33 (0)1 42 22 65 54 • revue@futuribles.com • www.futuribles.com

- Je commande exemplaire(s) du n° 277
 exemplaire(s) du n° 279
 exemplaire(s) du n° 282
 exemplaire(s) du n° 290

Je m'abonne à *Futuribles* pour un an (11 n°)

- France 110 € (étudiants 55 € sur justificatif)
 Autres pays/DOM TOM 115 € (étudiants 63 €)

Je règle € par chèque à l'ordre de Futuribles
 carte Visa American Exp.

N° _____ Exp. fin _____

Nom _____

Titre _____

Organisation _____

Adresse _____

Tél _____

Date _____ Signature _____

futuribles

NOVEMBRE 2003 - NUMÉRO 291

- Sur le déclin de la France** 3
Hugues de Jouvenel
- Perspectives pour la fonction publique en France** 5
Marcel Pochard
- Éducation et décentralisation en France** 25
Vincent Tournier
- L'essor de l'écologie industrielle** 51
Une avancée vers le développement durable
Cyril Adoue, Arnaud Ansart
- Édifiante canicule** 69
Alain Parant

Futurs d'antan

- Service public, service du public ?** 79
Yves Cannac

Actualités prospectives 83

France : progression de la crémation / Comment les 12-18 ans voient l'avenir en France ? / Le développement des résidences sécurisées / Les Européens et l'euro / La santé maternelle / Y a une fin ? / Femmes, hommes et argent / Le vieillissement à Shanghai / Les pays les plus riches de l'OCDE : évolution 1970-2000 / 2003, année noire pour les incendies de forêts.

Bibliographie

Analyses critiques 95

Conservatoire national des arts et métiers, T. Champion (sous la dir. de). *La France de la technologie. Science, ingénierie, innovation* / Sofres, A. Duhamel et P. Méchet (prés.). *L'État de l'opinion 2003* / D. Reynié (sous la dir. de). *Les Européens en 2003* / M. Didier (sous la dir. de). *Des idées pour la croissance* / L. Brown. *Éco-économie : une autre croissance est possible, écologique et durable* / M. Debonneuil, L. Fontagné, Conseil d'analyse économique. *Compétitivité* / OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). *L'Opinion publique contre la pauvreté*.

Comptes rendus 107

Abstracts 111



2-84387-292-8