



Regards prospectifs sur l'État stratège

L'exposition du Plan

Ce document que je remets au Premier ministre est d'un genre particulier. Le Commissariat général du Plan, comme Service du Premier ministre, réalise à cette occasion une production significative de sa transformation et du rôle qu'il doit désormais jouer dans le cadre de nos institutions.

Treize mois après avoir été nommé comme Commissaire au Plan, je suis fier d'être à la tête d'une administration de mission que je juge aujourd'hui *en ordre de marche*. La tâche était double : faire désormais de l'avenir le seul objet du Plan et transformer son organisation pour atteindre cet objectif. Cette réforme de l'État à travers une petite administration (cent soixante personnes) n'a rien d'idéologique : elle obéit au seul impératif d'adapter son fonctionnement à sa nouvelle mission.

En prenant pour mission la prospective de l'État *stratège*, le Plan devait se transformer dans son fonctionnement et dans ses productions. Je ne m'étendrai ni sur les résistances ni sur les enthousiasmes, car seuls compteront les résultats et les contributions du Plan aux débats et aux décisions publiques. L'évaluation ne portera, à juste titre, que sur les services rendus par le Plan et non sur la modernisation de son organisation qui n'est que moyen ou méthode.

La nouvelle mission du Plan correspond à plusieurs nécessités qui constituent l'environnement de la décision publique. La pression des urgences et du court terme justifie qu'un service du Premier ministre travaille sur des horizons différents. Par ailleurs, l'État, trop souvent invoqué, fustigé ou convoqué, se métamorphose sous les doubles effets de la décentralisation et de l'Europe. Aussi ces deux dimensions cruciales doivent-elles être intégrées à toute pensée de l'État qui s'articule sur son rôle au regard de l'intérêt général et du bien public.

Les textes rassemblés dans ce document correspondent à des réflexions qui sont encore incomplètes, inachevées et provisoires. Leurs avancements sont inégaux et hétérogènes, car j'avais fixé une échéance commune pour des groupes qui progressent à des rythmes différents : la diversité de leur objet, le changement culturel qu'ils imposent à leurs producteurs, la variété de leurs champs respectifs marquent le sens et la qualité des textes publiés.

On trouvera deux grandes catégories de textes : d'une part les textes qui portent sur les *quatre thèmes prioritaires* du Premier ministre indiqués dans sa lettre du 21 novembre 2003 ; d'autre part, les notes de quatre pages élaborées par chaque groupe de projet et rédigées trois fois par an.

De statuts différents, ces textes n'en constituent pas moins une véritable prise de risque pour leurs auteurs plus souvent habitués à la relative sécurité que procurait un rapport final remis au terme de deux ou trois ans. Ils constituent une apparente discontinuité avec les productions coutumières du Plan. Ils ne sont pas signés car ils constituent une production collective. J'en profite pour remercier tous ceux – chefs de projet, chefs de service, assistants, documentalistes, stagiaires, professionnels, acteurs multiples – qui se sont engagés et exposés dans ces écrits : le Plan d'aujourd'hui n'est que le résultat de leurs contributions. La publication de ces textes est cohérente avec la nouvelle mission du Plan. On aurait tort d'y voir une réduction de contenu au regard des rapports traditionnels et épais qui rythmaient la vie du Plan. Certes, des groupes pourront, au bout d'un certain temps, rédiger un rapport final. Mais en attendant, les travaux du Plan doivent animer le débat public et les textes publiés dans ce fascicule comme sur notre site Internet – au demeurant très visité depuis sa modernisation – doivent provoquer réactions et contributions. Le Plan sera désormais exposé.

Cette prise de risque est nécessaire pour affirmer le nouveau rôle du Plan. En effet, travailler sur la prospective de l'État stratège ne signifie pas que le Plan se contente d'être un éclaireur supposé être en avance sur son temps. Certes, le travail de fond que mène le Plan se distingue par nature de la dictature du court terme qui pèse aujourd'hui sur les acteurs sociaux, économiques et politiques. Mais des décisions se prennent aujourd'hui qui ne peuvent nous laisser indifférents. C'est pourquoi, le Plan doit être en permanence réactif.

Aussi notre travail prospectif pose-t-il la question de sa relation avec la décision ou le contexte politique *hic et nunc*. La résolution de ce problème est strictement empirique. En premier lieu, chaque ministre qui prépare une décision ou un plan d'actions peut nous consulter si nous disposons des compétences désirées. Ce peut être aussi bien le cas sur la cohésion sociale que sur la réforme de l'État. En accord avec le Premier ministre, nous sommes à la disposition des décideurs politiques ou des parlementaires qui le souhaitent. En deuxième lieu, le Plan, avec ses groupes de projet, peut investir sur le rôle de l'État à venir sur des problèmes ou des conflits qui sont manifestes aujourd'hui : tel est le cas du groupe *Orfeo* qui traite de l'emploi culturel ou du groupe *Jonas* qui étudie «l'application raisonnée du principe de précaution» à la demande du Premier ministre. L'indiscipline intellectuelle nous conduit à privilégier des approches originales qui prennent leur distance avec les négociations ou conflits en cours.

Cette indiscipline, distincte de la pagaille, nous interdit cependant d'aborder en solo des questions qui sont traitées ailleurs. Par exemple, tout en investissant dans le domaine de la santé, nous ne prétendons nullement redoubler les travaux du Haut Conseil sur la réforme de l'assurance-maladie. Nous préférons concentrer nos groupes de projet sur la prévention (*Caducée*), sur la gestion de fin de vie (*Geste*) ou sur l'organisation territoriale du système de santé (*Poles*). En troisième lieu, la position transversale et interministérielle du Plan peut lui permettre de répondre à des demandes spécifiques d'une administration en travaillant sur des objets dont l'abord est difficile ou dont l'approche est trop dispersée. Tel est le cas du groupe *Carnot* avec l'efficacité énergétique ou du groupe *Synapse* avec la question de l'aéronautique. Mais le Plan peut aussi prendre des initiatives originales quand il considère que l'instance politique délaisse des objets qui mériteraient meilleurs investissements. À la focalisation sur la création d'entreprises, nous préférons la réflexion sur le rôle de l'État dans le développement des entreprises (groupe *Astypalea*).

Le Plan ne revendique aucune propriété intellectuelle. Son histoire, depuis 1946, en fait un lieu de rencontres et d'échanges. Aujourd'hui comme hier, chaque membre d'un groupe de projet doit repartir d'où il vient, enrichi par le frottement des cerveaux. Sa fidélité à nos travaux tient à cette plus-value qui constitue l'actif immatériel principal du Plan et son attractivité spécifique. Personne ne sait que la CSG ou le chèque-service sont issus des travaux effectués rue de Martignac. L'utilité sociale importe davantage que la labélisation, même si quelque frustration se manifeste dans certaines prétentions ou critiques externes.

Les quatre textes qui ouvrent ce volume ont un statut particulier. Fruits des travaux menés par les coordinateurs, ils répondent à la demande effectuée par le Premier ministre dans sa lettre du 21 novembre. Leurs contenus sont plus vastes que les seuls travaux menés au Plan. Ils utilisent les résultats provisoires des groupes de projet mais vont aussi chercher ailleurs les connaissances que ne produit pas le Plan lui-même.

La prospective de l'État stratège n'implique pas une rupture radicale dans l'histoire du Commissariat général du Plan. L'avenir est l'élément du Plan, en cohérence avec l'idée originelle de Jean Monnet. Des travaux sont développés qui sont en continuité avec des compétences traditionnellement reconnues au Plan : Ainsi en est-il de la prospective des métiers et qualifications qui prend un nouvel élan ou du groupe de travail présidé par Daniel Lebègue sur le taux d'actualisation. Le genre littéraire du *rapport* si cher au Plan et souvent très apprécié pour ses qualités analytiques n'est pas abandonné mais il constitue désormais un résultat possible sans être un objectif en soi.

«*Regards prospectifs sur l'État stratège*» sera remis tous les six mois au Premier ministre. Le deuxième, remis à la fin 2004, sera enrichi par le sens même de notre démarche : il intégrera davantage la dimension prospective encore balbutiante car la prospective ne peut, en un premier temps, se passer des diagnostics nécessaires. Il sera le résultat d'une confrontation avec les partenaires sociaux qui seront consultés durant l'automne sur l'avancement de nos travaux. Notre approche de l'État équilibrera davantage les dimensions territoriales et européennes qui sont indispensables pour penser le rôle de l'État dans ses périmètres à venir. Enfin, il nous faudra développer davantage l'association de l'État à la notion d'intérêt général dont il peut n'être pas le seul garant.

Ces textes se situent dans un ordre dynamique. Ils doivent progresser et s'améliorer avec le temps et la diversité des contributions qui les enrichissent. Des groupes de projet naîtront, d'autres disparaîtront en fonction des avis du Comité d'évaluation sur la qualité de leurs travaux, des demandes du Premier ministre sur l'importance d'objets nouveaux, mais aussi de leur vie propre variable selon chaque cas.

Alain Etchegoyen

SOMMAIRE

Thème prioritaire – <i>Recherche – Innovation – Croissance et développement durables</i>	15
Recherche et innovation : quelques repères pour l'action publique	
1. La recherche et l'innovation face à une multitude de défis	16
1.1. La recherche et l'innovation comme piliers de la compétitivité dans une économie mondialisée	16
1.2. Les relations science société et les exigences du développement durable	16
1.3. Les «fractures» dans l'accès du savoir	17
2. Définir les priorités S & T comme choix économique et comme choix de société	17
2.1. Les priorités S & T comme choix économiques et comme choix de société	18
2.2. Les dispositifs de définition et de mise en œuvre des priorités stratégiques	18
3. Les leviers de l'action publique dans le domaine de la recherche et de l'innovation	20
3.1. Renforcer les moyens financiers	20
3.2. Redéfinir les missions des chercheurs dans le secteur public	22
3.3. Miser sur les pôles d'innovation	24
3.4. Être moteur dans la construction de l'espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur	26
4. Résumé et perspectives	28
 Thème prioritaire – <i>Emploi – Métiers – Formations</i>	 29
Objectif plein emploi : le rôle de l'État	
1. Réduction du chômage et croissance de la productivité peuvent aller de pair	29
2. Incertitudes, menaces, lueurs d'espoir	30
2.1. Incertitude sur l'effet des départs en retraite	30
2.2. Inquiétude sur les délocalisations	31
2.3. La résilience : une vertu collective à partager	31
3. Les voies de la reconquête d'une maîtrise de l'emploi	32
3.1. Adaptation offensive à l'économie de la connaissance : trouver une synergie maximale entre l'Europe, l'État et les régions	33
3.2. Développer les services aux particuliers	34
3.3. La politique de l'emploi : baisse des charges ou effort de formation ?	35
4. Moderniser notre système d'emploi	36
4.1. La relation d'emploi reste plus stable qu'on ne le croit...	36
4.2. ...mais la modernisation de notre système d'emploi n'est pas achevée	37
5. Conclusion : un rôle nouveau pour l'État	38
 Thème prioritaire – <i>Intégration sociale</i>	 39
Faire vivre ensemble la «société des individus»	
1. Le bouleversement des rapports entre individus, groupes et société	39
1.1. Transformations du lien civique	39
1.2. Crise de la transmission	40
1.3. Vitalité des liens privés	41
1.4. Des identités choisies et multiples	42
2. Repenser les processus d'intégration sociale	44
2.1. Quel monde commun ?	44
2.2. Comment rendre les mondes sociaux compatibles ?	46
2.3. Comment rendre les mondes perméables ?	48
3. Résumé	49

Thème prioritaire – Santé publique – Application du principe de précaution	51
Système de santé : la réforme et ses valeurs	
1. La valorisation de la santé : un mouvement de fond	51
1.1. Un bien public mondial	51
1.2. France : quand la santé devient publique...	52
2. Rationalité procédurale et introduction du principe d'économie	54
2.1. Le principe de précaution en débat	54
2.2. Entre évaluation et gestion des risques : organiser l'analyse socio-économique	55
2.3. La valeur de la vie humaine : le principe d'économie articulé à l'évaluation de la contribution à la santé	55
2.4. Un exemple d'immaturation	56
3. La santé : un bien supérieur ?	57
4. Trajectoire «au fil de l'eau» : le futur comme contrainte	57
4.1. Le poids du vieillissement	58
4.2. La pression technologique et industrielle : l'innovation n'a pas de prix...	59
4.3. Le développement de la «médecine défensive» face aux mises en cause de la responsabilité	59
5. Le futur comme opportunité	60
5.1. L'ouverture européenne	60
5.2. Médicament : que rémunérera-t-on demain ?	60
5.3. La frontière des métiers	61
5.4. L'hôpital : management et territorialisation	62
5.5. Individualisation des contraintes ou organisation d'un secteur	63
6. Conclusion : Donner du sens à la réforme de la gouvernance	63
Groupe Ariane	
La conduite du changement dans le secteur public : premiers résultats	65
Groupe Astypalea	
Prospective des conditions financières du développement des entreprises	71
L'État stratège, la finance et l'entreprise	75
Groupe Caducée	
Le temps de la prévention : premier bilan du séminaire	79
Politiques publiques de prévention : peut-on fixer quelques règles ?	85
Groupe Cosmos	
Des micro-scénarios prospectifs pour la presse écrite	91
Groupe Déméter	
Prospective du rôle de l'État dans la formation professionnelle	97
Groupe Équilibres	
La responsabilité sociale des entreprises (RSE)	103
Le développement durable	107
Groupe Geste	
L'État et la fin de vie	111
Groupe Manon	
Les conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains : un enjeu du débat public – premiers résultats du groupe	117
L'évolution future des conflits d'usage envisagée à partir des 4 scénarios sur les campagnes françaises à l'horizon 2020	123
Groupe Midi	
Migrations internationales et développement intégré	129
Groupe Orfeo	
Prospective du rôle de l'État vis-à-vis de la création et du travail artistiques	133

Groupe Périclès	
R & D et stratégies de développement durable	137
Groupe Perroux	
Les risques d'une politique régionale européenne minimale face au défi de l'élargissement	141
Forces et faiblesses des régions françaises dans l'Europe élargie	145
Groupe Pieta	
La propriété intellectuelle au service de la recherche publique : jusqu'à quel point ?	149
Groupe PMQ	
Prospective des métiers et des qualifications : un diagnostic	155
Groupe Poles	
Les élus et la territorialisation du système de santé	159
Groupe Saraswati	
Attractivité pour les étudiants étrangers et potentiel de la recherche en France	163
Groupe Sigma	
L'intégration sociale : une dynamique au croisement des parcours individuels, des attentes sociales et des politiques publiques	169
Groupe Synapse	
L'avenir des industries aéronautiques en France : une approche systémique	173
Les budgets militaires de recherche aéronautique et spatiale	177
Groupe Télémaque	
Risques non assurables et rôle de l'État	183
Groupe Thésée	
La relation au travail : questionnement à 15 ans	187
Groupe Thomas	
De l'entreprise comme unité pertinente de négociation – Normaliser le dialogue social dans l'entreprise-réseau : enjeux, diagnostics et scénarios	191
Groupe Utilities	
Services publics en réseaux : éléments de prospective de la régulation	197
Annexe	
Membres des groupes de projet	205

Coordinateurs des thèmes prioritaires :

- **Sandrine Paillard**, chargée de mission, pour «Recherche - Innovation - Croissance et développement durables»
- **Yves Chassard**, chef du Service des affaires sociales (SAS), pour «Emplois - Métiers - Formations»
- **Pierre-Yves Cusset**, chargé de mission, pour «Intégration sociale»
- **Stéphane Le Bouler**, chargé de mission, pour «Santé publique - Application du principe de précaution»

Secrétariat des groupes de projet :

Il assure la relecture de l'ensemble des documents produits par le Plan et destinés à une diffusion extérieure, numérique ou papier.

Il se réunit chaque semaine sous la direction de **Jean Berthezène**, Commissaire adjoint.

Il est constitué de :

- **Catherine Bassani-Pilot**, chargée de la communication interne et des relations institutionnelles
- **Marie-Christine Gorju**, assistante des groupes de projet
- **Nicole Mas**, assistante de **Jean Berthezène**

et des chefs de projet des groupes transversaux :

- **Bruno Hérault**, chargé de mission, groupe ALEPH
- **Philippe Hirtzman**, chef du Service des entreprises et du développement des activités économiques (SEDAE), groupe RACINES
- **Jean-Louis Levet**, chargé de mission auprès du Commissaire, groupe EUROPE
- **Vanessa Wisnia-Weill**, chargée de mission, groupe EUROPE

Réalisation :

- **Françoise Causse**, assistante PAO
- **Didier Cury** et son équipe, reprographie
- **Jean-Michel Krassovich**, secrétaire de rédaction

ALEPH

Prospective de l'État stratège et de ses fonctions anticipatrices

Chef de projet : Bruno Hérault

ARIANE

Prospective de la conduite du changement dans le secteur public

Chef de projet : Aurélien Colson

ASTYPALEA

La promotion par l'État d'un environnement financier favorable au développement des entreprises

Chef de projet : Olivier Passet

CADUCÉE

Santé publique et système de soins : les devoirs de l'État stratège

Chefs de projet : Marc Brodin et Stéphane Le Boulter

CARNOT

Redéfinir le rôle de l'État stratège en matière de maîtrise de l'énergie

Chef de projet : Bertrand Wiedemann-Goiran

COSMOS

Prospective de la stratégie de l'État dans les mutations des médias

Chefs de projet : Sylvie Bénard et Bernard Benyamin

DELOS

Prospective des nouvelles pistes pour restaurer le plein emploi en France

Chef de projet : Olivier Passet

DÉMÉTER

Prospective du rôle de l'État dans la conception et le pilotage des dispositifs de formation professionnelle

Chef de projet : Benoît Lajudie

ÉQUILIBRES

Prospective du rôle de l'État stratège face aux enjeux de développement durable

Chef de projet : Alain Ayong Le Kama

EUROPE

Prospective pour une France intégrée dans l'Union européenne

Chefs de projet : Jean-Louis Levet et Vanessa Wisnia-Weill

GESTE

Prospective du rôle de l'État dans la prise en charge de la fin de vie des personnes de grand âge

Chef de projet : Sébastien Doutreligne

GLOSSA

Prospective du rôle de l'État dans la régulation financière

Chef de projet : Marc-Antoine Kleinpeter

JONAS

Prospective des usages opérationnels du principe de précaution

Chefs de projet : François Ewald et Stéphane Le Boulter

KAZAN

Prospective de la population active, des besoins de main-d'œuvre et des migrations

Chefs de projet : Maryse Aoudai et François Gaudu

MANON

Prospective des conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains

Chef de projet : Marc Guérin

MIDI

Prospective de la politique d'immigration de la France, élément d'une politique d'aide au développement

Chef de projet : Lionel Fontagné, CEPII

MOSTRA

Prospective sur les principes d'action de l'État dans les champs de la relation de travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Chefs de projet : Pierre-Jean Andrieu et Yves Chassard

ORFEO

Prospective du rôle de l'État vis-à-vis de la création et du travail artistiques

Chef de projet : Michel Mirandon

PÉRICLÈS

Projet sur l'effort de recherche intensif compatible avec les exigences de la soutenabilité

Chef de projet : Paul Zagamé

PERROUX

Prospective de localisation des activités pour les régions françaises dans une Union européenne élargie

Chef de projet : El Mouhoub Mouhoud

PIETA

Prospective de la propriété intellectuelle pour l'État stratège

Chef de projet : Rémi Lallement

POLES

Prospective de l'organisation territoriale du système de soins

Chef de projet : Sandrine Chambaretaud

PROMÉTHÉE

Prospective des métiers et qualifications, le point de vue des branches

Chef de projet : Christine Afriat

RACINES

Prospective de la demande d'État stratège de la part des collectivités territoriales

Chef de projet : Philippe Hirtzman

SARASWATI

Prospective de l'État et attractivité de la France dans le domaine des activités de recherche-développement-innovation

Chef de projet : Mohamed Harfi

SIGMA

Prospective de l'intégration sociale

Chef de projet : Lucile Schmid

SIRÈNE

Prospective et stratégie de l'attractivité culturelle de la France

Chef de projet : Gilles Arnaud

SYNAPSE

Prospective de l'industrie aéronautique et aérospatiale française dans un cadre européen et de la stratégie aéronautique de l'Europe au niveau mondial

Chef de projet : Dominique Namur

TÉLÉMAQUE

L'État face aux nouveaux risques financiers

Chefs de projet : Jean-Paul Betbèze et Guilhem Bentoglio

THÉSÉE

Prospective du marché du travail : l'État face aux mutations de la relation au travail

Chef de projet : Annick Guilloux

THOMAS

Prospective des règles de la négociation sociale

Chef de projet : Laurent Duclos

UTILITIES

Prospective du rôle de l'État face à l'évolution des services publics en réseaux

Chefs de projet : Luc Baumstark et Christian Vilmart

Recherche et innovation : quelques repères pour l'action publique

La recherche et l'innovation concernent un vaste ensemble d'activités, d'acteurs et d'institutions. L'innovation ne se limite pas à la commercialisation de nouveaux produits conçus à partir des résultats de la recherche scientifique. Tout d'abord, l'innovation technologique est souvent complémentaire d'autres types d'innovation : nouvelles formes d'organisation de la production ou de la distribution, nouveaux marchés, nouveaux services... Ainsi, par exemple, la diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les entreprises tout au long des années 1980 et 1990 a-t-elle été complémentaire d'une organisation plus transversale du travail. Ensuite, l'innovation dans les entreprises peut être indépendante de la technologie ; la transformation des modes de management, les nouveaux types de relation avec la clientèle, par exemple, ne reposent pas toujours sur de nouvelles technologies. Enfin, l'innovation n'est pas circonscrite aux activités économiques ; elle touche toute la société au travers des modes de vie, de la création artistique, des institutions, etc.

Le Plan s'est engagé dans des réflexions prospectives, dont certaines concernent directement notre système d'innovation. Il s'agit de réfléchir aux futurs possibles de ce système, tant dans son organisation qu'en ce qui concerne sa place dans l'économie et la société, et d'envisager quel pourra être le rôle de l'État en la matière. Les travaux du Plan sur la recherche et l'innovation, conduits en interaction forte avec d'autres lieux de réflexion, donnent leurs premiers résultats. Ceux-ci ne concernent pas encore l'ensemble du système d'innovation mais sont centrés sur la recherche et développement (R & D) et les innovations technologiques qui en découlent. Ces résultats ne sont pas définitifs, ils se veulent avant tout des pistes de réflexion pour l'action publique.

Depuis les années 1990, la recherche et l'innovation sont au cœur des stratégies de croissance et de compétitivité des pays développés et de ceux qui ont connu un développement rapide. Les États-Unis, en adoptant cette stratégie dès le début des années 1980, ont réussi à renouveler les sources de leur dynamisme et à maintenir leur position de « leader ». Ces stratégies, communes aux pouvoirs publics et aux entreprises,

se sont traduites par une accélération du rythme des progrès scientifiques et technologiques (S & T) et des innovations.

Pour les citoyens, les effets de cette accélération sur le bien-être sont de plus en plus controversés. Certains voient dans les avancées S & T une solution à tous les problèmes : elles sont source de croissance et d'emploi, elles permettront d'éradiquer la faim dans le monde et d'apporter une solution aux problèmes environnementaux. D'autres y voient la cause de tous les maux : destruction d'emplois, renforcement des inégalités Nord-Sud, mise en péril de l'avenir même de l'humanité par la destruction de l'environnement et les dérives d'une volonté toujours plus grande de manipuler le vivant. Pour la plupart, le bilan est mitigé, plutôt positif dans tel domaine, plutôt négatif dans tel autre, mais le sentiment qui domine est que l'accélération des avancées S & T n'est pas maîtrisée.

Le système de recherche et d'innovation se trouve donc au centre de nombreux débats. Il doit aider la société à relever de multiples défis, qui paraissent pourtant difficiles à concilier tant ils sont sources de dilemmes. Ainsi, l'ambition européenne est-elle de devenir à la fois « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »¹.

Le rôle de l'État est triple ; il doit anticiper et traiter les problèmes, apercevoir et saisir les opportunités et résorber les tensions et les conflits. Face aux défis auxquels fait face le monde de la recherche et de l'innovation, l'État doit donner les moyens aux acteurs de trouver les équilibres leur permettant de résoudre les dilemmes ; moyens financiers certes, mais aussi modernisation d'institutions qui ont été conçues à un moment où les choses étaient plus simples, à un moment où le progrès de la connaissance, le progrès économique et le progrès social étaient non seulement compatibles mais aussi se renforçaient mutuellement.

(1) Conseil européen de Lisbonne, mars 2000.

1. La recherche et l'innovation face à une multitude de défis

1.1. La recherche et l'innovation comme piliers de la compétitivité dans une économie mondialisée

La mondialisation résulte de phénomènes divers : les progrès techniques dans les transports et les télécommunications, la libéralisation des marchés, la recherche par les entreprises de nouveaux débouchés et d'une baisse de leurs coûts de production, l'émergence de nouveaux pays qui en s'industrialisant participent au commerce international, etc. Ces phénomènes se renforcent mutuellement et continueront d'agir dans les décennies à venir dans le sens d'une internationalisation toujours plus grande des activités économiques. Celle-ci se traduit par une accentuation de la concurrence qui touche les marchés des biens et services mais aussi de manière croissante les territoires, puisque les entreprises organisent leurs activités à l'échelle du monde.

Le système français de recherche et d'innovation est concerné au premier plan par la mondialisation. D'une part, la compétitivité de la France repose en grande partie sur les activités intensives en savoir, qui mobilisent des niveaux de compétences S & T et de qualification élevés. Ainsi, l'efficacité de notre système de recherche et d'innovation est un pilier de notre compétitivité future. D'autre part, alors que pendant longtemps les activités de R & D étaient peu touchées par l'internationalisation, la mobilité accrue des étudiants, des chercheurs et des capitaux investis dans la R & D se traduit par une mise en concurrence des systèmes de recherche et d'innovation nationaux.

La France enregistre de bons résultats sur le plan de la compétitivité et demeure attractive pour les investissements en R & D. Toutefois, la capacité à moyen terme du système français de recherche et d'innovation à entretenir la compétitivité de notre économie n'est pas garantie.

- D'une part, les études comparatives menées par l'OCDE ou la Commission européenne révèlent une détérioration de la position de la France en matière de recherche et d'innovation, notamment face aux États-Unis ou aux pays du Nord de l'Europe, que la récente crise de la recherche publique ne fait que confirmer. Cette détérioration prend différentes formes. La France n'est pas bien placée dans les activités relatives aux nouvelles technologies, qui par leur caractère générique, sont (pour les TIC) ou deviendront (pour les bio et nanotechnologies) essentielles dans la production de tous les biens et services. L'enseignement supérieur et la recherche publique français ne sont pas

suffisamment attractifs à la fois pour les étudiants qui souhaitent se former par la recherche, pour les enseignants et les chercheurs. À terme, ceci pourrait se traduire par un déclin de l'attractivité de notre territoire pour les investissements en R & D, y compris de la part des grandes entreprises françaises qui pourraient multiplier leur localisation à l'étranger.

- D'autre part, la concurrence dans les activités intensives en savoir va s'accroître du fait de la montée en puissance de pays comme la Chine et l'Inde ou de certains pays participant à l'élargissement de l'Union européenne, qui combineront faible coût de la main-d'œuvre et compétences de pointe en S & T.

1.2. Les relations science-société et les exigences du développement durable

La croissance économique et les avancées S & T sur lesquelles elle repose induisent des effets négatifs sur notre environnement qui prennent aujourd'hui quatre formes principales : 1) la dégradation des milieux naturels, 2) l'épuisement des ressources naturelles, 3) le changement climatique et 4) les risques écologiques et sanitaires. Au-delà des effets environnementaux, les progrès de la connaissance posent des problèmes éthiques quand ils touchent au vivant, à la liberté individuelle ou encore aux relations Nord-Sud (au travers notamment de la recherche sur les maladies touchant le tiers monde et des questions de propriété intellectuelle).

Les crises récentes à propos des effets potentiels ou avérés de certaines technologies (vache folle, OGM, clonage, etc.) ont pour effet une remise en cause, au sein de la société, de l'idée de progrès par la connaissance, qui pose la question de la maîtrise des avancées S & T. D'un côté, des avancées non souhaitables du point de vue de l'intérêt général peuvent continuer à voir le jour, sans contrôle *a priori*, nous condamnant à tenter d'en limiter les effets néfastes une fois qu'ils se révèlent. D'un autre côté, les crises associées à des progrès S & T mal maîtrisés et/ou dont les effets ont été mal expliqués peuvent se traduire par un blocage de certaines avancées scientifiques, pourtant bénéfiques. Ainsi, la maîtrise des avancées S & T a deux dimensions :

- la maîtrise scientifique : les chercheurs doivent étudier les effets potentiels d'une technique sur l'environnement, la santé et la société ;
- la maîtrise politique : une fois évalués les effets et les risques potentiels associés au développement d'une technique, le choix de la développer, de stopper les travaux ou de

recourir à un moratoire devient un choix de société.

La question de la maîtrise des avancées S & T mobilisera de façon croissante le monde de la recherche au travers de trois de ses missions : la production de connaissance, l'expertise et le développement de la culture S & T. Tout d'abord, les exigences de protection de l'environnement et de la santé, qui prennent de plus en plus la forme de réglementations internationales, auront un impact croissant sur l'orientation de la recherche que ce soit pour développer des technologies «propres» ou pour trouver des solutions techniques permettant de limiter les effets néfastes des technologies existantes. Ensuite, les chercheurs seront de plus en plus sollicités par les pouvoirs publics mais également par les entreprises et les associations en leur qualité d'expert dans l'évaluation des risques associés au développement d'une technologie. Enfin, la maîtrise politique des avancées S & T implique que les chercheurs devront davantage contribuer à apporter aux citoyens et à leurs représentants la culture S & T nécessaire à l'expression de leurs choix.

1.3. Les «fractures» dans l'accès au savoir

Le savoir et les compétences jouant un rôle de plus en plus déterminant dans notre économie, un accès inégal aux connaissances est porteur d'exclusion aussi bien sociale que territoriale. Le système de recherche et d'innovation a un rôle à jouer pour limiter les risques de «fracture» dans l'accès au savoir. Concernant les individus, ce rôle passe par l'accès à un enseignement supérieur de qualité tandis que pour les territoires, l'ensemble du système de recherche et d'innovation est concerné.

L'accès des jeunes à l'enseignement supérieur a fortement progressé depuis les années 1980 puisque le nombre d'étudiants est passé de 1 181 000 à 2 210 000 entre 1980 et 2003 ². Il n'a pas été synonyme d'un accès réellement plus large à l'acquisition de connaissances et de compétences valorisées sur le marché du travail. En effet, l'afflux massif d'étudiants dans l'enseignement supérieur, qui touche essentiellement l'université, est dans une large mesure un échec en termes de formation et d'intégration professionnelles des jeunes. Cet échec touche davantage les jeunes issus des milieux les plus défavorisés. Ainsi, une étude du CEREQ (*Centre d'études et de recherche sur les qualifications*) portant sur les jeunes arrivés sur le marché du travail en 1998 après avoir mené des études supérieures montre que près de 25 % des jeunes qui ont poursuivi des études dans

l'enseignement supérieur, n'y ont pas obtenu de diplômes. Cette proportion atteint 46 % pour les jeunes issus de l'immigration maghrébine.

Le rôle du système de recherche et d'innovation dans le développement des territoires fait l'objet d'un dilemme. Trois approches s'opposent, que ce soit aux niveaux national ou européen. La première insiste sur la nécessité de laisser faire les processus de polarisation régionale des activités de R & D car l'agglomération est source de croissance et d'efficacité. La seconde approche consiste à lutter contre les processus de polarisation par des politiques d'aides à la création d'universités ou de centres de recherche sur l'ensemble des territoires, en particulier les moins développés. La troisième approche, qui émerge au niveau européen, envisage deux types de pôles : certains pôles ont pour objectif le développement d'industries stratégiques et l'excellence scientifique tandis que d'autres ont pour objectif le rattrapage régional et la cohésion territoriale.

2. Définir les priorités S & T comme choix économique et comme choix de société

La capacité d'investissement en R & D de la France, même si elle peut être renforcée, ne pourra en aucun cas rivaliser avec celle de pays de grande taille comme les États-Unis et le Japon, les leaders mondiaux sur le plan technologique, et comme la Chine et l'Inde qui pourraient le devenir à un horizon d'une vingtaine d'années. En 2000, les dépenses totales (intérieures) de R & D françaises ne représentaient que 12,5 % de celles des États-Unis et ce pourcentage n'a cessé de baisser depuis 20 ans. Quant à la Chine, ses dépenses de R & D dépassent déjà celles de la France. La contrainte en termes de capacité d'investissement se double d'une tendance à une augmentation du coût de la recherche. Par conséquent, pour rester ou devenir un acteur majeur dans certains domaines S & T, la France se trouve dans l'obligation de faire des choix en finançant prioritairement les projets relatifs à ces domaines.

Or, la R & D française est peu spécialisée, relativement aux pays de taille comparable. Cette faible spécialisation est renforcée par l'étiollement depuis les années 1980 des grands programmes. Ces derniers ont reflété tout au long des «trente glorieuses» les priorités stratégiques de l'État. Ils avaient pour objectif d'assurer l'indépendance nationale dans les domaines de la défense et de l'énergie et de développer les technologies de pointe dans l'espace, l'aéronautique, les télécommunications ou encore l'électronique. Ces programmes civils et militaires ont représenté l'essentiel du budget public de R & D jusque dans

(2) Chiffres du ministère de l'Éducation nationale.

les années 1980, ils comptent aujourd'hui pour moins de 20 %.

2.1. Les priorités S & T comme choix économiques et comme choix de société

La définition des priorités S & T doit résulter d'une prise en compte et parfois d'un arbitrage entre deux types de choix : les choix économiques et les choix de société. Elle repose sur l'existence de lieux de réflexions prospectives et sur des dispositifs permettant leurs mises en œuvre effectives.

Les progrès S & T sont une des principales sources de la croissance. Toutefois, à un moment et pour un pays donnés, tous les domaines S & T ne sont pas porteurs des mêmes gains en termes de productivité, de compétitivité et de création d'activités. Le choix économique de priorités S & T doit donc s'appuyer 1) sur une exploration prospective des avancées S & T et de leur portée économique (marchés, emplois, etc.) et 2) sur les compétences S & T initiales du pays sur la base desquelles se construiront les compétences futures.

La définition des priorités S & T doit aussi être un choix de société. D'une part, le financement des priorités S & T repose en grande partie sur le contribuable. D'autre part, les effets potentiels des avancées S & T sur la société et sur son devenir sont tels que les choix S & T ne peuvent pas reposer sur les seules considérations économiques. La demande sociale adressée à la S & T, si elle s'avère délicate à identifier avec précision, concerne la réponse à quatre types de problèmes :

- la sécurité individuelle et collective,
- la santé et notamment les problèmes sanitaires consécutifs au vieillissement de la population,
- la protection de l'environnement et de la qualité de vie,
- les effets des avancées des connaissances sur la société : problèmes éthiques et sociaux (bioéthique, aide aux pays pauvres, création et destruction d'emplois, etc.).

2.2. Les dispositifs de définition et de mise en œuvre des priorités stratégiques

La définition et la mise en œuvre de priorités stratégiques en matière de S & T demandent des actions dans trois directions : 1) créer des lieux de réflexions prospectives stratégiques chargés d'alimenter les décideurs, 2) transformer le pilotage des

organismes de recherche, 3) articuler les priorités S & T à la politique industrielle.

Créer des lieux de réflexions prospectives stratégiques

Le manque de lieux de réflexions prospectives stratégiques a été souligné depuis une dizaine d'années par de nombreuses études sur le système français de recherche et d'innovation et notamment par la récente opération FutuRIS. La création de ces lieux, aux niveaux national mais aussi régional, passent notamment par le développement des exercices de prospective S & T, réunissant chercheurs, citoyens et entreprises. Ces exercices se sont multipliés ces dernières années, notamment en Europe sous l'impulsion du Royaume-Uni et des pays nordiques (encadré 1). Les résultats des exercices de prospective peuvent être mobilisés comme un outil d'aide à la décision. Ils ne peuvent être utiles que si les décideurs, c'est-à-dire le gouvernement et le Parlement, s'en saisissent effectivement.

Encadré 1 : La prospective comme outil de définition de priorités stratégiques

Les exercices de prospective S & T ont comme principal objectif de détecter les tendances à l'œuvre et les ruptures dans un ou des domaines scientifiques et/ou technologiques, ainsi que leurs impacts potentiels sur l'économie et la société, à un horizon qui peut aller de 5 à 20 ans.

Ces exercices répondent à un principe d'implication large des acteurs ; trois catégories d'acteurs sont mobilisés :

- les experts, avec une condition forte de pluridisciplinarité. Aux chercheurs et ingénieurs (publics et privés) des disciplines scientifiques et des domaines technologiques considérés, s'ajoutent des chercheurs en sciences sociales capables d'éclairer les interactions science-technologie-économie-société ;
- les acteurs économiques : entreprises de toute taille dans les secteurs concernés, professionnels du financement de projets d'innovation, du transfert technologique, de la création d'entreprises, etc.
- les acteurs de la société civile : associations de consommateurs et d'utilisateurs, associations de défense de l'environnement, ONG, etc.

Les résultats des exercices de la prospective constituent des outils d'aide à la décision mis à la disposition du Parlement, du gouvernement, des organismes de recherche et des agences de financement, mais aussi des entreprises, pour établir des priorités thématiques.

L'avis remis à Claudie Haigneré en décembre 2003 par l'Académie des technologies souligne la nécessité de remettre la stratégie au premier plan des missions du ministère chargé de la Recherche. Or, celui-ci ne peut répondre pleinement à cette mission, ses ressources étant mobilisées par la gestion quotidienne

des organismes de recherche. Du côté du Parlement, les questions S & T sont peu débattues. La faible culture S & T de la plupart des parlementaires révèle que la recherche et l'innovation ne sont pas considérées comme des thèmes mobilisateurs par les élus au niveau national.

Transformer le pilotage de la recherche

La mise en œuvre de priorités scientifiques suppose une transformation du pilotage de la recherche. En effet, les organismes de recherche, et *a fortiori* les universités, ne disposent actuellement que d'une faible marge de décision sur l'affectation de leurs moyens³. D'une part, les budgets qui leur sont attribués par le ministère de la Recherche ne permettent de financer que le fonctionnement quotidien des laboratoires (c'est-à-dire essentiellement la masse salariale). D'autre part, comme le montre le récent rapport de la commission Guillaume, dans le cas du CNRS, son organisation actuelle tend à empêcher toute réaffectation des ressources.

Trois schémas concernant les organismes et leurs relations aux universités peuvent être envisagés :

- Le premier schéma est celui de l'agence d'objectifs. La fonction d'exécution de la recherche est alors séparée de celle de programmation et d'attribution des financements. La première fonction est ici prise en charge par l'université qui gère donc l'ensemble des personnels de recherche, dans le cadre d'un statut unifié permettant les modulations des charges d'enseignement. La seconde fonction est assurée par des agences d'objectifs thématiques n'ayant aucun personnel propre de recherche. Ces agences sont chargées de mettre en œuvre les priorités stratégiques du gouvernement en affectant des ressources financières à des projets de recherche sur la base d'appels d'offres, élaborés dans le cadre de programmes, ceux-ci étant évalués *ex-post*.
- Le second schéma est celui de l'institut non universitaire, qui peut subsister là où le schéma précédent ne peut s'appliquer (recherches pour les besoins directs de l'État, ou requérant des niveaux élevés de sécurité ou de confidentialité). Les difficultés de gestion du personnel et les risques d'insuffisante ouverture à l'extérieur sont les écueils bien connus de ce schéma. C'est pourquoi, en pratique, dans la plupart des pays, ces instituts sont organisés pour pallier ces difficultés (obligation

(3) La recherche publique en France est conduite pour l'essentiel dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et les universités (50 % de la masse salariale des enseignants-chercheurs sont comptabilisés dans le budget de la recherche).

d'obtenir des contrats industriels, mobilité organisée du personnel, taille critique et diversité interne permettant l'évolution des carrières, positions d'accueil de doctorants, de post-docs et d'universitaires).

- Le troisième schéma est un schéma mixte, où l'organisme remplit simultanément les fonctions d'agence d'objectif et d'exécution de la recherche. À partir de leur interprétation des priorités gouvernementales, ils affectent les moyens humains et financiers dans des sites universitaires, ceci dans un cadre contractuel pluriannuel (du type des actuels contrats quadriennaux entre le CNRS et les universités). L'organisme mobilise largement des personnels universitaires grâce à des postes d'accueil et organise des appels d'offres dans le cadre de programmes. Certaines activités concernant peu les universités, notamment dans des domaines de recherche finalisée, sont directement réalisées par les laboratoires des organismes.

L'articulation optimale entre les fonctions d'exécution de la recherche et d'attribution des financements reste à trouver. Il est probable qu'elle ne soit pas la même dans tous les domaines scientifiques et notamment en fonction du caractère plus ou moins finalisé des recherches. Plusieurs arguments plaident en faveur d'une option combinant ces trois schémas. Tout d'abord, certains organismes se montrent particulièrement efficaces dans la définition et la mise en œuvre de stratégies, non seulement en matière d'orientations thématiques mais aussi d'interactions avec l'industrie, les collectivités locales ou la société civile. Ensuite, dans les pays qui fonctionnent sur le modèle des agences d'objectifs, il existe fréquemment des organismes de recherche, notamment finalisée, qui cumulent les fonctions d'exécution de la recherche et d'attribution des financements. Par ailleurs, et c'est la position défendue par Bertrand Hervieu dans *INRA 2020*⁴, le regroupement des deux fonctions facilite l'interdisciplinarité et l'intégration des connaissances nécessaires à la recherche finalisée. Enfin, puisque, dans cette option, certains domaines de recherche ne sont pas pris en charge par l'université, le potentiel de recherche publique peut ne pas être strictement « calqué » sur celui de l'université, dont l'évolution dépend beaucoup du nombre relatif d'étudiants dans les différentes disciplines.

Quel que soit le type de pilotage de la recherche retenu, la mise en œuvre de priorité stratégique repose sur une augmentation du financement incitatif dans le financement total de la recherche publique (il ne représente aujourd'hui qu'environ

(4) INRA 2020 : alimentation, agriculture, environnement : une prospective pour la recherche, sous la direction de Bertrand Hervieu, Jean-Claude Flamant et Hugues de Jouve, 2003.

15 %). Par ailleurs, le budget public de la recherche doit être voté sur une base pluriannuelle compatible avec la durée des programmes. Enfin, une montée en puissance des financements sur appels d'offres repose sur la mise en place systématique de dispositifs d'évaluation des organismes, des programmes et des équipes.

Articuler les politiques de la recherche et les politiques industrielles

Les grands programmes civils et militaires ont constitué, des années 1950 aux années 1980, des modalités efficaces d'articulation entre la politique de la recherche et la politique industrielle. Leur abandon progressif résulte de différents facteurs comme les privatisations ou la baisse des dépenses militaires. Surtout, ils se sont révélés à la fois difficiles à mettre en œuvre et peu performants dans le domaine des nouvelles technologies. Leur développement prend la forme d'une prolifération d'innovations radicales qui se succèdent rapidement et repose sur une multitude d'initiatives décentralisées. Il s'accommode mal d'une coordination centralisée du type de celle des grands programmes.

La mise en œuvre de priorités S & T dans le cadre de politiques industrielles dépend donc tout d'abord du type de technologie à développer (complexité, nombre et types d'acteurs concernés, caractère plutôt incrémental ou au contraire plutôt radical des innovations). Ensuite, le type de politique industrielle à mobiliser dépend de l'existence ou non d'une demande solvable pour le produit dont le développement est envisagé et de l'horizon temporel auquel elle va émerger. En effet, l'ampleur de l'engagement potentiel de l'industrie dans la R & D et dans l'exploitation commerciale de ses résultats en dépendra. Schématiquement, trois cas de figure peuvent se présenter :

- La R & D peut déboucher sur un produit pour lequel il existe une demande solvable à court terme. Dans ce cas, la R & D peut être entièrement prise en charge par le secteur privé. Le rôle de l'État se cantonne à la stimulation de la demande initiale sous forme notamment de commandes publiques (c'est l'esprit du *Small Business Act* aux États-Unis qui s'adresse aux PME de hautes technologies). Ces commandes peuvent être accordées en contrepartie d'objectifs économiques et sociaux (investissements, emplois, prix de vente plafond du produit, etc.).
- La R & D peut déboucher sur un produit pour lequel il existe une demande potentielle mais seulement à moyen terme. L'objectif de la politique industrielle est alors de «socialiser» en partie les coûts de R & D en participant aux

dépenses. Les grands programmes français et les plates-formes technologiques européennes sont conçus dans cet esprit. L'élément crucial de la politique industrielle est ici d'assurer la crédibilité à long terme du projet auprès des industriels qui vont pouvoir envisager l'amortissement de leurs dépenses de R & D sur une période plus étendue.

- La R & D ne peut pas déboucher sur un produit pour lequel il existe une demande solvable mais il existe une demande sociale potentielle (c'est le cas par exemple de certains équipements dans le domaine de la santé ou de certains satellites). L'amortissement de la R & D par la seule application commerciale étant hors de portée, l'État doit prendre en charge l'intégralité des frais de R & D, quitte à laisser l'exploitation commerciale au secteur privé.

La politique industrielle étant largement fondée sur les caractéristiques de la demande, elle n'est pas un simple instrument de mise en œuvre des priorités S & T. Elle doit, en amont, lors de la définition des priorités, envisager le partage des rôles entre les secteurs public et privé. Celui-ci dépendra de la possibilité de faire coïncider spontanément ou non et à plus ou moins long terme la rentabilité économique et la satisfaction de la demande sociale.

3. Les leviers de l'action publique dans le domaine de la recherche et de l'innovation

3.1. Renforcer les moyens financiers

La France investit-elle suffisamment dans le savoir ?

Depuis le début des années 1990, l'effort global de R & D se relâche en France. Le rapport entre la dépense intérieure de R & D et le produit intérieur brut atteint 2,23 % en 2001 ; il est non seulement plus faible qu'en 1985, mais aussi que dans la moyenne des pays de l'OCDE. S'il demeure plus élevé en France qu'en moyenne dans l'Union européenne, les dépenses de R & D en France sont celles qui ont crû le moins vite sur la période 1995-2000 (+ 1 % par an contre + 3,4 % par an en moyenne dans l'Union européenne)⁵.

L'effort public de R & D, même s'il a eu tendance à stagner depuis le début des années 1990, en se situant aux alentours de 0,8 % en 2001, reste parmi les plus élevés de l'OCDE. Ce résultat tient à ce que la France est le seul pays, avec les États-Unis, à

(5) Chiffres de la Commission européenne.

financer simultanément des programmes civils et militaires dans le spatial, l'aéronautique et le nucléaire. Quant aux entreprises, elles financent aujourd'hui environ 54 % des dépenses intérieures de R & D (contre 41 % en 1981). L'effort des entreprises françaises, même s'il s'est renforcé, reste en deçà de celui des entreprises des pays les plus dynamiques, comme les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et les pays nordiques, qui financent entre 65 % et 75 % de la R & D intérieure.

Les dépenses d'éducation par étudiant dans l'enseignement supérieur français sont parmi les plus faibles de l'OCDE. Elles représentent 2,4 fois moins que celles des États-Unis et près de deux fois moins que celles de la Suède. Dans la plupart des pays développés, il existe un saut dans les dépenses par étudiant dans l'enseignement supérieur par rapport à l'enseignement secondaire. Cet écart se chiffrait à environ 6 000 \$ en moyenne dans la zone OCDE à la fin des années 1990 alors que, dans le cas de la France, il est plus de dix fois moindre⁶. En outre, en se limitant à l'université (et sans tenir compte des écoles de commerce et d'ingénieurs), les dépenses par tête deviennent même inférieures à celles du secondaire. En 2002, la dépense moyenne par étudiant des universités était de 6 840 € contre 7 100 € pour un collégien et 8 400 € pour un lycéen. Alors que la dépense moyenne par élève à prix constants a pratiquement doublé au collège, qu'elle a augmenté de 50 % au lycée, elle n'a progressé que de 25 % à l'université.

Cette répartition des efforts d'éducation est, selon le rapport récent du CAE de Philippe Aghion et Elie Cohen, typique de celui d'un pays en rattrapage alors que plus une économie est proche de la frontière technologique (c'est-à-dire du niveau technologique atteint par les pays les plus avancés) plus elle investit dans l'enseignement supérieur, ses besoins de qualification se renforçant. L'effort consacré à l'enseignement supérieur en France n'est donc pas compatible avec l'ambition de compter parmi les économies du savoir les plus compétitives et les plus attractives.

Quelle action publique pour renforcer l'investissement dans le savoir ?

En comparaison internationale, l'investissement de la France dans le savoir apparaît nettement insuffisant, à la fois du côté des dépenses d'éducation dans l'enseignement supérieur et du côté des dépenses de R & D des entreprises. L'effort public de R & D apparaît plutôt comme un atout

pour la France mais il reste assez concentré sur les programmes spatiaux, aéronautiques et nucléaires.

L'action publique en faveur de l'investissement dans le savoir peut prendre différentes directions. Renforcer les ressources dans la recherche publique et l'enseignement supérieur peut passer par une augmentation des budgets publics concernés. Toutefois, la capacité de financement de l'État, étant donnée sa contrainte budgétaire, ne pourra pas être à la hauteur de l'effort à réaliser. Il faut donc réfléchir aux voies possibles de diversification des sources de financement et à de nouveaux dispositifs d'allocation des ressources.

- La contrainte budgétaire, dont il est probable qu'elle se relâchera peu dans les dix à quinze ans qui viennent, amène à réfléchir à une diversification des sources de financement : fondations, entreprises, étudiants, collectivités locales, Union européenne pourraient davantage contribuer à l'effort consacré à la recherche publique et à l'enseignement supérieur. Toutefois, le recours à de nouvelles sources de financement n'est pas neutre en termes de finalités des institutions concernées. Il doit donc faire l'objet d'un débat. Un premier débat concerne les finalités économiques et sociales de la formation dans les universités : faut-il augmenter les frais de scolarité à la charge des étudiants et si oui selon quelles modalités ? Faut-il accepter comme contrepartie d'un financement par les entreprises une orientation plus forte vers les besoins du système productif ? Un second débat porte sur la frontière entre ce qui relève de la production de biens publics prise en charge par la collectivité et ce qui peut relever de mécanismes marchands.

- La définition et la mise en œuvre de priorités permettent de rationaliser les dépenses, en concentrant les moyens. Toutefois, les dispositifs de mise en œuvre des priorités doivent permettre d'éviter les « doublons ». À cet égard, l'option d'une allocation des moyens gérée par un petit nombre d'agences d'objectifs thématiques peut se révéler efficace. L'option d'un maintien des organismes de recherche cumulant les fonctions de gestion des ressources et de définition des orientations, dont l'intérêt a été souligné dans le cas de la recherche finalisée, doit s'accompagner d'une rationalisation thématique des organismes, dont les champs de recherche se chevauchent aujourd'hui fréquemment (INRIA et CEA, CNES et ONERA, etc.).

- Le rapprochement institutionnel et géographique des universités et des organismes de recherche permettrait de renforcer considérablement les moyens humains dans l'enseignement supérieur. Il pourrait prendre la forme d'une plus grande mobilité fonctionnelle ou encore celle d'un statut

(6) Chiffres de l'OCDE.

unique d'enseignant-chercheur. Un tel rapprochement, qui suppose une profonde réforme de l'université, ne se ferait pas au détriment des ressources consacrées à la recherche étant donné la complémentarité forte qui existe entre les missions de formation et de recherche et s'il s'accompagne de dispositifs de décharges temporaires d'enseignement, à certains moments de la carrière des chercheurs.

L'action publique pour favoriser les investissements privés dans le savoir doit tenir compte des marges de manœuvre réelles d'augmentation des dépenses de R & D dans les entreprises. L'objectif européen d'atteindre un effort de R & D de l'ordre de 3 % à l'horizon 2010 est doublé d'une recommandation selon laquelle les entreprises devraient financer les deux tiers de l'effort total de R & D. Ainsi, en France, l'effort supplémentaire nécessaire pour atteindre les objectifs de Barcelone devrait provenir essentiellement des entreprises. On peut pourtant se demander si la règle «un tiers public, deux tiers privé» est pertinente pour tous les pays. En effet, la structure par secteur et par taille des entreprises joue beaucoup sur l'intensité des dépenses privées en R & D. Certains secteurs reposent davantage sur la R & D que d'autres et les dépenses de R & D sont croissantes avec la taille des entreprises. Or, les grandes entreprises françaises consacrent la même part de leur chiffre d'affaires à la R & D que leurs homologues étrangères les plus dynamiques dans les mêmes secteurs.

La faiblesse de l'effort privé tiendrait donc en France, d'une part, à sa structure industrielle, et d'autre part, à un déficit du nombre de PME engagées dans la R & D. Ce dernier résulte désormais moins d'un manque de création d'entreprises que des difficultés de financement des phases de croissance des PME. Ainsi, l'action publique, après s'être focalisée avec succès sur la promotion de la création d'entreprises, passera à l'avenir davantage par la promotion d'un environnement financier favorable aux jeunes entreprises innovantes dont le retour sur investissement est incertain et inscrit dans le long terme. Le capital-risque tend à apporter des fonds à la création et à spéculer sur la survie des entreprises. Or, les jeunes entreprises innovantes ont besoin d'un financement spécifique à chacune des étapes de leur développement. Il s'agit donc de moderniser les marchés financiers dédiés à ces entreprises en créant (par incitation à l'épargne) des compartiments dont la liquidité, la profondeur et les règles de contrôle correspondent spécifiquement à la maturité atteinte par les entreprises.

L'évolution des dépenses de R & D des grandes entreprises dépendra quant à elle principalement de l'attractivité du système de recherche et d'innovation français. Outre l'exigence d'excel-

lence scientifique, ce système doit être capable de susciter davantage de synergies public-privé et d'améliorer sa lisibilité. À ces différents égards, la création de pôles d'innovation de renommée internationale semble être une voie prometteuse.

3.2. Redéfinir les missions des chercheurs dans le secteur public

Le monde de la recherche est aujourd'hui confronté à des défis de natures très variées. Au-delà des missions traditionnelles de production et de transmission des connaissances, la recherche a pour mission de contribuer à un développement économique durable et au progrès social. Pendant les décennies d'après-guerre, les innovations obéissaient généralement à un modèle linéaire qui plaçait la science en amont de l'économie. Les entreprises puisaient dans un stock d'inventions produites par la recherche publique pour les transformer en innovations commercialisables. Le rôle central de l'innovation dans la compétitivité et l'affirmation de la demande sociale conduisent le monde de la recherche à multiplier ses interactions avec l'économie et la société.

Cinq missions sont aujourd'hui confiées à la recherche publique :

1. Une mission d'avancée des connaissances, qui repose pour beaucoup sur l'excellence disciplinaire.
2. Une mission de formation, qui a radicalement changé de nature avec l'afflux massif d'étudiants à l'université depuis une vingtaine d'années.
3. Une mission d'expertise en appui aux politiques publiques, mais aussi, pour alerter les décideurs et les aider à prendre des décisions en précisant ce qui, dans les effets d'une technologie, est connu, incertain, controversé,
4. Une mission de valorisation économique des résultats, qui se réalise au travers de la multiplication des interactions avec les entreprises.
5. Une mission de diffusion de la culture scientifique et technique, qui doit permettre aux citoyens d'exprimer leurs choix dans les domaines S & T.

Ces cinq missions restent largement implicites au sens où, si elles se sont considérablement élargies dans les faits, ceci ne s'est pas toujours traduit dans les procédures d'évaluation, qui orientent les activités des chercheurs, ou dans les choix de recrutement, qui devraient garantir la diversité des profils.

Cette absence de clarification des missions est source de nombreux obstacles qui empêchent leur réalisation équilibrée. Le premier obstacle tient à ce que les différentes missions entrent parfois en contradiction. Le deuxième tient à ce que, face à la transformation du métier de chercheur, le management de la recherche et de son personnel a peu évolué et devient un handicap pour l'efficacité du système. Enfin, le troisième obstacle est de nature culturelle ; il est dû au cloisonnement particulièrement puissant en France entre le monde de la recherche, d'une part, et celui de l'entreprise et de l'administration, d'autre part.

Des missions qui demandent à être débattues et clarifiées

Trois principales contradictions apparaissent entre les différentes missions confiées aux chercheurs :

- La mission de production des connaissances est comprise comme relevant principalement de l'excellence disciplinaire. La parcellisation des connaissances qui en découle fait souvent obstacle à l'intégration des connaissances et à la constitution d'équipes pluridisciplinaires nécessaires à la recherche finalisée, à l'expérimentation et à la valorisation économique.
- Il existe une tension de plus en plus forte entre la réalisation de la mission de formation et la réalisation des autres missions pour les enseignants-chercheurs. L'augmentation du nombre d'étudiants dans les universités pose deux problèmes. D'une part, les moyens humains et financiers n'ont pas augmenté dans la même proportion que la population étudiante. La charge de travail liée à l'enseignement (cours et gestion administrative des formations) s'est de ce fait fortement alourdie. D'autre part, la demande de formation a changé de nature, elle n'est plus seulement académique, il est demandé à l'université d'offrir des formations professionnalisantes. On peut alors se demander si ces formations relèvent des compétences des enseignants-chercheurs ou, du moins, s'ils sont capables de les mettre en œuvre seuls.
- Il existe une tension entre la mission de valorisation économique et les autres missions qui relèvent de la production de biens publics ayant vocation à être partagés le plus largement possible. Certes, la valorisation économique passe fréquemment par la diffusion de connaissances publiques mais le discours politique conduit à associer systématiquement valorisation économique et dépôt de brevet par les chercheurs. Sans réflexion sur la frontière entre les connaissances qui relèvent des biens publics et doivent donc être partagées, et les savoirs qui peuvent relever de la

sphère marchande et être (provisoirement) protégés, la mission de valorisation économique fera l'objet de réticences de la part des chercheurs publics. En outre, si un déficit de protection de la propriété intellectuelle peut freiner l'innovation, un excès d'appropriation peut avoir le même effet en empêchant la diffusion des connaissances.

Adapter la gestion des ressources humaines aux nouvelles missions

Face à la transformation du métier de chercheur, le management de la recherche et de son personnel, (c'est-à-dire les statuts, les procédures de recrutement, d'évaluation, l'évolution des carrières, etc.) a peu évolué.

Le métier de chercheur est aujourd'hui plus complexe qu'il y a trente ans puisqu'il consiste à être présent sur une multitude de fronts : travail de recherche mais aussi, selon les cas, enseignement, gestion et promotion des formations, gestion des ressources humaines, recherche de financement, collaboration avec les entreprises, avec des équipes à l'étranger, etc. L'ensemble de ces tâches se réalise souvent sans appui administratif et gestionnaire suffisant, tandis que se complexifient les procédures. Parallèlement, la rémunération des chercheurs a augmenté moins vite que le revenu par habitant et se situe aujourd'hui bien en deçà de celle des chercheurs dans la plupart des pays comparables.

Selon leur statut (enseignant-chercheur ou chercheur), leur discipline, le caractère plus ou moins finalisé des recherches et l'avancement de leur carrière, il est naturel que les chercheurs attribuent plus ou moins d'importance à chacune des cinq missions. Il est moins justifié que le recrutement, l'évaluation et la carrière des chercheurs et des enseignants-chercheurs soient encore aujourd'hui, à l'exception de certains organismes, fondés uniquement sur leur contribution aux progrès de la connaissance. De même, si la mobilité fonctionnelle entre les organismes de recherche, l'université, l'administration (pour les besoins de l'expertise) et les entreprises, est possible dans les textes, les dispositifs incitatifs ne sont apparemment pas suffisamment puissants. Une analyse de la mobilité des enseignants-chercheurs par la Cour des comptes montre que 72,5 % des professeurs et 89,3 % des maîtres de conférences n'ont connu ni mobilité géographique, ni mobilité fonctionnelle entre 1985 et 1998⁷.

(7) Cour des comptes, 2001.

Une «révolution culturelle»

Les obstacles culturels à la réalisation des différentes missions des chercheurs tiennent au cloisonnement traditionnel en France entre le monde de la recherche, d'une part, et le monde économique et de la décision publique, d'autre part.

Les besoins d'expertise de la part des décideurs publics se sont multipliés sans que celle-ci soit véritablement organisée. Le recours à des chercheurs par les pouvoirs publics est fréquemment géré au cas par cas avec un faible taux de renouvellement, ce qui ne permet pas d'assurer la qualité, l'indépendance et la transparence de l'expertise. L'organisation de l'expertise publique souffre d'une séparation assez nette entre les décideurs publics et le monde de la recherche du fait de leurs formations, les uns dans les grandes écoles, les autres à l'université et du fait de la faible mobilité des chercheurs vers l'administration.

La rareté des interactions entre la recherche publique et l'industrie est soulignée depuis longtemps comme étant une des principales faiblesses du système français de recherche et d'innovation. La loi sur l'innovation de 1999 et ses prolongements cherchent à favoriser le transfert de connaissance de la recherche publique vers l'économie en encourageant la mobilité des chercheurs vers les entreprises et les collaborations public-privé. Les nouveaux dispositifs ont permis d'initier un changement culturel et de rapprocher chercheurs et entreprises. Toutefois, ces dispositifs restent ponctuels ; ils concernent surtout les entreprises de grande taille, qui ont elles-mêmes une activité de R & D. Ils fournissent un cadre adapté à des collaborations mais ne permettent pas d'en susciter massivement de nouvelles. La création de pôles d'innovation, regroupant des universités, des écoles, des entreprises et des institutions de promotion de la création d'entreprises et du transfert technologique constitue une piste prometteuse de rapprochement de la recherche publique et de l'industrie.

3.3. Miser sur les pôles d'innovation

Les pôles d'innovation comme principaux vecteurs de l'attractivité

Le concept de pôle d'innovation rencontre un succès grandissant en tant que dispositif particulièrement à même de stimuler le développement technologique et l'innovation dans les secteurs de pointe. Trois phénomènes expliquent le succès de cette «formule» :

- Dans tous les pays, les activités de R & D sont davantage polarisées que les activités de production. Ceci tient aux avantages économiques de la concentration : économies d'échelle, circulation intense de connaissances, synergies liées aux opportunités de coopération, disponibilité des compétences et d'une main-d'œuvre qualifiée, etc.
- Le développement des nouvelles technologies comme les TIC, les biotechnologies et les nano-technologies repose sur une multitude d'initiatives décentralisées et des interactions fortes entre des partenaires variés, qui émergent mieux dans le contexte d'une proximité géographique des acteurs.
- Depuis le début des années 1990, la globalisation touche de plus en plus les activités de R & D des entreprises. Celles-ci localisent leurs laboratoires de R & D dans des pôles caractérisés par l'existence de centres d'excellence scientifique bien identifiés et la présence d'autres entreprises (concurrents, PME de haute technologie, activités de service aux entreprises, etc.).

Encadré 2 :

Le pôle d'innovation de la région de Grenoble

Ce pôle d'innovation comprend :

1. Des organismes de recherche publique, dont le CEA et son laboratoire d'électronique et de technologie de l'information (le LETI), des universités et des grandes écoles ;
2. La technopole de Meylan regroupant des centaines de PME de haute technologie et des organismes de promotion de la création d'entreprises : pépinières, incubateurs, etc. ;
3. Le regroupement à Crolles de trois des plus grandes entreprises mondiales dans le domaine de la micro-électronique : STMicroelectronics, Philips, rejoints en 2002 par l'américain Motorola. Ces entreprises coopèrent dans le cadre de Crolles II, une unité pilote de production des futures générations de puces miniaturisées. Ce projet correspond à un investissement de près de 3 milliards d'euros sur la période 2002-2007, dont 600 millions proviennent de subventions de l'État et des collectivités locales, soit le plus gros investissement industriel en France depuis quinze ans.

La région de Grenoble fournit un bon exemple de pôle d'innovation dans le domaine des micro et nano-technologies (encadré 2). Dans les années à venir, quelques pôles de ce type dans le monde se partageront l'essentiel de la R & D dans le domaine des micro et nano-technologies. Pour les entreprises, qui doivent choisir dans quel pôle localiser leur R & D, la nationalité du pôle ne compte pas, ce qui compte est avant tout la concentration dans un

territoire des compétences technologiques et les opportunités de synergies. Ainsi, le développement de pôles d'innovation apparaît crucial pour renforcer l'attractivité de la France en matière de R & D.

Comment l'État peut-il favoriser l'émergence de pôles d'innovation ?

Deux leviers de l'action publique peuvent être mobilisés pour favoriser l'émergence de pôles d'innovation. Le premier levier consiste en la construction de centres d'excellence S & T en interaction forte avec l'industrie. Le second repose sur des dispositifs d'incitation à l'émergence d'activités au niveau local.

- La construction de centres d'excellence repose sur l'idée de rapprochement entre les universités, les écoles d'ingénieurs et les organismes de recherche. Il s'agit tout d'abord de constituer une masse critique en termes de ressources financières et humaines dans un domaine S & T considéré comme prioritaire. Ensuite, ces centres d'excellence mettent à disposition des entreprises, susceptibles de s'implanter à proximité, une offre de travail qualifiée. L'objectif est enfin, au moyen de dispositifs de coopération public-privé, de réunir la variété des compétences, des plus fondamentales aux plus appliquées, qu'il faut intégrer pour développer les technologies ciblées. La taille, la spécialisation et la localisation de ces centres d'excellence constituent un atout en termes de visibilité et donc d'attractivité pour les étudiants et les chercheurs qu'ils soient français ou étrangers. Ces centres constituent les noyaux durs des pôles d'innovation ; ils permettent d'attirer les grandes entreprises et de susciter la création d'activités innovantes.
- Les dispositifs d'incitation à l'émergence d'activités locales prennent la forme d'incitations financières (fiscalité, subventions) et de la mise en place de structures favorisant la création d'entreprises et le transfert technologique. Ces dispositifs qui reposent beaucoup sur les initiatives des collectivités locales, sont déjà bien développés dans certaines régions.

Peut-on concilier concentration dans des pôles et cohésion territoriale ?

La constitution de pôles d'innovation et les politiques nationales, locales et parfois européennes qui l'accompagnent sont sources de tensions pour le développement et la cohésion territoriale. En effet, il existe un dilemme entre, d'une part, la concentration des moyens dans un nombre limité de territoires, qui est source d'efficacité économique et d'attractivité et, d'autre

part, leur dispersion de manière à favoriser un développement local équilibré.

L'État en décidant d'accentuer la concentration des ressources et des activités de R & D dans quelques zones ne fait-il pas le choix du développement de quelques régions au détriment des autres ? Plusieurs éléments peuvent être apportés à ce débat.

- Les pôles d'innovation de l'ampleur de celui de la région de Grenoble répondent à des besoins d'investissement lourds qui demandent un engagement sur le long terme. Tous les domaines de recherche ne nécessitent pas une telle concentration ; certains reposent même sur un degré important de dispersion (la recherche agronomique, par exemple). Il ne s'agit donc pas de concentrer toutes les universités, écoles et organismes de recherche dans trois ou quatre lieux sur le territoire français.
- Parallèlement aux pôles d'innovation du type de celui de Grenoble, dont l'efficacité repose sur la concentration, il existe des pôles beaucoup plus dispersés sur le territoire français fondés sur des activités peu intenses en R & D, et dont l'efficacité nécessite une masse critique bien moindre. Ces pôles, parfois qualifiés de systèmes productifs locaux ou de *clusters* sont fondés sur des compétences spécifiques dans divers domaines : technologie, organisation de la production et des activités connexes, marketing, différenciation des produits, etc. Ils consistent en une spécialisation autour d'un métier et leur compétitivité est fondée sur la qualité, sur l'innovation et, plus généralement, sur des facteurs autres que le coût leur permettant de résister à la concurrence internationale. Un bon exemple de *cluster* est celui qui s'est développé en Aquitaine à partir d'une valorisation de l'une de ses ressources fixes : le sud de la côte Atlantique. Une filière complète s'est peu à peu constituée, sous l'impulsion des acteurs locaux, autour des activités liées à «la glisse» (planches à voile, surf...). La filière est aujourd'hui tirée par quelques leaders internationaux du vêtement et de l'équipement (Quicksilver, Oxbow...).
- À côté des avantages liés à l'efficacité et à l'attractivité des centres d'excellence, deux arguments plaident en faveur d'un mouvement de concentration de l'enseignement supérieur. D'une part, l'enseignement supérieur consiste en une offre de formation très variée. Le degré de concentration peut donc être variable selon le type de formation. Si une accentuation de la concentration des formations de troisième

cycle dans les domaines S & T de pointe est nécessaire à la constitution de pôles d'innovation, elle s'avère beaucoup moins décisive dans les formations du premier cycle universitaire ou de type DUT ou BTS. Ces dernières peuvent même être perçues comme des relais au niveau local des pôles d'innovation. D'autre part, la mobilité étudiante, si elle s'accompagne des dispositifs d'accueil adéquats, peut être bénéfique d'un point de vue économique et social. Une concentration accrue de l'enseignement supérieur obligerait les étudiants à intégrer la mobilité comme étape de leur formation et favoriserait la multiplication des interactions et le maillage de réseaux variés.

3.4. Être moteur dans la construction de l'espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur

L'objectif de Lisbonne, la construction de l'espace européen de la recherche (EER) et le processus de Bologne, qui vise à harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur, mettent la recherche et l'innovation au premier plan de l'agenda européen. Ces projets sont susceptibles d'avoir un impact décisif, dans les dix années qui viennent, sur l'organisation et les performances de la recherche et de l'innovation et sur l'offre de formation des établissements d'enseignement supérieur en France.

L'organisation de la recherche publique et de l'enseignement supérieur français est relativement «atypique» en Europe. Cette spécificité française tient essentiellement 1) à la séparation institutionnelle entre l'université, les organismes de recherche et les grandes écoles et 2) à la place modeste des financements incitatifs sur projet dans le financement total de la recherche publique. Cette spécificité rend délicat le positionnement français dans l'espace européen de la connaissance et, jusqu'à présent, à l'exception de certains projets sectoriels comme l'EURATOM, l'ESA ou le CERN, la France n'a pas été moteur dans la construction de cet espace.

Une participation active à la construction de l'espace européen de la connaissance comme levier de l'action publique nationale

Une implication forte dans la construction de l'espace européen de la connaissance constitue un levier de l'action publique nationale pour au moins trois raisons :

- cette construction constitue le seul moyen de rivaliser avec les États-Unis, le Japon et les futurs grands acteurs de la recherche en Asie,

en termes de capacité d'investissement et par suite de compétitivité et d'attractivité ;

- la définition au niveau européen d'objectifs sociétaux pour lesquels la science joue un rôle important (développement durable, éthique, relations Nord-Sud...) se révèle être le seul moyen de «peser» dans les négociations internationales ;
- l'insertion dans l'espace européen de la connaissance est un levier du changement institutionnel en France. Les programmes européens de R & D qu'ils soient sectoriels, comme l'EURATOM ou le CERN, ou transversaux comme les PCRD ou EUREKA ont déjà contribué à transformer le paysage de la recherche en France en encourageant les coopérations internationales et public-privé. Les projets relatifs à la construction des espaces européens de la recherche et de l'enseignement supérieur (European Research Council, plates-formes technologiques, LMD, etc.), peuvent faciliter un changement institutionnel en France en tant que moteur puissant de la diffusion de bonnes pratiques : culture de l'évaluation, multiplication des interactions, diffusion des méthodes de prospective, etc.

La poursuite du positionnement actuel de la France, qui peut être qualifié de «frileux», risque d'avoir des conséquences en freinant la construction d'une Europe de la connaissance et en empêchant les acteurs français de tirer pleinement profit d'un projet dans lequel ils seront peu insérés. D'un côté, étant donné le poids de la France dans les activités de R & D européennes et son rôle moteur dans la construction européenne, l'absence d'un engagement fort de sa part ne peut que ralentir la construction de l'espace européen de la connaissance. D'un autre côté, l'implication *a minima* de la France se traduira par une faible participation aux programmes mis en place. Tout d'abord, l'attractivité de notre territoire pour les étudiants (y compris les étudiants français), les chercheurs et les investissements dans les activités innovantes se détériorera au profit des pays les plus dynamiques de l'Union. Ensuite, la faible implication dans les projets européens nuira aux équipes de R & D françaises, étant donné l'effet levier des financements européens et les gains potentiels d'une organisation interactive et coopérative des activités de R & D. Enfin, la France, en adoptant une attitude suiviste en ce qui concerne les grands choix sociétaux (réglementations relatives aux droits de propriété intellectuelle, au développement durable ou encore à la bioéthique), se condamnera à fonctionner selon des règles à l'élaboration desquelles elle aura peu contribué. Les cas, tels que celui de la directive

européenne sur la brevetabilité du vivant dont la France retarde l'application sur son sol en raison de son incompatibilité avec la récente loi française sur la bioéthique, pourraient alors se multiplier.

«Jouer le jeu» de la construction de l'espace européen de la connaissance et influencer en amont les projets

Une véritable implication française dans la construction de l'espace européen de la connaissance peut prendre des formes multiples qui reposent toutes sur la prise de conscience des enjeux associés à cette construction et sur une volonté politique. Il faut tout d'abord «jouer le jeu» de la construction de l'espace européen de la connaissance même si cela se traduit par l'abandon de certaines spécificités nationales. Il faut ensuite participer de façon active et constructive à l'élaboration des projets qui façonneront cet espace.

➤ L'espace européen de la recherche permet d'atteindre une masse critique de ressources équivalente à celle de nos principaux concurrents. L'effet volume pourrait être renforcé grâce à des choix, pour lesquels la position française peut jouer un rôle déterminant, comme l'augmentation du budget communautaire et un arbitrage, entre les différents grands postes budgétaires, en faveur de la recherche. Quoi qu'il en soit, l'effet volume ne peut se traduire par une plus grande efficacité qu'à deux conditions. D'une part, les priorités S & T définies au niveau national doivent être cohérentes avec celles définies au niveau européen. D'autre part, une certaine division du travail doit émerger de façon à éviter les «doublons» et la dispersion des efforts. Cette division du travail au niveau européen ne signifie pas l'abandon complet de certains domaines S & T au niveau national. Elle se traduit, pour chaque domaine prioritaire, par l'émergence de «têtes de réseaux», qui bénéficient de l'essentiel de l'effort européen, notamment dans le cadre de pôles d'innovation, et qui coordonnent les efforts nationaux plus dispersés (encadré 3).

➤ Il n'existe pas un modèle optimal d'organisation de la recherche et de l'innovation. Les systèmes nationaux sont largement spécifiques car leur construction est historique et culturelle. En outre, leur cohérence repose sur des complémentarités institutionnelles. En d'autres termes, le dispositif institutionnel propre à un élément du système, par exemple la recherche publique, est renforcé par les dispositifs institutionnels propres aux autres éléments du système comme l'organisation

industrielle, le système éducatif, le système financier. L'intégration de systèmes nationaux spécifiques dans un espace commun ne signifie pas la convergence des modèles d'organisation. Toutefois, elle passe par une meilleure lisibilité de chacun des systèmes et par l'adoption d'un certain nombre de pratiques communes de façon à permettre une coordination efficace. Le rapprochement institutionnel des organismes de recherche, des universités et des grandes écoles et la promotion de pôles d'innovation faciliteraient la «lecture» de notre système par les acteurs de la recherche dans les autres pays membres et le rendraient plus attractif. Une montée en puissance du financement incitatif et une modernisation des pratiques d'évaluation permettraient quant à elles de faciliter l'insertion des équipes françaises dans les projets européens.

Encadré 3 :

Le réseau d'excellence européen Neuroprion

Le réseau d'excellence Neuroprion a été créé en 2004 à l'initiative du chercheur français Jean-Philippe Deslys. Il est soutenu par l'Union européenne dans le cadre du sixième programme cadre. Coordonné par le CEA et Armines, il comprend 52 partenaires, soit plus de 90 % des principales équipes de recherche publique travaillant sur les prions en Europe. Avec ce réseau d'excellence, l'Europe devient la première force mondiale de recherche dans ce domaine.

Ce réseau s'est fixé comme but de développer des programmes de recherche appliquée pour prévenir de nouvelles crises liées aux agents transmissibles que sont les prions, qui continuent à défier le savoir humain et à menacer la santé publique. Ces programmes sont conçus pour répondre au besoin de la société en termes de diagnostic, de contrôle et d'évaluation des risques, de traitements et de méthodes de décontamination.

Le CEA a construit une nouvelle plate-forme de recherche Neuroprion qui a été inaugurée à l'issue du premier congrès du réseau Neuroprion « Prion 2004 », qui s'est tenu à Paris du 24 au 28 mai. Cette plate-forme comprend notamment une importante superficie d'installations de sécurité micro-biologique. Un étage entier est dédié à l'accueil de chercheurs et d'étudiants étrangers pour favoriser la formation et les échanges entre les instituts de recherche européens. Des espaces sont également réservés pour des start-up ou des équipes de R & D situées à l'interface entre le monde de la recherche et l'industrie.

➤ Une participation plus active à la construction de l'espace européen de la connaissance passe par une véritable stratégie d'influence dans les différentes instances de décision de l'Union européenne. Une telle stratégie porte tout d'abord sur une participation plus active des experts français au travail de la Commission, qui est à l'origine de la plupart des projets qui dessineront le futur espace européen de la connaissance. Ensuite, elle repose sur une

cohérence de la position française dans les trois instances que sont le Conseil, le Parlement et la Commission.

4. Résumé et perspectives

Les défis auxquels fait face notre système de recherche et d'innovation sont multiples : pilier de notre compétitivité et de l'attractivité de notre territoire, ce système doit aussi être garant d'un développement durable et favoriser la cohésion sociale et territoriale. Ces missions sont loin d'être spontanément compatibles. L'avenir de la recherche et de l'innovation, tant en ce qui concerne son organisation que sa place dans la société, dépendra donc de la façon dont les tensions entre ces missions seront surmontées.

La taille de la France ne lui permet pas d'être performante dans tous les domaines S & T. Elle se trouve donc dans l'obligation de faire des choix. La définition de priorités est un choix économique et un choix de société. Elle repose sur la création de lieux de réflexions prospectives réunissant des scientifiques, des citoyens et des acteurs économiques. Leurs résultats, mobilisés par le gouvernement et le Parlement, constituent un outil de définition des priorités. La mise en œuvre de ces priorités suppose une transformation du pilotage de la recherche pour donner aux organismes des marges de manœuvre dans l'affectation des ressources. Elle passe également par une articulation des politiques de la recherche et des politiques industrielles.

L'effort consacré à la R & D et à l'enseignement supérieur en France n'est pas compatible avec l'ambition de compter parmi les économies du savoir les plus compétitives et les plus attractives. Si la mise en œuvre de priorités stratégiques permet de rationaliser les dépenses en concentrant les moyens, il faut également réfléchir aux voies possibles de diversification des sources de financements. Fondations, entreprises, étudiants, collectivités locales, Union européenne pourraient davantage contribuer à l'effort consacré à la recherche publique et à l'enseignement supérieur. Toutefois, le recours à de nouvelles sources de financement n'est pas neutre en termes de finalités des institutions concernées. Il doit donc faire l'objet de débats, notamment 1) sur les finalités économiques et sociales de la formation dans les universités et 2) sur la frontière entre production de biens publics, prise en charge par la collectivité, et ce qui peut relever de mécanismes marchands.

Cinq missions sont aujourd'hui confiées à la recherche publique : avancée des connaissances, formation, expertise, valorisation économique et diffusion de la culture S & T. Face à l'élargissement des missions, le management de la recherche a peu

évolué. Une transformation des dispositifs de recrutement, d'évaluation et d'avancement des carrières est nécessaire pour garantir la variété des profils nécessaire à l'équilibre entre les missions. En outre, ces dispositifs doivent favoriser la mobilité des chercheurs. En effet, le cloisonnement entre le monde de la recherche, d'une part, et celui de l'entreprise et de l'administration, d'autre part, est particulièrement puissant en France et constitue un obstacle à la réalisation des missions d'expertise et de valorisation économique. À cet égard, la promotion de pôles d'innovation permettrait de rapprocher, aux travers de leur formation initiale et d'interactions au quotidien, ses mondes aujourd'hui très séparés.

La promotion de pôles d'innovation constitue aussi une voie prometteuse pour la mise en œuvre des priorités au travers de la concentration et de la mutualisation des moyens. Par ailleurs, elle permettrait d'améliorer la lisibilité du système français d'enseignement supérieur et de recherche et donc de le rendre plus attractif pour les étudiants, les chercheurs et les entreprises.

La participation active à la construction de l'espace européen de la connaissance est un levier de l'action publique nationale. D'une part, cette construction constitue le seul moyen de rivaliser avec les grands acteurs de la recherche, en termes de capacité d'investissement, de compétitivité et d'attractivité. D'autre part, la définition au niveau européen d'objectifs sociétaux (développement durable, éthique, relations Nord-Sud, etc.) se révèle être le seul moyen de « peser » dans les négociations internationales.

« Jouer le jeu » de la construction de l'espace européen de la connaissance signifie tout d'abord que les priorités S & T définies au niveau national soient cohérentes avec celles définies au niveau européen. Ensuite, cette construction passe par une meilleure lisibilité de chacun des systèmes et par l'adoption de pratiques communes de façon à permettre une coordination efficace. Enfin, une participation plus active des experts français au travail de la commission et une position officielle française plus cohérente permettraient d'influencer davantage les projets qui dessineront le futur espace européen de la connaissance.

Les premiers résultats des travaux du Plan sur la recherche et l'innovation sont centrés sur la R & D, l'innovation technologique et le rôle qu'y joue la recherche publique. Ils reposent beaucoup sur des éléments de diagnostic tirés des premières phases des projets. Les travaux et résultats à venir s'attacheront plus particulièrement à proposer des pistes de réflexions prospectives sur le rôle des acteurs privés dans l'émergence des innovations.

Objectif plein emploi : le rôle de l'État

«L'emploi, l'emploi, l'emploi ...» : c'est sous ce titre en forme de litanie que la Task Force présidée par l'ancien Premier ministre néerlandais Wim Kok remettait en novembre 2003 son rapport aux chefs d'État et de gouvernement européens. «L'emploi, encore l'emploi, toujours l'emploi...», serait-on tenté d'écrire, au moment où la crainte du chômage est redevenue la première préoccupation des Français.

Les réflexions qui ont commencé d'être menées par les différents groupes de projet du Plan permettent d'apporter de nouveaux éclairages sur cette question. Partant de l'analyse de la situation présente, marquée par le ralentissement de la croissance économique mais aussi de la productivité du travail, et à la veille du choc démographique que va représenter l'arrivée à l'âge de la retraite des premières cohortes du «baby-boom», ces réflexions permettent d'entrevoir quels leviers l'État pourrait utiliser, dans les prochaines années, pour conduire la société française dans la voie du plein emploi. Cette note a pour objet d'en rendre compte. Après avoir rappelé qu'il n'y a pas de conflit d'objectifs entre recherche du plein emploi et gains de productivité, elle décrit les menaces qui pèsent aujourd'hui sur l'emploi et tente d'esquisser la façon dont notre pays pourrait reconquérir une certaine maîtrise de l'économie et de l'emploi, tout en s'efforçant de préciser le rôle de l'État dans ce contexte, notamment pour accélérer la modernisation de notre système d'emploi.

1. Réduction du chômage et croissance de la productivité peuvent aller de pair

Un débat s'est instauré parmi les experts sur le conflit potentiel entre réduction du chômage et croissance de la productivité du travail dans notre pays. Pourtant, si l'on regarde les choses attentivement, il n'est nullement prouvé que la recherche du plein emploi nuit à la productivité. Les récents rapports du CAE nous éclairent sur ce point.

On sait que le PIB par habitant est en France (comme, d'ailleurs, en moyenne dans l'ensemble de l'ancienne Europe à 15) inférieur de 25 % à celui des États-Unis. La productivité horaire du

travail y serait pourtant supérieure, d'environ 7 %, au niveau américain, mais la durée annuelle du travail y est nettement inférieure (1 545 heures en moyenne contre 1 815) et le taux d'emploi (la proportion, parmi ceux qui sont en âge de travailler, de ceux qui ont un emploi) sensiblement plus faible (62 % contre 72 %). À vrai dire, ce niveau élevé de la productivité du travail dans notre pays n'est pas surprenant. Les comparaisons internationales montrent, en effet, que moins nombreux sont ceux qui travaillent, et moins longtemps chacun d'entre eux travaille, meilleure est la productivité horaire de leur travail. Si l'on calcule ce que serait cette productivité horaire, si la France connaissait le même taux d'emploi et la même durée annuelle du travail qu'aux États-Unis, on trouve que celle-ci serait inférieure de 5 à 10 % au niveau américain.

Mais il y a plus inquiétant, en apparence. Le taux de croissance de la productivité par tête baisse régulièrement : alors qu'il s'établissait à 2 % en moyenne par an entre 1982 et 1990, il n'est plus que de 1,2 % entre 1990 et 1998 et, surtout, de 0,6 % par an entre 1998 et 2003. Dans le même temps, la croissance de la productivité par tête se maintient, voire s'accélère aux États-Unis, passant de 1,7 % par an entre 1982 et 1990, à 1,6 % entre 1990 et 1998, puis à 1,9 % par an entre 1998 et 2003. Certes, l'essentiel de la baisse en France est imputable à la réduction de la durée du travail (durée qui est pratiquement stable aux États-Unis). Il reste que la productivité par heure de travail ne croît plus qu'au rythme moyen de 1,3-1,4 % par an depuis 1990, alors qu'elle augmentait de 2,3 % en moyenne entre 1982 et 1990.

Ainsi, jusqu'au début de la précédente décennie, la France a affiché une performance brillante en matière de productivité du travail. Mais celle-ci résultait, pour partie, de la mise à l'écart du marché du travail des salariés les moins productifs. Aujourd'hui, on peut craindre que la productivité potentielle des chômeurs ou des inactifs soit, en moyenne, inférieure à celle des actifs occupés, et ce d'autant plus que les capacités professionnelles de ceux qui sont demeurés de manière prolongée en dehors de l'emploi se sont nécessairement dégradées. Pour partie donc, cette évolution en France a été voulue et correspond à l'objectif d'enrichissement de la croissance en emploi : si la

moitié environ du ralentissement de la croissance de la productivité par tête est due à la réduction de la durée du travail, un tiers est attribuable aux allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, qui ont permis de rendre employables des personnes qui auparavant ne l'étaient pas, le solde résultant de facteurs indépendants de la politique de l'emploi. Faut-il en conclure qu'une politique visant à augmenter le taux d'emploi doit nécessairement se payer temporairement d'un ralentissement apparent des gains de productivité ?

Le rattrapage du niveau américain de PIB par habitant nécessiterait d'augmenter à la fois les taux d'emploi et de productivité. Les déterminants de la productivité du travail sont connus : investissements publics (éducation, infrastructures), investissements privés (notamment dans les nouvelles techniques d'information et de communication), structures favorisant mobilisation de l'épargne et stabilité des prix. Une des raisons de la performance médiocre de la France au cours des dernières années tient notamment au fait que **notre pays n'a pas encore opéré complètement le virage des TIC**. Les dépenses d'investissement TIC ne représentent en France que moins de 17 % de l'ensemble des dépenses d'investissement (moyenne 1996-2001) et 2,5 % du PIB, contre 28 % (et 4,5 % du PIB) aux États-Unis, alors même que la contribution des TIC à la croissance se renforce dans tous les pays de l'OCDE. Les petites et moyennes entreprises françaises sont encore trop peu nombreuses à avoir intégré les TIC dans l'ensemble de leur processus de production. **Mais on peut penser que ce retard européen, et notamment français, ne sera que temporaire** : il est habituel que les nouvelles techniques se diffusent d'abord dans le pays qui en est le producteur principal.

Parmi les autres facteurs qui contribuent à la croissance de la productivité, figure la qualité du travail. **La France est un des pays où la formation initiale moyenne de l'ensemble de la main-d'œuvre s'améliore le plus**, du fait d'un niveau moyen de formation des jeunes sensiblement plus élevé que celui des plus de cinquante ans (effet de génération). Certes, la population active va vieillir (effet d'âge), mais l'impact de ce vieillissement sur la productivité est loin d'être aussi clair que ce que l'on supposait jusqu'ici. L'INSEE vient de le démontrer, les seniors ne sont pas, à niveau de formation identique, moins productifs que leurs cadets.

Il n'y a donc pas de conflit entre l'objectif d'accroître le taux d'emploi (afin d'augmenter le niveau du PIB par habitant) **et l'objectif de retrouver une croissance plus forte de la productivité du travail**, que l'on connaissait avant 1990. Certes, la qualification ou l'expérience professionnelle des catégories les plus concernées par une telle augmentation est probablement plus faible que celle

de la main-d'œuvre déjà en place. Mais ce phénomène sera compensé par l'élévation générale du niveau d'éducation de la main-d'œuvre ainsi que par le rattrapage des États-Unis dans l'utilisation des TIC. Le retour au plein emploi, condition nécessaire pour assainir les comptes sociaux et tenter de restaurer la cohésion sociale dans notre pays, reste donc notre objectif prioritaire.

2. Incertitudes, menaces, lueurs d'espoir

À l'euphorie de la fin des années 1990 et à l'espoir d'une nouvelle donne a succédé un sentiment diffus de pessimisme. Ce sentiment ne peut avoir que des conséquences fâcheuses car, dans le domaine économique, les prophéties sont souvent auto-réalisatrices. Il se double d'un scepticisme croissant quant à l'efficacité des politiques économiques sur l'emploi. Les 35 heures finissent d'être digérées par les entreprises et les salariés souhaitent désormais, dans leur grande majorité, bénéficier de hausses de pouvoir d'achat, davantage que d'une nouvelle réduction de leurs horaires de travail. Les propositions visant à alléger les contraintes pesant sur les entreprises et à simplifier le droit du travail peinent à se concrétiser, faute de consensus parmi les partenaires sociaux. L'opinion, comme une partie des experts, est sceptique, d'ailleurs, sur leurs effets positifs sur l'emploi. Même la baisse du chômage promise par certains, grâce à l'effet des départs massifs en retraite à partir de 2005, ne semble plus aussi affirmée qu'il y a un an.

2.1. Incertitude sur l'effet des départs en retraite

Le contexte démographique est connu. Le prochain départ en retraite des cohortes nombreuses nées au lendemain de la seconde guerre mondiale fait que la population active potentielle – celle qui est en âge de travailler – ne devrait croître que de 70 000 unités par an entre 2003 et 2007, alors qu'elle avait augmenté de 270 000 par an entre 1998 et 2002. À comportements d'activité inchangés, notamment après 55 ans, une baisse de la population active devrait même être enregistrée à la fin de la décennie.

De nombreuses interrogations se font jour quant aux comportements des entreprises face à cette augmentation du nombre de départs en retraite. À moyen terme, on ne sait pas quel sera l'effet de la **stagnation de la population en âge d'être active** sur la croissance économique. Une remontée des taux d'activité des jeunes et des seniors permettra-t-elle de **maintenir la population active en augmentation** ? À plus court terme, les entreprises vont-elles remplacer tous les départs en retraite et, ce faisant, privilégier la mobilité promotionnelle de leurs salariés ? Vont-elles rechercher, au contraire, à réaliser des gains de productivité, en réorganisant

leur processus de production pour économiser de la main-d'œuvre ? L'apparition de difficultés de recrutement les poussera-t-elle à faire pression pour pouvoir recourir plus largement à la main-d'œuvre étrangère ou bien à délocaliser, lorsqu'elles le peuvent, une part de leur activité ?

La situation du marché du travail est contrastée. Les difficultés de recrutement apparues dans certains secteurs au tournant des années 2000 n'ont pas disparu. Mais **des indications concordantes suggèrent que beaucoup d'entreprises françaises ont conservé depuis deux ans des effectifs en surnombre**. Le chômage a d'ailleurs relativement peu augmenté en 2003, alors que la croissance économique était quasi nulle. La limitation drastique des concours financiers de l'État aux préretraites, l'assujettissement aux cotisations sociales des préretraites d'entreprise, instauré par la loi d'août 2003 portant réforme des retraites, la non-reconduction du dispositif ARPE par l'Unédic, tous ces changements ont poussé les entreprises à l'attentisme, même si des départs négociés maquillés en licenciement ont pu, çà ou là, faire office de préretraites. Les enquêtes menées auprès des DRH suggèrent que le souhait premier des entreprises est de mettre en place des organisations du travail plus performantes, dans le but de limiter les effectifs. À ce jour, il semble que très peu d'entre elles aient enclenché des actions spécifiques pour prolonger les fins de carrière de leurs salariés. Moins d'une entreprise sur quatre se déclare prête à recruter des salariés de plus de 50 ans. On pressent que **l'arrivée à l'âge de la retraite des cohortes du «baby-boom» pourrait entraîner des changements dans l'organisation des entreprises**, visant à permettre, dans bien des cas, à celles-ci de ne pas remplacer tous les départs.

2.2. Inquiétude sur les délocalisations

Les délocalisations sont une source croissance d'inquiétudes. Il semble, en effet, que l'on soit entré dans une nouvelle phase du processus d'internationalisation des firmes. Dans une première phase, les entreprises de taille mondiale fabriquaient dans leur pays d'origine et tiraient parti des économies d'échelle pour commercialiser dans le monde entier. Dans une deuxième phase, les grandes entreprises occidentales ont commencé à dupliquer leurs unités de production pour accéder aux marchés mondiaux, tout en conservant un contrôle étroit sur tous les établissements. Dans une troisième phase, on assiste à une réorganisation internationale de ces activités, se traduisant par une spécialisation des filiales sur des segments d'activité et l'implantation d'unités de production vers des pays où les salaires sont moindres qu'aux États-Unis ou en Europe.

Les transferts d'activité en Asie (Inde, Chine, Malaisie, Singapour), en Amérique (Brésil, Chili,

Mexique, mais aussi Canada) ou dans les nouveaux États membres de l'Union européenne (Pologne, Hongrie) concernent désormais non seulement les activités de main-d'œuvre, mais aussi les activités financières et comptables et maintenant une partie des activités de recherche et de développement, qui relevaient auparavant de la maison-mère, l'entreprise réseau ayant aussi parfois recours à des ressources externes dans ce domaine. De fait, le travail qualifié n'est plus sanctuarisé, il n'est pas à l'abri d'une délocalisation hors d'Europe.

Dans ce nouveau contexte, **il n'est pas certain que l'élargissement de l'Union européenne accélère les mouvements de délocalisation**. La libre circulation des biens au sein d'une Union élargie aux pays d'Europe de l'Est devrait surtout modifier la destination des pays d'accueil des activités délocalisées, les entreprises pouvant préférer procéder à des opérations de «*nearshoring*» plutôt que d'«*offshoring*» loin de leurs bases. Mais cette réorientation des mouvements de délocalisation peut avoir d'autres conséquences. Même s'il est probable que les flux d'investissement directs étrangers vont s'intensifier dans les nouveaux États membres, la vitesse à laquelle ceux-ci vont rattraper le niveau de développement des pays de l'Europe occidentale est encore largement inconnue. Pour pouvoir déployer les efforts nécessaires au maintien de la cohésion dans l'Union européenne à 25, les États membres devront consentir à des réallocations du budget communautaire, ce qui, en l'état actuel des positions des uns et des autres, s'annonce problématique. À cela s'ajoute le fait que les politiques suivies par les nouveaux États membres ne semblent pas faire de la lutte contre les disparités de développement en leur sein une priorité. Si, dans les nouveaux États membres, certaines régions restent durablement en retard sur le plan du développement économique, contrairement à ce qui s'est passé lors des élargissements précédents, **la tentation migratoire sera plus forte que ce qu'a prédit la Commission européenne**. Une compétition pourrait alors voir le jour entre les États membres pour attirer les travailleurs les plus qualifiés.

2.3. La résilience : une vertu collective à partager

Pourtant, la situation de l'emploi s'est améliorée dans notre pays. Entre 1996 et 2001, le taux de chômage a baissé de 30 %. Alors que, depuis les deux chocs pétroliers des années 1970, chaque récession amenait le taux de chômage à franchir un palier supplémentaire, celui-ci reste aujourd'hui inférieur de 15 % à son plus haut niveau, malgré le ralentissement de la croissance en 2002, et surtout en 2003. Dans cette conjoncture déprimée, existe une grande hétérogénéité des situations par métiers, par branches, par territoires. Malgré le chômage, des tensions sur le marché du travail subsistent dans nombre de métiers de la

construction, des transports, des hôtels-café-restaurants, les métiers de la bouche, tous les métiers de la santé.

Pourtant, le sentiment d'impuissance face au chômage se répand de nouveau dans l'opinion. Les conséquences peuvent en être extrêmement néfastes, et pas seulement au plan économique. Alors que le taux d'épargne des ménages est déjà l'un des plus élevés d'Europe, l'inquiétude face à l'avenir, doublée de l'incertitude sur le financement des retraites, pourrait conduire ceux-ci à accroître leur épargne de précaution, empêchant la consommation de tirer la croissance. Les anticipations des entreprises, qui commandent l'investissement, risquent de demeurer pessimistes. Pour peu que l'Allemagne se retrouve dans la même situation, la croissance économique française pourrait demeurer désespérément faible, alors même que l'activité repart partout ailleurs dans le monde.

Le maintien du chômage au niveau actuel, en dépit du départ en retraite des «baby-boomers» et du ralentissement de la croissance de la population active, aurait des effets désastreux sur les comptes sociaux et accentuerait ses effets déstructurants sur l'ensemble de la société. Non seulement les jeunes sans qualification, mais également de nombreux diplômés éprouveraient de sérieuses difficultés à s'insérer sur le marché du travail. Avec la nouvelle donne de l'externalisation et des délocalisations, les mobilités positives demeureraient inaccessibles pour tous ceux qui ne travaillent pas sur le cœur de métier des entreprises. L'attractivité du secteur public se renforcerait, les jeunes – et les moins jeunes – préférant la sécurité de l'emploi à toute autre forme de rétribution de leur travail. **Une concurrence s'installerait entre secteur privé et secteur public pour attirer les qualifications recherchées.** Déjà, sont en butte à ce problème les secteurs qui font face à des difficultés de recrutement – comme la métallurgie, le bâtiment ou l'hôtellerie-restauration – et développent des actions de promotion en direction des jeunes et des enseignants. Alors qu'on forme effectivement des cuisiniers ou des ouvriers du bâtiment, beaucoup d'entre eux, une fois entrés dans la vie professionnelle, quittent l'entreprise après leur apprentissage pour aller travailler dans le secteur public.

Dans le secteur privé, le risque serait celui d'une coupure durable entre le management des firmes, qui engage et conduit, parfois à marche forcée, des réorganisations et des restructurations, et des salariés peu confiants dans l'avenir qu'on leur promet. Sans amélioration de la situation générale de l'emploi, l'adaptation à la mondialisation s'avérerait problématique. Non seulement la France perdrait alors des parts de marché, mais les grandes entreprises françaises pourraient adopter des stratégies de fuite du territoire national, préférant s'implanter dans des pays plus propices à leur

compétitivité. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le regrette, **ce ne sont pas seulement les entreprises qui sont en compétition dans la mondialisation, ce sont aussi les territoires.**

L'économie du XXI^e siècle est mondialisée. Sauf si un choc mondial catastrophique (retour des épidémies, diffusion massive des actes de terrorisme) venait à provoquer un retour en arrière brutal, il s'agit d'un mouvement installé pour longtemps. La performance décevante des pays de la zone euro sur le plan de la croissance et de l'emploi au cours de la dernière décennie tient à leur difficulté à s'adapter aux changements économiques et sociaux et, *a fortiori*, à en être les initiateurs. Or ces changements, qu'ils aient pour nom choc démographique, révolution technologique ou globalisation, sont loin d'être terminés. La France et l'Europe n'ont guère le choix : **il leur faut passer à la vitesse supérieure dans le processus d'adaptation à la nouvelle division internationale du travail.**

Mais ce processus de recomposition globale ne comporte pas que des risques et des pertes pour notre pays. Face à ce défi, la résilience, c'est-à-dire la capacité à trouver en soi les ressources pour tirer du pire le meilleur, va devenir une vertu collective dont l'efficacité sera à due proportion de sa difficulté à y accéder. Elle sera d'autant plus partagée qu'elle pourra s'appuyer sur une reconquête, même partielle, de la maîtrise des activités productives, et donc de l'emploi. Ce sont les voies de cette reconquête qu'il s'agit de préciser.

3. Les voies de la reconquête d'une maîtrise de l'emploi

Les réformes proposées jusqu'ici au niveau européen dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi ont visé à agir sur l'offre de travail, sa quantité comme sa qualité, davantage que sur la demande. Il devient nécessaire maintenant de concevoir aussi **des politiques pour l'emploi fondées sur la demande du système productif.** La Commission européenne, dans une communication récente sur la politique industrielle, a fait un pas, encore timide, dans cette direction. C'est dans ce cadre que le Plan a, pour sa part, choisi d'insérer ses travaux en matière d'emploi et de formation : prospective de la division internationale du travail et des opportunités que peut prétendre y trouver notre pays, identification des activités productives de demain, prospective des métiers et des qualifications et ses conséquences sur les besoins d'éducation et de formation, gouvernance des dispositifs de formation professionnelle, évolution des droits sociaux accompagnant les mobilités professionnelles (adaptabilité des travailleurs, sécurisation des parcours professionnels).

3.1. Adaptation offensive à l'économie de la connaissance : trouver une synergie maximale entre l'Europe, l'État et les régions

La France a perdu plus de 30 % de son emploi industriel depuis 1974, quand les États-Unis n'en perdaient que 10 %. Les États-Unis poursuivent leur transition vers une économie de services, où la part des activités industrielles se réduit, mais ils connaissent une croissance qui bénéficie aussi à ces activités industrielles. La migration des activités intensives en main-d'œuvre vers les pays à bas salaires ne s'y est pas traduite par une réduction importante de l'emploi industriel total. L'enjeu, pour la France comme pour l'ensemble des pays les plus développés, est d'être en mesure de soutenir, dans l'industrie comme dans les services, la concurrence par l'innovation dans une large gamme d'activités sophistiquées utilisant intensément les technologies de l'information et de la communication.

L'innovation est donc une clé du retour de la croissance et du développement de l'emploi. Mais l'époque est révolue où celle-ci naissait de l'inventivité d'une seule personne. Désormais, son efficacité est très largement relationnelle. La relation de proximité entre entreprises et centres de compétences techniques, qui sont souvent des centres de formation, devient primordiale. Le réseau, sa capacité à tisser des relations entre les acteurs du développement économique sont décisifs. Dans cette optique, la concurrence entre les territoires s'intensifie. Les entreprises vont s'implanter là où le territoire leur offrira un avantage compétitif durable.

Dans ce contexte, **l'Union européenne commence à prendre conscience qu'il est urgent d'agir.** Jusqu'ici, l'ambition qu'elle s'était donnée au Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 («*Devenir en 2010 l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique, capable d'une croissance durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*») ne s'était guère concrétisée, faute d'accord entre les États membres sur les conditions de mise en œuvre de cette stratégie. L'initiative européenne de croissance lancée sous présidence italienne en 2003 devrait donner un nouvel élan aux politiques sectorielles et/ou industrielles, permettant aux États membres de mettre en œuvre une politique de spécialisation sur des secteurs à forte valeur ajoutée. Cette initiative vise à promouvoir l'investissement global public et privé dans les TEN (*Trans-European Networks*) ainsi que dans certains projets majeurs de R & D et dans les technologies de pointe. Dans sa communication d'avril 2004, la Commission a mis l'accent sur les plates-formes technologiques qui permettront de faciliter l'émer-

gence de «marchés pilotes» en Europe. Un plan d'action «*Innover pour la compétitivité de l'Europe*» sera arrêté au cours de l'été. Les plates-formes retenues devront obéir à des critères stricts, afin d'éviter un saupoudrage des budgets : besoin effectif d'un levier européen, valeur ajoutée européenne, impact en termes d'avancées scientifiques et de retombées socio-économiques.

Étant donné l'ampleur des budgets, des collaborations et des mises en réseau nécessaires, seule l'Europe peut donner à la France les moyens de reprendre la main et de bâtir une politique volontariste de spécialisation offensive dans l'économie mondialisée de la connaissance. C'est pourquoi il est impératif que l'État français soit un acteur influent de la construction de cette politique industrielle européenne, afin d'en tirer le meilleur parti pour notre pays.

Si ce processus de relance active de la compétitivité européenne se concrétise, le rôle de l'État va devenir stratégique. Ce n'est pas le moindre des mérites d'une politique industrielle que de **permettre à l'État de proposer au pays une vision claire des activités appelées à se développer dans notre pays** ainsi que de celles dont il faudra accompagner le déclin, et de faire partager cette vision à l'ensemble des acteurs économiques. Le reste en découle : conjuguée aux effets de la démographie, cette *prospectivité sectorielle* doit permettre de déboucher sur une *prospectivité des métiers et des qualifications*, qui puisse être un point d'ancrage central pour que l'appareil de l'éducation nationale et ses usagers disposent d'informations fiables sur les *besoins de formation initiale*. Les observatoires des métiers et des qualifications, que chaque branche professionnelle doit mettre en place, en vertu de l'accord interprofessionnel du 20 septembre 2003 transposé dans la loi du 4 mai 2004, sont un élément essentiel de ce dispositif. La diffusion des résultats des travaux entrepris à l'échelle du pays doit être maximale, pour que les jeunes aient une visibilité des perspectives d'emploi dans les différents métiers, leur permettant de choisir leur orientation en conséquence, et pour que les entreprises puissent anticiper les métiers de l'avenir. Ces travaux doivent permettre aussi de définir les *besoins éventuels de main-d'œuvre étrangère* et les conditions dans lesquelles de tels besoins pourront être satisfaits. Il s'en suivra une identification, beaucoup plus claire que ce n'est le cas aujourd'hui, de la nature et de l'ampleur des *mobilités professionnelles* qu'il faudra accompagner pour permettre les redéploiements nécessaires. Il faudra enfin inscrire dans ce processus la *formation professionnelle continue*, qui constitue la clé de cette stratégie d'adaptation offensive à la mondialisation.

Il appartiendra, par ailleurs, à l'État de **mettre en œuvre les moyens d'une synergie maximale entre les initiatives prises à l'échelle européenne et les régions françaises.** Les exécutifs régionaux se

mettent en capacité de construire eux-mêmes des stratégies de développement et d'emploi, leur permettant de promouvoir des bassins régionaux de spécialisation technologique et industrielle. Mais, sous peine de courir à l'échec, bâtir une stratégie de développement régional ne peut être un exercice technocratique. C'est nécessairement un projet collectif qui mobilise tous les acteurs locaux et qui doit s'ancrer sur un diagnostic partagé des forces et des faiblesses du territoire régional, des opportunités qui s'offrent à lui et des menaces qui pèsent sur son avenir. Pour construire ce diagnostic et en tirer un projet de développement, il est indispensable que chaque région se dote d'une expertise sur de multiples questions, dont certaines peuvent être très techniques. L'État a vocation à jouer un rôle à ce niveau. Il lui revient, à travers ses services déconcentrés, de contribuer à forger cette expertise, sans pour autant se substituer aux autorités régionales lors de l'élaboration du plan de développement.

Pour que les territoires soient efficaces dans la maîtrise de leur développement, il faut donc que l'État lui-même soit efficace dans son rôle de stratège. Le Plan a entrepris d'éclairer l'action de l'ensemble des acteurs, collectifs et individuels, dans ce domaine.

3.2. Développer les services aux particuliers

L'autre volet de cette politique pour l'emploi concerne les services aux particuliers. On sait l'écart qui existe entre les taux d'emploi en France et aux États-Unis. Cet écart est d'environ 11 points, chaque point d'écart représentant environ 400 000 emplois de moins pour la France. Lorsqu'on regarde quels secteurs d'activité emploient davantage de monde aux États-Unis qu'en France, on est frappé par le fait que les écarts se concentrent quasi exclusivement dans le tertiaire : commerce et réparation (4 points environ), hôtels et restaurants (3 points), santé et services sociaux privés (2 points), éducation publique et privée (1,5 point), finance (1 point).

La plus forte part des services dans le budget de consommation des ménages américains s'explique, pour partie, par un effet de revenu. Ces postes présentent tous une élasticité de la consommation au revenu supérieure à 1 et il n'est pas surprenant que leur part augmente lorsque le revenu s'élève. Mais cette explication est probablement insuffisante et il faut en rechercher une autre dans les différences de modes de vie.

Au centre de l'Europe (du moins s'y trouvait-elle jusqu'au dernier élargissement), la France est, en effet, au confluent de plusieurs modèles de consommation différents. La mise en place des 35 heures, qui faisait suite à un certain nombre de réflexions portées par le Plan dans les années 1990, a pu donner l'impression que la France allait se

rapprocher du modèle néerlandais. Aux Pays-Bas, la faible durée moyenne du travail a pour contrepartie une forte autoproduction de services domestiques. Elle permet en même temps un partage plus égalitaire des rôles des femmes et des hommes dans la société, et notamment dans le monde du travail. On sait qu'en France les 35 heures n'ont guère fait évoluer le partage des tâches domestiques entre les femmes et les hommes et n'ont pas donné les résultats escomptés sur le plan de l'égalité professionnelle. D'un autre côté, la société française ne paraît pas prête à épouser le modèle scandinave, où l'égalité professionnelle est rendue possible par le fait que des services nombreux et de qualité sont fournis de façon socialisée et financés par des prélèvements obligatoires.

Sans verser à l'excès dans un tropisme américain, force est de constater qu'**une plus forte consommation de services aux particuliers** serait un moyen pour les femmes d'être moins pénalisées qu'elles ne le sont aujourd'hui sur le marché du travail et qu'une telle évolution serait, en même temps, bénéfique pour l'emploi. Constatons aussi que nous n'en prenons pas le chemin. Choix assumé ou subi, la politique suivie par beaucoup de firmes a été d'offrir au consommateur des produits à bas prix, tout en réduisant le service associé au produit à la portion congrue. Or nous entrons dans l'ère du service, où la quantité de service associé aux biens va devenir primordiale.

Une large demande de services aux particuliers est donc latente. Les services aux particuliers désignent un ensemble plus vaste que les services aux personnes, terme habituellement utilisé pour désigner des opérations de garde des enfants et de soins aux personnes malades, fragiles ou dépendantes. Ils englobent ces derniers ainsi que l'ensemble des services domestiques, des services culturels et d'éducation. Cette demande ne rencontre pas pour l'instant d'offre suffisamment développée pour la satisfaire. Les nouvelles techniques d'information et de communication devraient pouvoir faire accéder ces services au statut de production de masse, ce que la mécanisation n'avait pas pu faire. Les TIC vont, en effet, permettre de concevoir des plates-formes d'accès, capables d'apparier des offres et des demandes de travail de quelques heures sur des services très divers. Certes la mise au point de ces plates-formes engendrera des coûts fixes importants, car elle exige des innovations technologiques, pour que les services soient facilement accessibles, et des innovations non technologiques, pour que les services proposés répondent à l'attente des consommateurs. Mais ces coûts fixes pourront être partagés entre tous les clients qui utilisent les plates-formes pour accéder aux services et le coût d'accès à une prestation peut devenir quasi nul.

Il doit donc être possible d'accélérer le développement de ces services, à condition de repérer les obstacles de toutes natures qui freinent leur développement et d'essayer de les lever. Ces obstacles dépassent largement le seul problème de leur coût. Ils tiennent autant à l'image controversée des services à la personne, aux conditions à remplir pour garantir la fiabilité des prestataires, à la lourdeur des investissements à rentabiliser, à l'instauration de conditions de concurrence équitable entre les offreurs, notamment le monde associatif, et à la responsabilité civile et pénale des prestataires en cas d'accidents ou de vols.

Le Plan examine, en ce moment, **quelles pourraient être les interventions de l'État visant à favoriser le développement des services aux particuliers**. Pour garantir les normes de qualité exigibles par les consommateurs, les entreprises prestataires de services devront recourir à une certification de la qualité de leurs prestations. L'État pourrait chercher à abaisser très substantiellement le coût de cette certification, actuellement dissuasif pour les petites et moyennes entreprises. On peut imaginer, en outre, que l'arrivée d'offres sur ces nouveaux marchés de services serait favorisée par des mesures permettant d'en abaisser le prix : des subventions à l'investissement dans les plates-formes d'accès aux services, mais aussi des baisses de TVA sur les services vendus. Ces baisses de TVA, portant sur des activités nouvelles, constitueraient pour l'État un manque à gagner davantage qu'une perte de recettes. Elles devraient d'ailleurs pouvoir être transitoires.

Les emplois créés, non délocalisables, feront appel à des personnes très qualifiées, pour la conception et la mise au point des plates-formes, et de qualification variable pour la prestation du service. Dans les services, le client participe à la définition du service, à sa co-construction. Les entreprises offrant des services ont besoin, pour construire leur marché, de la confiance de leurs clients. Les prestataires directs doivent posséder trois types de compétences : techniques, organisationnelles (qui dépassent la simple compétence administrative ou de gestion), commerciales (transaction, négociation, utilisation, évaluation du service). Ces compétences collectives ne sont concrètement mises en œuvre que si tous les salariés qui y participent mobilisent ces trois types de compétence pour accomplir leur tâche.

Loin d'être des «petits boulots» temporaires, les emplois qui seront créés par le développement des services aux particuliers nécessiteront une véritable professionnalisation. Les opérateurs devront consolider une demande par nature très atomisée, puisqu'elle provient des particuliers, afin d'être en mesure de proposer aux salariés qu'ils emploient de véritables parcours professionnels. La montée progressive en qualité de la prestation de services fera croître la productivité et permettra d'augmenter

les salaires. Pour les opérateurs, il s'agira d'avoir une taille suffisante afin d'opérer cette consolidation, tout en conservant une proximité avec leurs clients, nécessaire pour ajuster au plus près leur offre à la demande.

3.3. La politique de l'emploi : baisse des charges ou effort de formation ?

Après avoir examiné les contours d'une politique pour l'emploi centrée sur la demande de travail, il est utile de revenir quelques instants sur les moyens des politiques de l'emploi et de dire un mot du dilemme traditionnel dans ce domaine : **vaut-il mieux consacrer la ressource rare qu'est l'argent public à baisser les charges qui pèsent sur les bas salaires ou à financer la formation professionnelle continue ?**

La politique de réduction des charges sur les bas salaires est une stratégie défensive, qui permet d'intégrer dans l'emploi des personnes dont la productivité est faible, grâce à un allègement du coût de leur travail. Elle coûte cependant très cher aux budgets sociaux : le coût total des allègements de charges représentait 1,3 % du PIB en 2003 et devrait atteindre 1,5 % en 2005. Les économistes sont divisés sur son efficacité. Ses défenseurs font valoir que les baisses de charges permettent de créer non seulement des emplois non qualifiés, mais aussi des emplois qualifiés. D'une part, l'embauche de travailleurs peu qualifiés contribue à améliorer l'efficacité des travailleurs qualifiés, qui peuvent déléguer une partie de leurs tâches ou bénéficier d'un plus grand nombre de collaborateurs ; d'autre part, la réduction du coût du travail peu qualifié améliore la rentabilité globale des entreprises qui bénéficient des allègements de charge. Ses détracteurs arguent, au contraire, que la forte augmentation du coût salarial, dès que l'on franchit le plafond des exonérations, engendre une désincitation à l'éducation et à la formation. Les allègements de charge sur les bas salaires peuvent ainsi amplifier les faiblesses structurelles de l'économie française, caractérisée par une faible proportion de diplômés et par un retard dans l'adoption des nouvelles technologies.

Les dépenses publiques de formation professionnelle, quant à elles, améliorent les perspectives d'emploi et de revenu des salariés, mais à certaines conditions toutefois. Les travaux de certains économistes – basés, hélas, sur des observations américaines, ce qui limite quelque peu leur portée dans le contexte français – ont mis en évidence les conditions à remplir pour que la formation tout au long de la vie soit efficace. Celle-ci se révèle généralement de peu d'effet pour les personnes dont la scolarisation, voire en amont la socialisation, se sont soldées par des échecs. Les efforts entrepris profitent davantage à ceux qui sont déjà dans une relation d'emploi stable et qui

possèdent des qualifications indispensables à l'entreprise. Ils n'ont souvent que peu d'impact sur les personnes les plus vulnérables. S'y ajoute le fait que les compétences tendent à devenir valorisées dans l'entreprise davantage que les qualifications, sans que l'on sache toujours précisément les courbes d'apprentissage de ces compétences.

Cette dispute sur les moyens à affecter à chacun de ces deux volets traditionnels de la politique de l'emploi prend un tour nouveau, si on la resitue dans le cadre de la politique pour l'emploi, qui vient d'être esquissée dans les pages qui précèdent. **Les deux éléments peuvent être les volets complémentaires d'une même stratégie de retour au plein emploi.** L'impact des baisses de charges sera certainement accru si celles-ci deviennent un des moyens d'une politique volontariste de développement des services. Et l'efficacité des dépenses publiques de formation professionnelle continue sera d'autant plus forte que celles-ci s'inscriront dans une stratégie industrielle, animée par l'État en synergie avec l'Union européenne et avec les régions et permettant d'établir une prévision fiable des emplois et des métiers de demain. L'amélioration du niveau moyen d'éducation des jeunes qui entrent sur le marché du travail conduira à en accroître encore l'efficacité. On notera toutefois que, malgré les efforts déployés, la part d'une cohorte qui quitte le système scolaire munie d'un diplôme supérieur ou égal à Bac + 3 a cessé d'augmenter depuis le milieu des années 90. Le même phénomène apparaît depuis quelques années pour la formation continue. Les dépenses des entreprises en matière de formation continue ont cessé de croître, pour des raisons encore non élucidées.

4. Moderniser notre système d'emploi

4.1. La relation d'emploi reste plus stable qu'on ne le croit...

S'il ne fait pas de doute que l'adaptation offensive de notre pays à la mondialisation doit se faire dans l'Europe et avec l'Europe, il est clair, en revanche, que les systèmes d'emploi restent nationaux. Il devrait en être ainsi aussi longtemps que l'ampleur des mobilités au sein de l'Union reste ce qu'elle a été depuis la signature du traité de Rome, c'est-à-dire faible. Par système d'emploi, nous entendons ici un ensemble de règles (établies par législateur) et de pratiques sociales (agrées par la négociation d'entreprise, mais aussi de branche ou interprofessionnelle), où les constructions sociales à l'échelle de la société – le droit du travail et la protection sociale – sont en harmonie avec les compromis établis dans l'entreprise, entre employeurs et salariés.

Le retour de l'inquiétude sociale face au chômage tend à faire passer au second plan d'autres

préoccupations, qui ont été longtemps au cœur des travaux du Plan, à savoir la modernisation de ce système d'emploi. Il y a dix ans, la commission présidée par Jean Boissonnat soulignait à quel point la flexibilité fait peser lourdement l'incertitude économique sur les salariés et précarise une partie des actifs, ceux que leur âge ou leur absence de diplôme expose plus que d'autres aux ruptures professionnelles. Elle appelait de ses vœux de nouveaux modes de protection des salariés et proposait d'adapter le droit du travail en créant une nouvelle forme juridique, le contrat d'activité, de façon à élargir le cadre d'organisation de la relation d'emploi qu'est le contrat de travail, tout en donnant au système productif les capacités d'adaptation requises.

Depuis, la réflexion a progressé et s'est enrichie de l'observation des faits. L'idée que la relation au travail serait marquée par une instabilité de plus en plus forte est contestée aujourd'hui. Certes, il existe bien des facteurs qui concourent à un accroissement de l'instabilité de l'emploi : raccourcissement du cycle de vie des produits, contractualisation des relations de service au sein des firmes et, surtout, un chômage de masse qui accroît la mobilité contrainte. Aujourd'hui, si 90 % des contrats de travail sont à durée indéterminée, les flux d'embauches sont largement sous la forme d'emplois précaires. Mais, en sens inverse, il existe des facteurs qui appellent une stabilisation de la relation d'emploi : les nouvelles formes d'organisation du travail qui mettent l'accent sur la coopération, le travail d'équipe, le management participatif ; le retour de la notion de métier, qui suppose une certaine stabilité, soit dans l'entreprise, soit dans la branche. Il faut donc se garder de penser que le modèle salarial de demain, c'est un petit nombre de professionnels, dotés de compétences très recherchées et capables de se louer pour quelques mois aux entreprises les plus offrantes, plus une masse de travailleurs précaires aussi faciles à embaucher qu'à licencier. Les entreprises ne pourront jamais trouver sur le marché toutes les compétences dont elles ont besoin. Or, la construction des compétences et l'intégration de compétences individuelles dans un projet collectif sont un processus lent, qui continuera de demander une relation dans la durée entre l'entreprise et le salarié.

Globalement, **on ne constate pas de tendance à la croissance de l'instabilité de l'emploi sur longue période**, que l'on définisse celle-ci par la fréquence de transition entre emploi et chômage ou entre emploi et inactivité, ou bien par l'ancienneté moyenne dans l'emploi, ou bien encore par le taux de rétention (la proportion de salariés au cours d'une année donnée qui auront le même employeur 5 ans plus tard).

En revanche, il est établi que ces moyennes cachent des disparités de plus en plus marquées : la

proportion de salariés dont l'ancienneté est supérieure à 10 ans tend à augmenter, mais aussi celle des salariés dont l'ancienneté est inférieure à un an. Le reste, semble-t-il, n'a pas beaucoup changé, ce qui n'est guère surprenant si l'on prend en compte les grandes tendances d'évolution du marché du travail : l'ajustement quantitatif de l'emploi s'est opéré principalement par des départs en retraite anticipés, l'ajustement qualitatif par des contrats de travail de courte durée pour les jeunes. Les nouveaux arrivants subissent fortement la flexibilité. Le développement des formes atypiques d'emploi engendre, notamment chez les jeunes, des conditions d'existence précaires. Les intérimaires, les jeunes en CDD ont besoin d'obtenir un CDI pour pouvoir signer un bail ou souscrire un prêt pour l'achat d'un véhicule.

Par ailleurs, l'augmentation des flux de passage au chômage, avec la croissance des contrats précaires (CDD, intérim), s'est accompagnée d'une montée du stock de chômeurs. **Ce qui a bougé le plus en France depuis trente ans, ce n'est pas tant le risque de perdre son emploi et de se retrouver au chômage, ce sont les chances de sortie du chômage.** Il n'y a donc pas d'incohérence entre le constat d'une stabilité des risques de quitter l'emploi sur longue période et une montée du chômage due à une baisse des chances de sortir du chômage. La France reste dominée par une inscription du travail dans la vie sociale en référence à l'emploi public ou au CDI à temps plein.

4.2. ...mais la modernisation de notre système d'emploi n'est pas achevée

Si la relation à l'emploi n'a donc pas fondamentalement changé de nature, la question de la mobilité des salariés, et notamment des carrières professionnelles, se pose pourtant sous un jour nouveau. Aujourd'hui, **le code du travail vise à protéger les salariés dans leur emploi, beaucoup plus qu'à faciliter leur mobilité.** Les procédures qu'il impose en cas de projet de licenciement individuel ou collectif pour motif économique sont jugées trop lourdes et trop longues par les entreprises et, de ce fait, contestées au nom de la recherche de la performance économique. La négociation entre partenaires sociaux s'est engagée sur ce point, mais elle peine à aboutir.

L'une des raisons de ces difficultés tient au fait que le raisonnement en termes de rigidité/flexibilité est insuffisant. Car c'est, plus fondamentalement, l'échange sécurité contre subordination, caractéristique de la période du fordisme, qui est remis en cause. Il faut désormais rechercher un nouveau compromis, dans l'entreprise ou sur un territoire, plus favorable aux entreprises et aux salariés, qui permette aux premières d'être plus réactives et aux seconds de bénéficier de nouvelles formes de sécurité. Les partenaires sociaux ont signé, le

20 septembre 2003, un accord interprofessionnel sur la formation professionnelle continue, transposé dans la loi du 4 mai 2004, qui, en reconnaissant un droit individuel à la formation, a ouvert la voie à la création d'une véritable «assurance emploi». Mais il faudra probablement, à l'avenir, aller plus loin.

La question de la mobilité professionnelle des salariés se pose sous un jour nouveau depuis que le concept de compétence tend progressivement à se substituer à celui de qualification. La compétence ne se définit plus, comme la qualification, au niveau d'une branche, mais dans l'entreprise. Elle se construit en situation professionnelle, à partir des ressources en termes de savoir, de savoir-faire et de comportements professionnels, acquises à l'école, dans la famille, dans le travail et plus généralement dans l'ensemble des activités de l'individu. Les acquis mobilisés à cette fin ne s'obtiennent plus exclusivement par la formation, mais souvent davantage par l'expérience. Leur reconnaissance s'effectue encore de manière malaisée selon les formes collectives de classification et de carrière. La lisibilité des compétences sur le marché du travail est, de ce fait, moindre que ne l'était celle des qualifications, rendant plus difficile la valorisation des acquis de l'expérience des salariés.

Les compétences professionnelles deviennent une valeur stratégique des entreprises. La logique des qualifications par poste de travail, liée au modèle d'organisation taylorien, est en train d'éclater. Déjà, beaucoup d'entreprises ont compris que leur intérêt était de reconnaître et de valoriser les compétences de leurs salariés. L'entreprise qui ne saura pas repérer, utiliser, gérer et rémunérer les compétences de ses salariés verra, dès que des tensions vont apparaître sur le marché du travail, les plus compétents de ses salariés la quitter.

Cette approche de la gestion des ressources humaines par les compétences, qui se répand dans les entreprises, oblige à reconsidérer beaucoup d'éléments. Comment les salariés vont-ils pouvoir se situer sur une carte de compétences ? Comment outiller les chefs d'entreprise et les salariés à cette démarche ? Comment permettre la lisibilité des compétences sur le marché du travail ? La certification par la valorisation des acquis de l'expérience est-elle suffisante ? Ne devrait-on pas inventer des procédures *ad hoc* pour rendre lisibles les compétences, en faisant certifier par un organisme paritaire extérieur à l'entreprise le *curriculum vitae* du salarié ? Tous ces points fournissent et fourniront matière à la négociation collective. Mais pour que cette négociation aboutisse, il faudra aussi que les organisations suivent. Certaines entreprises, particulièrement innovantes sur ce point, vont jusqu'à obliger l'encadrement à utiliser les compétences acquises par les salariés et reconnues comme telles. D'autres hésitent à favoriser la reconnaissance des

compétences de leurs salariés, même si elles les rémunèrent, de crainte de voir ceux à qui elles tiennent le plus profiter de cette reconnaissance pour changer d'employeur.

En matière de formation professionnelle tout au long de la vie, ne convient-il pas d'aller plus loin que l'accord interprofessionnel du 20 septembre 2003 et sa transposition dans la loi du 4 mai 2004 ? Ne faudrait-il pas reprendre l'idée d'un véritable *compte épargne-formation*, qui pourrait être alimenté de multiples façons : par un droit de tirage sur le système éducatif en cas de sortie précoce, par l'État, par les régions, par les Assedic, par l'entreprise et par le salarié (ou plutôt l'individu, car les non-salariés sont également concernés) ? Et, dans ce cas, comment équiper les salariés pour optimiser l'utilisation de ce compte épargne-formation ?

Les projections effectuées par le Plan sur la prospective des métiers et des qualifications montrent que la structure des emplois va se déformer. La croissance sera la plus forte dans les plus ou moins qualifiés, creusant ainsi la distance sociale entre ces deux catégories qu'une masse d'emplois intermédiaires réunit de plus en plus difficilement. L'objectif de l'intervention publique pourrait être double. Il pourrait viser d'abord à compenser la dérive naturelle des systèmes de formation, consistant à favoriser *de facto* les salariés les mieux intégrés dans l'entreprise, la formation étant pour eux d'autant plus efficace qu'elle articule sans difficulté leur compétence individuelle avec l'une ou l'autre des compétences collectives de l'entreprise. Un mécanisme d'abondement d'un compte épargne-formation, qui favoriserait les salariés les plus vulnérables, pourrait être utilisé à cet effet. Par ailleurs, toutes les situations de travail ne sont pas apprenantes et bon nombre d'entreprises restent encore peu concernées par la promotion des compétences de leurs salariés. L'intervention des pouvoirs publics ne devrait-elle pas viser à encourager les projets de mobilité ascensionnelle et de promotion sociale des personnes peu qualifiées, sans se limiter aux seuls demandeurs d'emploi, en rendant accessible les outils adaptés à leur démarche et à leur projet ?

5. Conclusion : un rôle nouveau pour l'État

À travers les travaux de ses groupes de projet, le Plan a pour ambition de préciser quels devraient être, au cours des prochaines années, les objectifs et les modes d'intervention de l'État dans le champ de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle.

Dans la nouvelle division internationale du travail qui se met en place, il n'y a pas, pour notre pays, d'autre sortie du chômage que par le haut. Le savoir-faire, et donc la performance dans l'éco-

nomie de la connaissance, sont désormais tout entiers dans la matière grise. **On ne peut pas lutter contre les pays à bas coûts de main-d'œuvre autrement qu'en se spécialisant sur des produits en avance sur le plan technologique.** Mais ceci vaut également pour les secteurs, tels celui des services aux particuliers, où les emplois ne sont pas délocalisables, car les opérateurs seront très vite confrontés à la nécessité de professionnaliser la main-d'œuvre qu'ils emploient pour répondre aux exigences de qualité de leurs clients. Il n'y a pas de marché du travail fonctionnant de manière stable sur un mode dual.

Que peut et que doit faire l'État pour conduire la société française sur le chemin du retour au plein emploi ? En confiant aux régions le soin de définir les priorités des dispositifs de formation professionnelle financés sur fonds publics, la loi de décentralisation a modifié indirectement le rapport entre l'État et les régions dans cette recherche du plein emploi. La loi du 4 mai, quant à elle, a confié aux branches professionnelles le soin de définir les métiers et les qualifications de demain, afin d'affecter en conséquence les fonds collectés auprès des entreprises pour la formation. Mais les entreprises commencent aussi à nouer de nouveaux liens avec les collectivités territoriales et cherchent à faire converger leurs efforts en matière de formation avec ceux des partenaires publics, notamment à destination des jeunes.

Dans ce concert, **c'est donc clairement un rôle de stratégie que l'État est appelé à tenir.** Ce rôle n'est pas facile. Les représentations que se font les acteurs publics et privés appelés à nouer des partenariats sont décisives. Si la plupart d'entre eux sont d'accord pour admettre l'ampleur des mutations en cours et des évolutions souhaitables, la divergence des intérêts engendre généralement des lectures différentes de ces mutations et surtout des propositions divergentes sur la manière d'y répondre. L'État, qui est tout à la fois un arbitre et un acteur central dans ce jeu, est souvent amené à favoriser des arrangements partiels. Il lui échoit maintenant de créer les conditions d'un compromis plus large, qui intégrerait les enjeux de long terme. L'État, au fond, doit lui aussi se recentrer sur son cœur de métier.

Faire vivre ensemble la «société des individus»

Dans les travaux que mène actuellement le Commissariat général du Plan sur le thème de l'intégration sociale, plusieurs approches, complémentaires, ont été adoptées. Un certain nombre de travaux s'intéressent à des populations spécifiques (populations immigrées ou d'origine immigrée, personnes âgées dépendantes), d'autres adoptent une approche davantage systématique en cherchant moins à comprendre comment les individus trouvent leur place dans un tout qui leur préexiste qu'en analysant la façon dont ce tout se construit. Cette distinction recouvre la distinction classique en sciences sociales entre intégration à la société et intégration *de* la société. Par ailleurs, certains travaux portent sur les aspects économiques de l'intégration sociale (emploi, promotion sociale, inégalités, etc.), d'autres sur des aspects davantage sociologiques (valeurs, identités, culture, appartenance, sociabilité, etc.).

Pour cette première note, il n'a pas semblé souhaitable de vouloir traiter de l'ensemble de ces aspects. En particulier, les questions, bien que déterminantes de l'accès à l'emploi, de la mobilité professionnelle, des inégalités de parcours scolaires ou de la ségrégation urbaine ne seront qu'évoquées. Elles feront l'objet de notes ultérieures. De même, on n'abordera pas ici de façon spécifique la question de l'intégration des populations issues de l'immigration et des discriminations dont elles peuvent faire l'objet.

En revanche, les rapports entre individus, groupes et société ont considérablement évolué et continueront vraisemblablement de connaître, dans les prochaines années, de profondes transformations. Ces changements représentent pour l'intégration sociale autant de risques que d'opportunités qu'une approche prospective doit permettre de saisir. C'est à l'analyse de ces changements et de leurs conséquences pour un État qui se voudrait garant de l'intégration de la société que cette note est dédiée.

La question qui guidera la réflexion dans les pages qui suivent peut donc s'énoncer ainsi : comment, demain, faire vivre ensemble une société caractérisée par un degré de ressemblance entre les individus moins élevé, des statuts moins stables, des possibilités de choix plus ouvertes, une identité

et une culture nationale moins facilement identifiables ? En somme, de quels processus d'intégration relève cette «société des individus» ?

1. Le bouleversement des rapports entre individus, groupes et société

Le thème de la crise du lien social est très développé en France : les gens vivraient repliés sur eux-mêmes, l'indifférence aux sorts des autres serait la norme et la morale serait en déclin, l'individualisme triompherait, le collectif serait de plus en plus vécu dans le cadre de groupes communautaires à connotation ethnique ou religieuse. Vivre ensemble dans ces conditions deviendrait de plus en plus problématique.

Il convient de faire le tri entre ces affirmations : toutes les formes de liens ne connaissent pas les mêmes évolutions. Si le lien civique connaît effectivement des transformations qui suggèrent de le penser différemment, si la transmission de la culture et des valeurs ne fonctionne plus sur un mode vertical, les liens privés, y compris les liens familiaux, ne sont pas en crise, en dépit de leurs mutations. La société dont on recherche l'intégration est de plus en plus une société d'individus aux appartenances multiples et choisies.

1.1. Transformations du lien civique

Puisqu'il s'agit d'appréhender ce qui unit les Français, on peut s'intéresser d'abord aux relations qu'ils entretiennent avec la cité. Ont-ils perdu tout sens civique ? Ne sont-ils plus capables d'engagement ? L'analyse indique de fait une certaine montée de l'individualisme, une relation à la participation politique moins automatique et davantage stratégique, et une demande de voir concrètement les effets d'un engagement qui sache valoriser les compétences et prendre en compte une disponibilité limitée.

On compte en France environ un million d'associations. Selon les enquêtes, entre un tiers et la moitié des Français de plus de 15 ans feraient partie d'une association. Ces chiffres font souvent l'objet de commentaires positifs de la part des observateurs. Pourtant, l'enquête sur les valeurs des

Européens ¹ indique plutôt que les Français sont caractérisés par un taux d'adhésion relativement faible : 39 % des Français interrogés déclaraient être membres d'une association, contre 96 % des Suédois, la moyenne européenne s'établissant à 46 %.

La même enquête révélait par ailleurs que l'individualisme était assez fortement ancré dans les mentalités des jeunes générations qui se sentent peu concernées par le sort des autres catégories de la population et s'engagent moins que la moyenne des Français dans des structures collectives.

L'engagement associatif connaît lui-même des mutations internes assez profondes. Ainsi, la multi-appartenance à des mouvements associatifs, syndicaux, partisans était plus fréquente hier qu'aujourd'hui. Au sein des associations à vocation sociale ou humanitaire, les jeunes générations mais aussi les jeunes seniors actifs restent moins longtemps au sein d'une même association et semblent davantage s'inscrire dans un parcours fait d'une succession d'engagements et de participations. Par ailleurs, les individus sont moins disposés que par le passé à s'investir dans des structures où l'appareil bureaucratique ou hiérarchique limiterait leur capacité de réflexion et d'action et exigerait un engagement servile : ils souhaitent pouvoir se rendre utile rapidement et concrètement en fonction de leurs compétences, de leurs aspirations et de leur disponibilité du moment.

Au sein des associations sportives, on observe également une forme de dissolution du contrat moral qui voulait que l'inscription vaille obligation d'assiduité. Là aussi, la spécialisation dans une activité a laissé la place à la multiplication des pratiques sportives successivement essayées puis abandonnées. L'encadrement, qui est assuré par des parents, est marqué par un turn-over important, les parents ayant tendance à se désengager des associations une fois que leurs enfants ont cessé de pratiquer l'activité à encadrer.

Le rapport à la politique est de plus en plus «décomplexé». Un nombre croissant d'électeurs choisissent d'être ou non les acteurs d'une élection : on ne participe pas aux élections indépendamment de la façon dont on ressent l'importance des enjeux en cause. L'intermittence des votes est en augmentation : si le niveau d'abstention reste relativement stable, ce sont de plus en plus des

personnes différentes qui s'abstiennent selon les élections.

Ainsi, les fidélités politiques sont en érosion. Même si la frontière droite/gauche reste assez déterminante, d'autres formes d'«infidélité» sont possibles, qu'il s'agisse de mobilité entre l'abstention et la participation ou de mobilité à l'intérieur de chaque famille politique. Si cette tendance au vote stratégique se confirme, tout indique que l'abstention et le vote par intermittence sont appelés à croître dans les prochaines années.

Cela dit, si certaines formes d'investissement politique ou civique sont en érosion, d'autres formes de mobilisation collective sont rendues possibles par le développement des nouveaux outils de communication : c'est ainsi que le mouvement alter-mondialiste doit beaucoup de son succès populaire à sa capacité à mobiliser à travers l'Internet de multiples réseaux plus ou moins formels, parfois transnationaux, en tout cas très décentralisés. Ce qui est vrai des mouvements à la vocation humaniste ou humanitaire se vérifie bien sûr également pour des mouvements xénophobes, terroristes ou mafieux.

1.2. Crise de la transmission

La capacité à vivre tous ensemble repose pour une bonne part sur la transmission, la diffusion et l'appropriation de valeurs et de normes partagées par l'ensemble de la population. Plusieurs éléments indiquent pourtant que ce mécanisme de transmission largement vertical (des aînés aux plus jeunes, de la culture «cultivée» vers la culture populaire) ne fonctionne plus avec la même efficacité que par le passé.

L'érosion de la socialisation religieuse constitue une des formes les plus spectaculaires de cette crise de la transmission. En France, beaucoup moins de la moitié d'une classe d'âge est aujourd'hui socialisée religieusement. Le bricolage des croyances est devenu la règle. Ainsi, un tiers des catholiques pratiquants affirment croire à la réincarnation. Le magico-religieux est en développement.

De leur côté, les institutions religieuses ne peuvent plus imposer un dogme ou des valeurs, encore moins une conduite sociale, même si elles continuent à jouer le rôle de référent moral. Par exemple, non seulement les catholiques ne suivent pas les recommandations du Pape relatives à la contraception, mais ils le font sans avoir le sentiment d'être transgressifs. On est donc dans

(1) Cf. Bréchon (P.), et Tchernia (J.-F.), (dir.), «Les valeurs des Européens. Les tendances de long terme», Futuribles, n° 277, p. 3-186.

l'ensemble bien davantage indifférent aux injonctions religieuses qu'on y est opposé.

Ce constat vaut aussi pour la culture juvénile vis-à-vis de la culture des adultes. La jeunesse de mai 1968 s'est construite sur l'opposition à la culture et aux valeurs de la génération antérieure. La culture juvénile actuelle se définit davantage par son indifférence à la culture des adultes, par l'autonomisation croissante de ses références, essentiellement issues de l'univers médiatique et marchand.

Les relations entre parents et enfants font ainsi apparaître des changements dans la conception de l'éducation familiale, là encore moins centrée sur la transmission de valeurs que sur l'acquisition de compétences relationnelles (tolérance, respect des autres). Cette évolution est valable pour les familles de catégories populaires qui se distinguent moins que par le passé des familles des classes moyennes ou supérieures. Toujours au sein des familles, il arrive que le sens de la transmission s'inverse, les enfants étant de plus en plus sollicités pour être les courroies de transmission des normes transmises par l'école (messages à vocation sanitaire notamment) ou par les médias (normes de consommation en particulier).

Si la culture est de plus en plus intra-générationnelle, elle n'est pas non plus uniforme, tant l'offre médiatique est segmentée en fonction des âges et diversifiée en fonction des goûts, notamment musicaux. Reste que la télévision occupe toujours une place centrale et fédère largement les générations autour d'émissions phares qui peuvent donner lieu à la constitution de collectifs éphémères d'échanges et de discussions sur d'autres supports (radio, sites Internet consacrés au commentaire de telle ou telle émission).

L'école comme vecteur de transmission culturelle semble largement à la remorque de ces évolutions. Si elle continue à jouer un rôle déterminant dans la genèse des générations en étant le lieu principal où se tissent les amitiés des enfants et des adolescents, la culture proprement scolaire ne saurait être dans les mêmes proportions qu'hier le support de la culture commune nationale.

De fait, on observe dans l'ensemble des milieux sociaux une relation de moins en moins déférente ou complexée à la culture dite légitime, celle précisément qu'était censée transmettre l'école. Les classes moyennes en particulier, ne font plus autant montre que par le passé de leur «bonne volonté culturelle». En particulier, les jeunes se détachent nettement de la lecture, quels que soient leurs atouts

scolaires : dans les jeunes générations, la relation entre haut niveau d'éducation et pratiques cultivées tend à se distendre. L'augmentation des pratiques audiovisuelles, l'individualisation des usages liée au multi-équipement, la baisse franche de la lecture, y compris de la presse, l'absence de démocratisation des équipements culturels semblent bien constituer des tendances de long terme.

1.3. Vitalité des liens privés

Les liens privés (liens familiaux, amicaux et amoureux pour l'essentiel) ont certes connu des transformations profondes. Mais leur vitalité reste et restera sans doute très grande dans la plupart des cas. La fragilisation du lien conjugal ne signifie ainsi pas une crise du lien familial. Quant aux autres formes de liens privés, la tendance est plutôt à une électivité croissante des liens qui laisse en suspens la question des relations à l'autre anonyme.

Le lien familial n'est pas en crise. Aujourd'hui encore, les Français de plus de 18 ans sont 86 % à citer la famille pour se définir, loin devant l'activité professionnelle ou les études, citées par 40 % des personnes interrogées ².

Ce sentiment de crise du lien familial désigne en fait essentiellement la fragilisation du lien conjugal, vécu essentiellement comme lien amoureux. Ainsi, 26,3 % des mariages de 1971 ont donné lieu à un divorce entre 1971 et 2001 tandis que l'indice conjoncturel de divortialité s'établit aujourd'hui à 38 %. Et encore ces chiffres laissent-ils de côté les séparations de couples non mariés. Mais il faut se garder des interprétations trompeuses : c'est parce que le lien conjugal est un lien de plus en plus amoureux que sa durabilité dans le temps n'est plus assurée.

Si le lien conjugal survit moins bien que par le passé à la disparition du sentiment amoureux, il constitue donc, pendant sa durée de vie, un lien extrêmement fort et exigeant de la part des deux conjoints. Exigeant d'abord parce que la fidélité dans le couple est toujours et peut-être même davantage que par le passé une attente très largement partagée : l'enquête sur les valeurs des européens révèle ainsi par exemple que les 18-26 ans, qui n'étaient que 50 % en 1981 à considérer que la fidélité était importante pour le bonheur du couple, partagent en 1999 cette opinion pour 85 % d'entre eux, soit presque autant que les plus de 71 ans (89 %). Exigeant ensuite parce que ce lien doit se concilier avec le désir croissant de la part des conjoints de conserver des réseaux amicaux indépendants (chacun souhaite conserver

(2) Cf. *Enquête Histoire de vie de l'INSEE*, 2003.

ses relations avec des amis qui ne sont pas les «amis du couple») et, au-delà, de pouvoir se ménager un temps pour soi distinct à la fois du temps professionnel, du temps familial et du temps conjugal.

Si le lien conjugal connaît un processus de fragilisation, le lien de filiation, lui, tend plutôt à se renforcer. Il est en particulier marqué par la très forte projection des parents dans le devenir de leurs enfants, qui implique des investissements matériels et affectifs importants. Les relations entre les parents et les enfants ont évolué dans le sens d'une plus grande négociation des règles de vie et d'une plus grande attention à l'épanouissement des individualités. Mais ce lien de filiation, solide et valorisé la plupart du temps, peut être fragilisé dans au moins deux situations.

La première source de tension est liée à l'augmentation prévisible des phénomènes de dépendance et d'isolement liés au vieillissement de la population. Ainsi, le différentiel d'espérance de vie entre hommes et femmes laisse un nombre important de femmes âgées vivant seules. Plus généralement, en 1999, plus de la moitié des personnes vivant seules avaient plus de 60 ans tandis que plus de 40 % des octogénaires vivaient seuls. Or, lorsqu'un des parents devient dépendant, le lien familial subit de très fortes pressions liées à la question de la répartition des charges entre les descendants. De fait, l'explosion du quatrième âge se conjugue avec la volonté des nouvelles générations de femmes d'établir un équilibre entre vie familiale, vie professionnelle et temps pour soi. La question de la dépendance des personnes âgées est donc un des enjeux majeurs auxquels sera confronté l'État providence.

Par ailleurs, derrière le renforcement du lien de filiation se cache souvent davantage le renforcement du lien mère-enfant. Lorsque l'enfant pose un problème de comportement par exemple, c'est dans l'immense majorité des cas la mère qui prend rendez-vous avec les enseignants ou le psychologue. Surtout, le maintien du lien de filiation, en particulier du lien avec le père, peut aussi être remis en cause lors de la séparation ou du divorce des parents. Ce phénomène touche très inégalement les milieux familiaux et peut être surestimé par la non-prise en compte de formes de relations de substitution qui n'impliquent pas le face à face (correspondance téléphonique ou messagerie électronique). C'est un point qui mérite néanmoins la vigilance de la puissance publique.

Les liens amicaux ne connaissent pas non plus de déclin, loin s'en faut. Ils sont au cœur de la sociabilité des adolescents et des jeunes adultes,

même lorsqu'ils sont déjà en couple puisque la relation conjugale, on l'a vu, doit de plus en plus composer avec l'existence d'une sociabilité amicale propre à chacun des conjoints. En revanche, l'arrivée des enfants signifie la plupart du temps un certain désinvestissement de la sociabilité amicale au profit d'un recentrage sur la vie de famille.

La sociabilité juvénile se construit essentiellement par la multiplication des contacts. Les nouvelles technologies de communication sont utilisées par les adolescents et les pré-adolescents de façon très subtile, car elles permettent à la fois de se joindre à tout moment (SMS que l'on s'envoie alors que l'on est déjà au lit, pour simplement dire que l'on pense à l'autre) et de nouer des liens avec des groupes d'amis qui peuvent rester par ailleurs relativement étanches. Les jeunes générations font ainsi preuve d'une «rationalité communicationnelle», faite de tactiques d'évitement ou de mise en attente (les échanges différés représentent aujourd'hui 20 % des échanges), qui leur permet de gérer la richesse de leur réseau relationnel.

Si «crise du lien social» il y a, elle ne concerne donc pas essentiellement la sociabilité privée et ne signifie pas une généralisation de l'isolement relationnel, même si certaines populations (les personnes âgées et les mères célibataires, spécifiquement de milieu populaire, mais aussi les personnes sans emploi) sont plus exposées que d'autres au risque d'appauvrissement de leur vie sociale. En revanche, cette vitalité de la sociabilité privée n'est pas neutre du point de vue de la capacité à vivre *tous* ensemble. Si l'on choisit de plus en plus les personnes avec lesquelles on entretient des relations, quelle attitude développe-t-on à l'égard de ceux que l'on n'a pas choisis de rencontrer ?

1.4. Des identités choisies et multiples

L'intégration de la société reposait en France sur une certaine mise entre parenthèses des appartenances autres que nationales : le citoyen est un être abstrait. Aujourd'hui, cette demande est ressentie de plus en plus souvent comme illégitime, parce qu'elle se heurte à une volonté croissante des individus d'être reconnus dans toutes leurs dimensions et de n'en renier aucune. Mais il serait erroné d'une part de penser que cette revendication est le seul fait des populations issues de l'immigration, et d'autre part de croire que les appartenances de ces dernières sont largement héritées ou subies.

De fait, le mouvement qui consiste à revendiquer de ne pas être réduit à une seule appartenance ou

une seule identité est un mouvement général. Il a été mentionné dans le cas de la famille, où chacun souhaite de plus en plus pouvoir concilier temps professionnel, temps familial et temps pour soi. C'est cette même tendance qui permet d'expliquer que, même dans les milieux sociaux caractérisés par un important capital culturel, on n'hésite plus à revendiquer son amour des arts dits mineurs ou populaires. Enfin, les jeux de travestissements ou de présentation sélective des identités par les adolescents qui pratiquent les forums de discussion, le «chat» ou la messagerie instantanée, révèlent cette possibilité croissante qu'ont les individus de mettre en avant telle ou telle dimension de leur identité de façon à nouer des relations dans des univers sociaux distants.

Ces exemples illustrent bien le fait que de plus en plus, les individus souhaitent d'une part ne pas être cantonnés par les autres à une seule de leurs dimensions identitaires et d'autre part ne renoncer à aucune de leurs appartenances.

Le caractère de plus en plus choisi des appartenances est également clairement mis en évidence lorsqu'on étudie les évolutions de la socialisation religieuse. On observe ainsi une dissociation croissante de la croyance et de l'appartenance : on peut appartenir sans croire, croire sans appartenir, mais aussi pratiquer sans croire ou croire sans pratiquer.

Ces combinaisons ne sont pourtant pas équiprobables d'une religion à l'autre. En dépit de la grande diversité du judaïsme français, il semble bien que le sentiment d'appartenance à la communauté juive reste très fort et qu'il est indépendant de la croyance. Chez les catholiques et les protestants en revanche, le sentiment d'appartenance semble nettement moins puissant. Enfin, chez les musulmans, la dissociation entre croyance et appartenance serait moins nette : pour un musulman, appartenir, c'est croire.

Mais la vitalité actuelle du sentiment d'adhésion à la religion et/ou à la culture musulmane au sein de la population d'origine maghrébine ne vient pas infirmer, ne serait-ce que pour une catégorie de la population française, la crise de la transmission : la revendication de l'identité musulmane procède de la modernité, au même titre par exemple que la revendication de l'identité juive.

La première génération de musulmans résidant en France était généralement caractérisée par un faible niveau d'instruction. C'est précisément l'accès à l'instruction, en France mais aussi dans le pays d'origine pour les vagues d'immigration plus

récentes, qui a permis la réappropriation de l'héritage musulman avec une transmission inversée dans laquelle ce sont les enfants qui (ré)apprennent aux parents.

Chez les jeunes générations de Français d'origine maghrébine, l'héritage musulman est donc paradoxalement un héritage choisi. Ce choix n'est certes pas distribué au hasard dans la population : il est rare qu'un Français «de souche» s'approprie l'héritage musulman. En revanche, cette réappropriation est bien choisie dans la mesure où tous les musulmans sociologiques de la deuxième génération ne choisissent pas de se réapproprier cet héritage.

Ainsi, Nancy Venel³ propose de distinguer quatre portraits types de ces jeunes musulmans sociologiques : les «Français pratiquants» se caractérisent par un rapport à la religion musulmane marginal et par une dévotion aux principes républicains (plus forte que dans la majorité de la société française) ; les «accommodateurs» cherchent à concilier fort attachement à la France et sentiment d'appartenance à la religion musulmane (beaucoup de jeunes filles voilées sont dans ce cas) ; les «contractants» sont fortement individualistes, ils entretiennent un rapport marginal à la religion et sont finalement caractérisés par un profil socio-politique proche de celui des jeunes Français de souche ; enfin, les «néo-communautaires» entretiennent un rapport «intégraliste» à l'Islam et sont en position de repli par rapport à l'espace public.

Il faut noter que ce mouvement de réappropriation des origines concerne l'ensemble des Français. Si la fréquentation des muséums et musées naturels ou des musées thématiques est globalement en baisse, en revanche, on note un engouement pour l'archéologie et une valorisation de toutes les formes de lieux de mémoire. De même, les recherches généalogiques connaissent un véritable succès sans doute parce qu'elles permettent, en remontant assez loin, de sélectionner les branches les plus glorieuses de l'arbre généalogique et de se reconstituer une ascendance valorisante.

Reste à préciser que si les appartenances et les identités sont davantage choisies, les pressions au conformisme sont loin d'avoir disparu. Dans les quartiers populaires, les assignations de rôle peuvent être extrêmement puissantes et opérantes, tant pour les filles qui risquent l'étiquetage ou la violence physique si elles ne se conforment pas à l'idéal de la «fille sérieuse» et se risquent un peu trop souvent en

(3) Nancy Venel, *Musulmans et citoyens*, Paris, PUF, 2004.

dehors de la sphère domestique et privée, que pour les garçons qui doivent faire la preuve de leur capacité à imposer le respect de leurs pairs.

Et cette pression au conformisme ne touche pas que les jeunes des milieux populaires. La culture juvénile fonctionne très largement sur le mode de l'injonction : les discriminations liées au poids et au «look» sont ainsi les premières discriminations citées par les adolescents, tous milieux sociaux confondus. De ce point de vue, la famille constitue parfois le seul lieu qui permette l'expression authentique de ses aspirations.

2. Repenser les processus d'intégration sociale

Caractère de plus en plus privé et électif des liens, perte d'efficacité des mots d'ordre, érosion de la fidélité des engagements politiques, crise de la transmission et segmentation des univers culturels, affirmation d'appartenances multiples et choisies : ces évolutions invitent à repenser les processus qui permettent aux individus de vivre ensemble et de faire société.

L'enjeu est triple. Il s'agit premièrement de contribuer à renforcer le sentiment d'appartenance collective autour de valeurs, de normes et de règles communes, tout en ayant à l'esprit que ce sentiment d'appartenance collective ne peut se décréter. Il s'agit ensuite de permettre la compatibilité des mondes sociaux par une prévention et une gestion adaptée des conflits potentiels et en repensant les modes de construction de l'intérêt général. Il s'agit enfin de s'assurer que ces mondes sociaux ne sont pas des mondes clos, c'est-à-dire non seulement que le dialogue et l'échange sont permis entre individus de mondes sociaux différents, mais que les individus peuvent circuler d'un monde à l'autre.

2.1. Quel monde commun ?

• La France continue à produire de la ressemblance

Il convient de relativiser la profondeur du fossé culturel qui nous séparerait les uns des autres, et qui opposerait en particulier Français «de souche» et Français issus de l'immigration. La France continue d'intégrer au sens classique du terme, c'est-à-dire au sens où elle produit de la ressemblance dans les comportements.

La capacité d'«assimilation» du modèle français est bien mise en évidence par une enquête comparative

sur les jeunes d'origine immigrée⁴. Celle-ci a porté dans chacun des pays étudiés sur deux populations de jeunes issus de l'immigration, âgés de 16 à 25 ans, nés sur le territoire, ou arrivés avant six ans sur le territoire, de deux parents nés de l'étranger. En France, on a interrogé d'une part des jeunes issus de l'immigration algérienne, marocaine et tunisienne, et d'autre part des jeunes issus de l'immigration portugaise ; en Allemagne, des jeunes issus de l'immigration turque et yougoslave ; enfin, en Angleterre, des jeunes issus de l'immigration pakistanaise et indienne.

L'enquête indique que les jeunes Français issus de l'immigration tendent à aligner leurs goûts et leurs pratiques sur ceux des autochtones, tandis que les goûts et les pratiques des jeunes Anglais issus de l'immigration conservent une plus forte orientation communautaire. Par ailleurs, 80 % des jeunes Français issus de l'immigration s'identifient au moins partiellement à la France, alors que cette identification est rare en Allemagne, où seulement 10 % ont la nationalité allemande.

Les jeunes Français issus de l'immigration n'ont pas non plus les yeux rivés sur leur pays d'origine : 54 % d'entre eux ne s'intéressent pas ou pas du tout à la politique intérieure du pays de leurs parents, ce qui est vrai aussi d'une majorité des jeunes interrogés en Grande-Bretagne, mais ce qui n'est pas le cas en Allemagne, où les jeunes issus de l'immigration disent pour la plupart s'y intéresser beaucoup ou plutôt. De même, la langue du pays d'origine est beaucoup moins utilisée dans les relations avec les parents en France qu'en Allemagne.

Du point de vue de la dimension culturelle ou religieuse, les résultats permettent d'opposer clairement la France et l'Allemagne d'une part, et l'Angleterre d'autre part. Dans les deux premiers cas, l'enquête montre une grande similarité de goûts et de pratiques entre enfants issus de l'immigration et enfants issus de parents français ou allemands. En Angleterre, on observe au contraire une différence marquée entre jeunes issus de l'immigration et autochtones, et beaucoup plus fréquemment des goûts et des pratiques «communautaires», visibles tant dans l'espace public que dans l'espace privé. Ainsi, en France par exemple, en moyenne seulement 2 % des jeunes issus de l'immigration ont cité des médias «communautaires» comme étant leurs préférés. Ce taux est également faible en

(4) Programme européen EFFNATIS (*Effectiveness of National Integration Strategies Toward Second Generation Migrant Youth in a Comparative European Perspective*) mené entre janvier 1998 et mars 2001.

Allemagne. C'est seulement en Grande-Bretagne que les jeunes issus de l'immigration ont cité de manière relativement fréquente des médias «communautaires» comme étant leurs «préférés». Autre exemple, Noël est fêté dans les familles musulmanes par la moitié des jeunes musulmans en France alors que ce n'est jamais le cas en Angleterre, rarement en Allemagne.

Enfin, La France est le seul des trois pays où une part non marginale des jeunes issus de l'immigration déclarent avoir pour meilleur(e) ami(e) et/ou pour conjoint(e) ou petit(e) ami(e) une personne d'origine différente de la leur, y compris d'origine autochtone.

Selon toutes probabilités, le contexte européen contribuera lui aussi à créer de la ressemblance. On assiste à un mouvement d'européanisation des référents culturels et normatifs qui est le résultat d'évolutions convergentes. En premier lieu, l'uniformisation, pour le meilleur et pour le pire, d'une partie de l'offre médiatique. Mais aussi la multiplication des échanges d'étudiants et des voyages : une étude en cours à la CNAV estime que 60 % des Français issus de l'immigration européenne relèvent ainsi d'une forme de transnationalisme, au sens où ils retournent plusieurs fois par an dans leur pays d'origine pour y passer de longues périodes de séjour, ce qui leur permet d'entretenir des réseaux sociaux et familiaux dans les deux pays. Enfin, l'européanisation des normes juridiques : l'égalité professionnelle homme/femme a été très largement portée par les travaux de la Commission européenne.

Il convient encore de rappeler que diverses enquêtes d'opinion montrent qu'il n'y a pas de contradiction ou de substitution entre le sentiment d'appartenance locale, régionale, nationale et européenne. Au contraire, «patriotisme» local, national et européen sont la plupart du temps corrélés ! Ils mesurent davantage l'intérêt porté à la chose politique et à la chose publique qu'ils ne révèlent des identités.

• **Des valeurs communes rassemblent la majorité des Français**

On a évoqué le mouvement d'autonomisation de la culture juvénile et la crise de la transmission. Il n'en demeure pas moins qu'on peut assez bien identifier un socle de valeurs communes.

Les enquêtes menées à intervalle régulier sur les valeurs des Français ⁵ indiquent que sur un certain

(5) Cf. Bréchon (P.) (dir.), *Les valeurs des Français, évolutions de 1980 à 2000*, Paris, Armand Colin, 2000.

nombre de valeurs et de normes civiques, en particulier sur la fidélité conjugale, le respect de l'autorité ou les règles collectives, un assez large consensus émerge et rapproche de plus en plus les pratiquants et les sans religion.

De fait, de 1981 à 1999 on constate bien en France un déclin des valeurs traditionnelles dans un certain nombre de domaines et en particulier dans celui de la morale sexuelle et dans celui du rapport de l'individu avec la mort : l'idée que le divorce, l'avortement ou l'homosexualité sont des sujets qui relèvent de la liberté et des choix individuels, et non de l'obéissance à un dogme fixe et imposé, est une idée en nette progrès. De même progresse l'idée qu'il est des cas où le maintien de la vie n'est plus un absolu et où l'euthanasie, ou même le suicide, peuvent légitimement être envisagés.

Mais on enregistre aussi certaines évolutions tendant à revaloriser les règles de vie en commun, l'autorité et le civisme. L'opinion selon laquelle ce serait une bonne chose de respecter davantage l'autorité est en progression sensible : elle est passée de 60 % en 1981 à 69 % en 1999. Et cette évolution concerne l'ensemble des cohortes : de 1981 à 1999, chez les «baby-boomers» (nés entre 1946 et 1954) cette opinion passe ainsi de 43 à 67 % ; dans les cohortes suivantes, celles nées entre 1955 et 1963, elle passe de 41 à 63 %. Quant aux cohortes les plus jeunes, celles nées en 1964-1972 et 1973-1981, non présentes pour cette raison dans l'enquête de 1981, elles donnent aussi en 1999 un taux très élevé de réponse «autoritaire», entre 60 et 70 %, comme l'ensemble des générations d'après-guerre.

On trouve une confirmation de cette demande d'autorité dans la confiance qu'ont les jeunes envers la police, qui est beaucoup plus élevée chez les jeunes en 1999 qu'en 1981. De même, les moins de 35 ans de 1999 font plus confiance à l'armée que ceux de 1981.

Tous ces éléments convergent : les Français souhaitent davantage de liberté dans la vie privée mais aussi davantage de règles dans la vie collective. Attachés à leur liberté, ils perçoivent nettement que des règles collectives sont nécessaires pour qu'elle puisse s'exprimer lorsqu'elle est confrontée à la liberté des autres.

• **De l'application des règles**

Alors que le système normatif français relevait de ce que les anglo-saxons nomment très explicitement «tough laws, soft enforcement» (*des lois sévères, une application molle*), les Français souhaitent très majoritairement que les règles qui

régissent la vie en commun soient appliquées. L'acceptation des radars automatiques par l'immense majorité des Français a montré récemment que ces derniers étaient favorables à des actions volontaristes en ce domaine. On peut supposer qu'il en serait de même pour toutes les règles qui garantissent le partage de l'espace public, règles dont on peut constater tous les jours qu'elles ne sont guère appliquées (cf. la réglementation régissant la consommation de tabac dans les transports publics ou celle qui est relative à la propreté des trottoirs).

Ces règles simples peuvent faire l'objet de sanctions plus ou moins automatiques lorsqu'elles sont enfreintes. Il en va autrement dans le cas des atteintes aux personnes, même lorsque celles-ci sont caractérisées comme des actes de petite délinquance.

D'aucuns ⁶ regrettent ainsi que, si l'on agit bien pour «prévenir» les comportements, la question de leur réprobation est le plus souvent esquivée. Or, les victimes sont indignées et réclament d'abord que l'on confirme cette indignation. L'acte délinquant, particulièrement lorsqu'il caractérise une atteinte aux personnes, doit être conçu comme une atteinte à la sociabilité. Une justice automatisée, qui ne confronte pas l'auteur de l'acte délinquant à la blessure physique et/ou psychologique de la victime (ce qui est le cas lorsqu'une agression est sanctionnée par une contravention) est une justice qui renonce à la pédagogie et à l'éthique.

• **Le rôle de l'école : savoir-faire et savoir-être**

La culture scolaire, celle des classiques de la littérature française, laisse incontestablement dans la plus grande indifférence la majorité des écoliers et des collégiens. Les résultats du débat national sur l'avenir de l'école montrent pourtant que les élèves et leurs parents continuent d'attendre de l'école qu'elle fournisse non seulement à tous un socle de connaissances communes (lire, écrire, compter), mais encore qu'elle apprenne à faire respecter les fameuses «règles élémentaires de la vie en communauté». Cette attente est en particulier très forte chez les parents et les jeunes d'origine populaire qui lient très fortement respect de la discipline et réussite scolaire ou plus exactement non respect de la discipline («manque d'autorité de certains enseignants», «agressivité entre élèves») et échec scolaire.

(6) Cf. audition de Didier Peyrat, vice-procureur de la République au tribunal de grande instance de Pontoise, réalisée au Plan, le 6 avril 2004.

Ces résultats confirment la grande légitimité dont bénéficient les règles de vie en commun. Il s'agit là d'un point d'appui essentiel pour ceux qui cherchent des solutions aux problèmes que connaît l'école. Mais l'école peut aussi contribuer à renforcer la légitimité de ces règles.

Peut-être peut-on ainsi réfléchir aux modalités d'un enseignement du droit à l'école. Il s'agirait par là de contribuer à ce que les règles de droit soient davantage perçues comme l'émanation du corps social lui-même, comme c'est le cas dans les pays scandinaves.

2.2. Comment rendre les mondes sociaux compatibles ?

L'existence d'un monde commun laissera subsister une diversité de mondes vécus. Ces mondes variés, s'ils sont synonymes de richesse, d'ouverture, de possibilités, peuvent aussi se montrer sources de conflits potentiels. Au-delà du partage de références communes, comment faire vivre ensemble des individus qui font l'expérience de mondes différents ?

• **Gérer la contradiction des temps sociaux**

Les mondes sociaux ne sont pas uniquement différents d'un individu à l'autre. Chacun doit concilier pour lui-même son appartenance à différents mondes et en particulier au monde professionnel et au monde familial. Il existe ainsi une contradiction entre la mobilité de plus en plus exigée par le monde économique et la stabilité qu'exige la vie de famille. Si le lien conjugal se défait souvent avec la fin du sentiment amoureux, il peut également se défaire par l'impossibilité qu'ont les conjoints de passer du temps ensemble. Comment concilier bi-activité des couples, injonction à la mobilité et stabilité affective du couple ? Cette question apparemment purement privée intéresse l'État dès lors que des enfants sont pris dans ces contradictions.

La question de la conciliation des temps sera de plus en plus une question cruciale avec le développement de la flexibilité des horaires dont l'imprévisibilité peut transformer la gestion des emplois du temps professionnels et familiaux en enfer quotidien. On n'a sans doute pas pris en France toute la mesure de ces transformations. En Finlande par exemple, il existe des services municipaux d'offre de garde 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Encore la gestion du problème de la garde des enfants ne règlera-t-elle pas la question du temps éveillé que parents et enfants peuvent passer ensemble.

Le temps scolaire n'est pas non plus pensé en fonction de la bi-activité des parents. Subsistent des temps vacants où de nombreux enfants, mêmes jeunes, ne sont pris en charge ni par l'école, ni par leurs parents. Or, on sait que l'entrée précoce dans les activités délinquantes est fortement corrélée à la façon dont ces temps vacants sont occupés.

• Gérer les différends

Le phénomène de judiciarisation de la société est une tendance de fond : l'État sera de plus en plus sollicité pour trouver des formes de médiation des désaccords, des mésententes et des conflits inter-individuels. Aujourd'hui, les deux tiers du contentieux des tribunaux de grande instance sont représentés par les affaires familiales : divorce, suivi des familles recomposées, mais aussi, de plus en plus, contentieux concernant la tutelle et la curatelle. La Fédération nationale des Écoles des parents enregistre une demande croissante de médiation des conflits entre parents et enfants.

En tendance, c'est bien du modèle de médiation dont on va avoir le plus besoin, c'est-à-dire un modèle qui repose non pas sur le jugement d'un tiers mais sur la capacité des individus à s'auto-réguler avec l'aide d'un tiers. Or, on constate, notamment dans le cas de la médiation familiale, que certains publics se défont de ce modèle d'auto-régulation : ils sont pris davantage dans une logique d'opposition et dans le besoin de trouver un coupable, que dans le besoin de se mettre d'accord. Il reviendra donc à l'État de faire preuve de vigilance et de bien mesurer le degré d'acceptation par les différentes populations des modes de régulation des conflits qu'il proposera.

• Gérer les interactions dans l'espace public

La question du vivre ensemble se pose avec une acuité particulière lorsque l'on s'intéresse à la qualité des interactions dans les espaces publics, qu'il s'agisse des rues, des places, des jardins ou des transports publics, des routes et autoroutes, des salles de cinéma, des équipements sportifs, des centres commerciaux, etc. Les différents espaces publics sont moins caractérisés par un statut juridique que par le fait qu'ils doivent être partagés, qu'ils sont le lieu d'une co-présence rarement choisie qui suppose des formes de régulation.

Or, le sentiment le plus répandu parmi les Français est bien celui d'un baisse de la qualité de ces interactions, jugées tantôt anonymes, tantôt rugueuses, marquées par la méfiance ou la pratique déclinante des rituels de civilité. On sait qu'en France, le niveau de confiance interpersonnelle est l'un des plus faibles d'Europe : seuls 21 % des Français

pensent que l'on peut faire confiance à la plupart des gens, contre 64 % des Suédois par exemple. Or, de plus en plus, cette confiance devra s'établir entre des individus différents et qui ne se connaissent pas. Le maintien d'un niveau élevé de qualité des interactions dans l'espace public est donc un enjeu crucial qui détermine très largement le sentiment que l'on a de faire, ensemble, société. Là encore, il existe une forte attente de la population pour que les règles de la vie collective soient appliquées.

Mais il s'agit aussi de penser, très en amont, la conception de ces espaces. En particulier, ils doivent être conçus de telle sorte qu'ils ne développent pas, du simple fait de leur agencement, un sentiment d'anxiété : les usagers modifient leur comportement dans l'espace public en fonction de la confiance dans la sécurité qu'ils y attribuent. Les urbanistes et les architectes commencent à travailler sur ces questions, en repensant l'éclairage, le mobilier urbain ou encore la végétation : dans les jardins des Halles, à Paris, la taille des haies à une hauteur qui permette de voir et d'être vu a largement contribué au retour des mamans et des poussettes. Le site doit également permettre son usage par les différentes catégories de la population : jeunes et vieux, hommes et femmes, flâneurs et gens pressés. Il doit être lisible par tous, permettre les pauses sans générer de points de fixation, favoriser le développement d'activités accessibles à des populations aux revenus différents.

En tout état de cause, la conception de ces lieux devra associer toujours davantage associations d'usagers, acteurs de la prévention et de la sécurité, riverains, services de maintenance et de propreté. Leur régulation au quotidien supposera que puissent être identifiés des professionnels ayant tout à la fois une bonne connaissance des lieux et de leurs usagers et une grande capacité à doser avec discernement négociation et application impersonnelle de la règle.

• Repenser la construction de l'intérêt général

Aujourd'hui, la notion d'un intérêt général transcendant les individus et les groupes ne va plus autant de soi que par le passé. Son caractère construit, fait de compromis et d'arbitrages entre des intérêts particuliers qui aspirent à une forme de généralité, est de plus en plus évident. Le fonctionnement des institutions européennes, qui repose pour une bonne part sur la mise en débat et la confrontation des intérêts et des points de vue nationaux et régionaux, émanant des sphères politiques, économiques, syndicales ou associatives, en constitue une bonne illustration.

Au niveau national, l'intérêt général ne peut plus se décréter «d'en haut». Il est en tout cas de moins en moins la propriété exclusive de l'État. Les collectivités locales, l'Europe, les grandes organisations internationales, les organisations non gouvernementales, mais aussi les entreprises ou les associations font de plus en plus valoir leur point de vue et revendiquent le fait de pouvoir participer au processus de construction de l'intérêt général.

Dans ces conditions, on comprend qu'au-delà des conflits interpersonnels, on va voir très probablement se multiplier des conflits sur la définition même de l'intérêt général. C'est ce qu'illustre le développement des phénomènes Nimby (*not in my backyard*).

Le terme fut inventé à l'origine par les aménageurs américains pour désigner, avec un certain mépris, les oppositions locales à leurs projets. D'abord interprété comme le syndrome d'un individualisme triomphant, on y voit de plus en plus le signe d'un besoin inassouvi de consultation, d'information et d'implication dans la prise de décision.

L'émergence de ces formes de contestation locale permet en tout cas le développement de compétences de contre-expertise et contribue plus largement à repenser le rapport entre intérêt particulier et intérêt général d'une part et entre intérêt local et intérêt national d'autre part. L'étude de conflits récents permet d'affirmer que la défense d'une localité peut se faire au nom de l'intérêt général, que peut émerger la figure d'un *citoyen localisé*. Mais surtout, l'étude de ces conflits montre que l'élaboration d'un compromis est possible.

Cela est particulièrement intéressant en France où l'on associe assez spontanément l'intérêt général à l'intérêt national. Tout semble indiquer que le modèle d'un État central seul garant de l'intérêt général, et donc seul habilité à décider au nom de l'ensemble des citoyens qu'il représente, a perdu de sa légitimité.

Aujourd'hui la démocratie participative s'impose encore souvent en s'opposant à la démocratie représentative dans une logique de protestation. Dans ces conditions, elle a tendance à l'affaiblir (cf. les usages des référendums locaux). En tout état de cause, dans un contexte où le vote devrait perdre son caractère central en ce qui concerne la structuration du lien entre les politiques et les citoyens, il est peut-être nécessaire de repenser l'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative.

2.3. Comment rendre les mondes perméables ?

Plusieurs éléments permettent de lier les individus ou les groupes à un ensemble plus vaste. Ce peut être, comme cela a été évoqué plus haut, le partage d'un certain nombre de valeurs ou de normes, le respect de certaines règles, l'élaboration de projets politiques communs. Mais un autre déterminant de l'intégration sociale est plus simplement constitué, d'une part, par la possibilité pour les individus des différents groupes d'échanger des points de vue, de parler, de se lier d'amitié avec des individus d'autres groupes, et d'autre part, par la possibilité pour chaque individu, de circuler entre les groupes, de choisir ses appartenances et d'en changer au cours du temps. L'intégration de la société des individus suppose donc une forme de perméabilité des mondes sociaux.

• Communication entre les groupes et les individus

On pourrait se satisfaire d'une coexistence entre groupes qui soit pacifique mais indifférente. Parvenir à une coexistence pacifique n'est déjà pas une mince affaire, les conflits internationaux nous le rappellent tous les jours. Mais on peut être plus ambitieux et souhaiter que la coexistence pacifique ne soit pas une coexistence indifférente, mais une «coexistence concernée» au sens où chacun se sentirait concerné par le sort de l'autre. Comment y parvenir ?

La première étape consiste à identifier les processus où c'est l'État qui lui-même contribue à créer de la ségrégation. L'école est souvent considérée par exemple comme le premier instrument de la mixité. On sait aujourd'hui que son fonctionnement contribue à alimenter les mécanismes de ségrégation. Le respect plus strict de la carte scolaire ne suffirait pas à enrayer ces mécanismes : lorsque les familles perçoivent du risque (d'échec ou de violence) pour leurs enfants, elles sont prêtes à adopter des stratégies résidentielles qui leur permettent d'éviter toute forme de mixité. L'application de la carte scolaire dans ce cas non seulement ne permet pas de favoriser la mixité à l'école, mais encore renforce-t-elle la ségrégation résidentielle. C'est dire l'enjeu que constitue la lutte contre la violence à l'école et contre l'échec scolaire des enfants des milieux populaires. L'introduction d'une autre forme de mixité à l'école, générationnelle cette fois, pourrait peut-être y contribuer : on pourrait ainsi faire appel aux jeunes retraités pour qu'ils proposent des activités aux enfants pendant les temps vacants ou bien proposer des cours de formation continue pour les adultes dans l'enceinte des collèges ou des lycées, de façon à renforcer la présence des adultes et à changer l'image de la relation enseignants/apprenants.

Mais la mixité doit aussi être pensée dans tous les espaces publics, comme cela a été rappelé plus haut. Il faut pour cela procéder par incitation plus que par contrainte, en jouant sur le désir de mixité, qui est réel (cf. le succès d'opérations de type Paris-plage ou des balades en rollers qui se développent dans les grandes villes). L'étude des quartiers où la mixité est vécue de façon positive (comme le quartier de Belleville à Paris) indique en tout état de cause que c'est quand la mixité est choisie qu'elle fonctionne. Cela suggère que l'on peut faire la preuve qu'elle peut être valorisée et valorisante. Mais il est nécessaire, dans les espaces publics mixtes, de préserver des espaces semi-privés qui permettent sinon l'entre soi, du moins l'intimité.

La deuxième étape pourrait consister à favoriser la connaissance réciproque des différents groupes qui composent la société. Là encore, le rôle de l'école peut être déterminant : enseignement du fait religieux, exposés réalisés par les élèves sur leur pays d'origine, expositions temporaires et itinérantes expliquant les différents aspects de telle ou telle culture. Toutes ces initiatives (qui existent déjà dans bien des cas) supposent du tact et un grand professionnalisme de la part des personnes qui sont en charge de leur encadrement. Mais ce peut être aussi le rôle du service public de la télévision de proposer des émissions de découverte qui présentent et représentent les différentes composantes de la société française, non pas dans une logique communautaire (telle émission pour tel public) mais bien dans une logique de connaissance partagée.

Certaines associations, dans le domaine de l'emploi, réalisent déjà un tel travail. C'est le cas des associations qui permettent le parrainage de jeunes en recherche d'emploi ou de stages, souvent issus de l'immigration, par des personnes bénévoles qui assurent une fonction de médiation et d'introduction auprès des entreprises. Leur tâche consiste précisément à refonder une relation de confiance entre jeunes chercheurs d'emploi et chefs d'entreprise, sur la base d'une relation individualisée, seule à même de briser la frontière des préjugés réciproques.

La dernière étape (l'ordre n'est pas chronologique), consiste à favoriser le dialogue entre les groupes. Dans ce domaine, bien des choses sont à inventer. Certaines associations prennent en charge sur une base locale, parfois à l'échelle du quartier, l'émergence de ce dialogue. Il faut sans doute les y aider davantage. La puissance publique sera de plus en plus amenée à utiliser les nouveaux outils de communication pour faire vivre le débat public : le forum de discussion mis en place dans le cadre du débat national sur l'école a ainsi connu un franc succès. D'une façon générale, le développement de

la démocratie participative sera un moyen de substituer à la relation verticale et désincarnée entre l'État et les citoyens une relation davantage horizontale entre citoyens.

• Mobilité des individus au sein des groupes

La robustesse et l'intégration d'une société démocratique reposent, comme le roseau de la fable, sur sa souplesse et sa fluidité et non sur la rigidité de ses cadres. L'existence de mondes divers n'a pas le même sens si l'appartenance à ces mondes est définitive ou si elle est réversible. Il reviendra toujours à l'État de veiller à ce que les individus ne soient victimes ni d'assignation à résidence, ni d'assignation d'appartenance.

C'est pourquoi la question des mobilités, géographiques et sociales est si importante. La mobilité géographique, c'est d'abord celle des déplacements quotidiens au sein des espaces publics. L'importance de la sécurité dans les espaces publics a déjà été mentionnée. Une attention toute particulière devra être portée à la question de l'accès des femmes aux espaces publics (cf. la privatisation par les jeunes hommes des espaces publics de certains quartiers). Par ailleurs, des efforts importants devront encore être faits pour faciliter les déplacements des personnes handicapées.

Enfin, même si la présente note n'est pas consacrée à ces aspects, il faut rappeler que c'est le plus souvent l'accès à l'emploi et la mobilité sociale qui sont les vecteurs par excellence de la mobilité résidentielle et plus généralement la mobilité au sein des groupes. Même si l'État peut, moins que par le passé, agir directement sur les mécanismes économiques, il dispose de deux outils majeurs largement sous-utilisés : d'une part une politique ambitieuse de formation tout au long de la vie, d'autre part une politique de recrutement au sein de la Fonction publique qui permette l'emploi et la formation *in situ* de personnes peu qualifiées, comme c'est déjà le cas dans l'armée.

3. Résumé

La tendance à l'affirmation des individus n'est certes pas une tendance nouvelle. Pourtant, il est plus que probable qu'elle continuera encore à s'approfondir et qu'elle sera l'une des tendances les plus importantes à prendre en compte pour penser l'intégration de la société.

Plusieurs éléments caractérisent ce processus d'individualisation. Les principaux sont les suivants : caractère de moins en moins statutaire et de plus en plus électif des liens, volonté croissante

de choisir ses appartenances (y compris par la réinvention de ses origines) et de n'en renier aucune, méfiance à l'égard des engagements jugés irréversibles ou exclusifs.

Tous ces éléments permettent d'expliquer que les conditions de l'intégration de la société ont changé. Ainsi, le lien conjugal, parce qu'il repose davantage sur un principe électif, est devenu fragile. L'engagement associatif doit de plus en plus prendre en compte la disponibilité et les compétences des individus. La participation politique est un acte davantage stratégique et relève moins du devoir. L'appartenance nationale ne doit pas être vécue comme la trahison d'autres formes d'appartenance.

La société dont il s'agit d'assurer l'intégration est donc une société dans laquelle les individus se ressemblent moins et revendiquent davantage leurs différences. La culture commune est dans ces conditions plus difficile à trouver. La diffusion des normes de comportements est certes de plus en plus prise en charge par la sphère médiatique et marchande, mais son pouvoir d'homogénéisation est compensé par sa tendance naturelle à segmenter son offre en fonction des publics cibles.

Les individus résistent également davantage aux injonctions, que celles-ci émanent des religions ou de la morale laïque, de l'école ou de la sphère politique. Cela n'exclut pas, paradoxalement, l'existence de fortes pressions au conformisme, dans les quartiers populaires comme d'une façon générale chez tous les adolescents.

Affirmation des différences et électivité des liens quant à eux, lorsqu'ils se conjuguent, favorisent une tendance à la recherche de l'entre-soi, qui est au moins autant le fait des populations aisées que des populations pauvres d'origine immigrée.

Comment dans ce contexte éviter la fragmentation, le repli sur soi, voire la montée des conflits ?

D'abord, en s'appuyant sur des valeurs très largement partagées qui soutiennent une aspiration à davantage de liberté dans la sphère privée mais aussi à davantage de règles dans les espaces publics et notamment à l'école. De fait, plus les individus sont différents, plus les règles de vie en commun doivent être claires, reconnues et appliquées.

Il s'agit aussi de repenser la gestion des conflits, qui seront de plus en plus des conflits entre individus, ou entre coalitions constituées pour la circonstance. Dans ces conditions, il faudra que l'État sollicite davantage la capacité d'auto-régulation des individus, en prenant toutefois en

compte le fait que cette capacité est assez inégalement répartie.

Mais c'est d'une façon générale tout le processus de construction de l'intérêt général qu'il faut peut-être repenser, étant entendu que si l'État peut être le garant de l'intérêt général, il n'en est plus le propriétaire. Il s'agira donc de plus en plus d'être capable d'arbitrer et de réaliser des compromis entre des définitions concurrentes de l'intérêt général, qu'elles émanent du local ou de l'Europe, de la sphère industrielle ou de la sphère civique.

L'État continuera aussi d'être mandaté pour aider les individus à se dégager des différents types d'assignations dont ils peuvent être l'objet (notamment celles qui sont liées aux origines ou au genre). De ce point de vue, la fonction émancipatrice de l'école sera toujours primordiale pour que chacun puisse profiter des opportunités ouvertes par le processus d'individualisation.

Enfin, il s'agira de concilier liberté de choix des individus et lutte contre les phénomènes de ségrégation urbaine et scolaire. Pour ce faire, il s'agira peut-être moins de vouloir lutter contre toute forme d'entre-soi que de permettre la libre circulation des individus entre les groupes, en encourageant les initiatives qui permettent la rencontre et la connaissance de l'autre.

Systeme de santé : la réforme et ses valeurs

Depuis des années, les mêmes constats sont faits sur le système de santé français. Les diagnostics approfondis révèlent les mêmes carences, quand ils ne proposent pas les mêmes solutions. Le système a montré une certaine capacité à évoluer, en matière de santé publique notamment, et une faculté au moins aussi forte à absorber, à annihiler les tentatives de réforme. Cela s'explique sans doute par une sorte de résignation, en forme de paradoxe : les réserves de performance, les gisements d'économie sont bien repérés mais sans garantie de pouvoir les exploiter, d'où un discours oscillant en permanence entre culpabilisation (des producteurs de soins, des usagers, des opérateurs industriels) et déculpabilisation (les dépenses étant, de toute façon, destinées à augmenter).

Face à ce discours ambivalent, la prospective est une ressource pour saisir dans le présent les vecteurs de changement et utiliser au mieux les leviers de réforme.

Le système de santé gagne assurément à s'ouvrir et à être bousculé. Les chocs n'ont pas manqué : crises sanitaires à répétition, émergence de la société civile et du patient, déficits abyssaux aujourd'hui, qui forcent au changement. L'ouverture internationale, la globalisation des échelles d'action, les initiatives des acteurs locaux, la concurrence, le consumérisme, les innovations radicales en gestation et les chocs démographiques provoqueront dans les années à venir de nouveaux bouleversements, une remise en cause salutaire.

Le prix attaché à la vie humaine est sans doute un critère clef de la rénovation du système de santé, en termes d'équité, d'allocation des ressources, de prise en compte du long terme. La valeur de la vie humaine permet en effet d'articuler les considérations économiques et sanitaires, en matière d'évaluation et de délibération sur les priorités. Si le propre du politique est de dire ce qui est digne de valeur, elle fixe d'abord l'agenda de l'État, entre vision substantive et vision procédurale du droit à la protection de la santé.

1. La valorisation de la santé : un mouvement de fond

1.1. Un bien public mondial

Globalisation des échelles, souci des inégalités, préoccupations relatives à l'environnement et au cadre de vie, préservation des ressources dans le souci des générations futures : le développement durable révèle le sens d'une action publique en santé. Les préoccupations des pays en développement sont révélatrices : la controverse sur l'accès aux traitements met en cause les règles de la propriété intellectuelle mais aussi les normes de sécurité en usage dans les pays développés ; le lien entre développement économique et santé apparaît très clairement à travers l'exemple du sida en Afrique.

Le préambule de la constitution de l'Organisation mondiale de la santé, qui définissait en 1948 la santé comme «*un complet état de bien-être physique, mental et social, [qui] ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité*», est rituellement rappelé. Cette définition plus que cinquantenaire résonne chaque fois comme une interpellation pressante des systèmes de santé des pays développés, du système français en particulier. Si l'OMS continue de lutter contre les maladies infectieuses (voir l'actualité récente du SRAS), si elle est impliquée dans la lutte contre le sida, à travers ONUSIDA, elle organise également des campagnes contre le tabagisme, pour l'amélioration de la nutrition et est particulièrement active face aux menaces de bio-terrorisme (par la constitution de stocks de vaccins et sérums).

L'OMS joue surtout, pour nous Français, un rôle d'éclaireur dans le champ de la santé publique. Dès 1977, dans sa stratégie de «*La santé pour tous*» à l'horizon 2000, elle traitait des inégalités d'exposition aux risques et d'accès aux services préventifs et curatifs. La *Charte d'Ottawa* développait, en 1986, l'agenda d'un État soucieux de dépasser les logiques uniquement cliniques, à travers les concepts de promotion de la santé, d'équité, de médiation (qui suppose l'action coordonnée de tous les intéressés), à travers le

recours à la panoplie de ressources législatives, financières, fiscales, le renforcement de l'action communautaire et l'organisation non essentiellement curative du secteur de la santé.

À l'instar de l'OMS, l'intégration européenne est un levier à utiliser pour vaincre les timidités françaises.

L'Union européenne agit en matière de santé sur plusieurs registres : la protection de la sécurité sanitaire de l'environnement, du milieu de travail, de l'alimentation et des produits de santé, la reconnaissance des qualifications, l'accès des patients européens non résidents à la protection sociale. La protection des consommateurs, la préservation de l'environnement, la libre circulation des biens et des personnes sont les principes – parfois antagonistes – sur lesquels s'appuie cette action.

Au-delà, au titre de la coopération volontaire, la Commission a proposé aux États, entre 1986 et 1991, une série de programmes sur le sida, le cancer ou la toxicomanie. Le traité de Maastricht, en 1992, a marqué une étape en affirmant l'objectif d'un «niveau élevé de protection de la santé humaine». Sur cette base, l'Union a développé des programmes de prévention et des actions transversales relatives à la surveillance de la santé, à la surveillance des maladies et à la promotion de la santé. Le traité d'Amsterdam a encore renforcé les prérogatives de l'Union en affirmant l'obligation d'inscrire «un niveau élevé de protection de la santé humaine dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté» et une mission «d'amélioration de la santé publique et de prévention des maladies et affections humaines et des causes de danger pour la santé humaine».

La pression européenne peut s'analyser à plusieurs niveaux. Les programmes développés à l'initiative de l'Union viennent en complément ou comme ressource d'appoint pour les actions à l'initiative des États. Les initiatives européennes – par exemple l'action très directive en matière de lutte contre le tabagisme quant aux teneurs en substances nocives et aux mentions devant figurer sur les emballages – exercent une influence très directe.

La question de l'articulation des organisations est, en tout cas, une question d'avenir. Cela vaut à l'échelle mondiale : la participation du système de veille sanitaire français aux dispositifs mis en place sous l'égide de l'Organisation mondiale de la santé est aujourd'hui la condition de bénéfices en retour, ce qui suppose de poursuivre la structuration et le renforcement des moyens nationaux. Cela vaut aussi à l'échelle européenne : l'homologation et l'évaluation des produits et des dispositifs de santé,

l'évaluation des risques sanitaires, liés à l'alimentation par exemple, seront de plus en plus traitées à l'échelon européen, la veille sanitaire s'organise également à ce niveau.

Plus essentiel peut-être, cette pression extérieure et la participation aux organisations internationales renforcent opportunément les entreprises de réforme conduites en France depuis quelques années dans le domaine de la santé publique. L'évaluation des politiques publiques sous l'angle de leur influence sur la santé est un apprentissage utile pour les autorités françaises. Elle révèle opportunément les carences de l'expertise dans un certain nombre de domaines, au risque de ne pas pouvoir faire valoir les arguments d'intérêt pour la France. La balance des intérêts économiques et sanitaires est plus spontanément mise en scène dans le contexte européen.

1.2. France : quand la santé devient publique...¹

Longtemps, le poids de la fatalité et l'impuissance de la médecine ont donné le premier rôle à l'État hygiéniste et à la protection communautaire de la santé (vaccination obligatoire...) : version tutélaire et sécuritaire de la santé publique. La montée en puissance de l'assurance publique et les progrès de la médecine ont ensuite mis en avant une médecine toute puissante, technicisée, un patient soumis à cette autorité et réputé ignorant, un État bâtisseur s'en remettant largement à la profession médicale, un financeur en grande partie aveugle.

Cette ère était marquée par une sorte d'irresponsabilité collective : de l'usager par rapport à ses comportements et à sa pratique de consommation de soins, du corps médical quant à l'évaluation de la qualité des actes et des pratiques et à ses comportements de prescription, du financeur quant aux conséquences de l'augmentation des prélèvements sociaux et aux inégalités de santé, de l'État en matière de sécurité sanitaire, de santé publique et de gestion de l'offre de soins de long terme.

Un certain nombre de faits, pour certains déjà anciens ou systémiques, ont permis d'en mesurer les conséquences : difficultés financières récurrentes de l'assurance-maladie, sensibilité plus grande aux inégalités de santé, mise en cause de la responsabilité pénale des responsables politico-administratifs ou du corps médical, émergence progressive d'une information sur le coût économique et sanitaire de la négligence.

(1) Le titre de cette section est emprunté à l'ouvrage de Jean-François Girard (ancien directeur général de la Santé, conseiller d'État, actuellement président de l'Institut de recherche pour le développement), paru en 1998, aux éditions Hachette.

Ces éléments d'analyse sont peut-être moins importants pour comprendre les changements en cours ou à venir que l'émergence du sujet dans la relation médicale : volonté d'être associé, informé, de pouvoir choisir, volonté de s'organiser, importance donnée à de nouvelles exigences telles que la lutte contre la douleur, l'affirmation de la dignité ou la volonté d'accéder très rapidement à l'innovation. Les malades du sida ou du cancer – et leurs associations – ont eu, de ce point de vue, des comportements pionniers.

À travers la prise en charge de la fin de vie par exemple, c'est l'ensemble des registres d'action, sanitaires et sociaux, publics et privés, destinés à la prise en charge du grand âge qui sont questionnés. Les maladies du grand âge et, en particulier, les maladies neurodégénératives, posent un problème quantitatif de prise en charge : la population de malades d'Alzheimer est estimée aujourd'hui à plus de 600 000 personnes, la prévalence est de 21 % chez les 85-89 ans, de 41 % pour les plus de 90 ans, ce qui laisse augurer une très forte progression des besoins (voir *infra*). Au-delà du défi quantitatif, présent et à venir, au-delà des perspectives thérapeutiques, la maladie d'Alzheimer soulève notamment la question de la capacité à prendre en considération les familles, en termes d'information, d'écoute, de concertation.

Les démarches des soins palliatifs bousculent aussi la médecine, ses objectifs et ses modes d'organisation. Cette démarche, développée tardivement en France, recèle nombre d'interrogations quant aux conditions dans lesquelles on meurt, quant à la définition même de la mort, de la «*mort acceptable*». La réponse apportée par un certain nombre de pionniers, les expérimentations ou la structuration d'une réponse institutionnelle doivent trouver leur place dans un système hospitalier orienté vers la lutte contre la maladie et le soin curatif, organisé autour de la prise en charge des épisodes aigus. Les enjeux sont d'autant plus importants que la période chronique palliative s'allonge, non seulement en cancérologie ou pour les malades du sida, mais pour de nombreuses autres pathologies en fort développement (insuffisances rénales terminales, certaines maladies neurologiques).

L'importance désormais reconnue des contextes d'action impose enfin de faire jouer à plein la réactivité et la capacité d'innovation des territoires. La connaissance du terrain, la meilleure perception de l'articulation des politiques publiques, les pratiques de délibération et la perspective de la sanction politique sont autant de ressources pour ancrer les politiques de santé dans la réalité. L'acculturation des élus s'est faite lentement. Il y a eu là aussi des militants et des territoires pionniers.

La prise en compte des conséquences sanitaires des politiques publiques a, peu à peu, imposé la santé publique à l'agenda des assemblées territoriales. La régionalisation de certains programmes, la création d'institutions régionales dans le cadre du *Plan Juppé* de 1995 ont également été des supports essentiels.

La France est bien placée globalement mais en position moins favorable en termes de mortalité prématurée avec des disparités sociales et territoriales marquées. Dans ces conditions, le sens de l'action publique en santé doit être, par construction, de lutter prioritairement contre ces facteurs de mortalité prématurée (ce que tout le monde admet sans doute), en agissant sur les conditions de vie et de travail, sur les milieux au moins autant que par la prévention médicalisée (ce qui est sans doute plus difficile à faire entendre et moins visible), sauf à mettre en place des dispositifs susceptibles de toucher de façon privilégiée ceux qui s'adresseront le moins spontanément au système.

Un certain nombre d'exemples récents ont montré une résolution plus grande en matière de santé publique. Dans la lutte contre le tabagisme, l'action sur les prix a relayé une communication désormais sans entrave. Face à la violence routière, cette autre «*épidémie industrielle*» (Gérard Dubois), la prise en compte des conditions d'effectivité de la sanction a accrédité le renforcement de l'arsenal répressif. Dans le domaine de la lutte contre le cancer, l'action s'organise désormais à travers les six volets du *Plan cancer* : prévention, dépistage, soin, accompagnement, formation, recherche. L'action en matière de nutrition, lancée par le précédent gouvernement et poursuivie depuis, a permis d'engager une action multiforme sur un problème de santé publique déterminant pour les décennies à venir.

Si l'action en matière de santé publique est apparue plus résolue depuis quelques années, on ne le doit pas seulement à l'accumulation des diagnostics documentés, à l'engagement politique ou à la pression des organisations internationales mais aussi à l'émergence et aux efforts de quelques entrepreneurs de réforme.

On pense bien évidemment à quelques «*experts militants*», aux acteurs associatifs mais aussi à un certain nombre d'institutions. Le Haut Comité de la santé publique a ainsi continûment mis l'accent sur les notions de programmation, de définition de priorités en matière de santé publique, sur la répartition territoriale des ressources et la question des inégalités. La Mission interministérielle sur le cancer développe aujourd'hui une logique de projet, largement inédite. L'articulation du travail

des opérateurs publics, au titre du *Programme national nutrition santé*, renouvelle les pratiques et permet de dépasser les cloisonnements habituels.

Il importe de tirer les enseignements de ces expériences. Le fait associatif est assurément un argument majeur : les États généraux des malades du cancer, organisés par la Ligue nationale contre le cancer, ont contribué à la mise sur agenda et ont permis de structurer une action multidimensionnelle. L'engagement des acteurs locaux et des relais est désormais mieux pris en compte : l'action en matière nutritionnelle bénéficie ainsi de l'expérimentation conduite sur un certain nombre de sites (l'expérience de Fleurbaix Laventie Ville Santé notamment). Au-delà des effets d'annonce, auxquels se sont souvent résumées bien des initiatives passées, ces actions révèlent le sens d'une planification réelle : des priorités, des moyens, la durée.

2. Rationalité procédurale et introduction du principe d'économie

2.1. Le principe de précaution en débat

La question est bien au fond de comprendre, comme le dit Bruno Latour, *«pourquoi cette expression quelque peu pédante, maladroite en français, mal fondée juridiquement, sans véritable pedigree philosophique, s'est répandue comme une traînée de poudre, au point de revenir chaque soir au journal télévisé et de résonner de plus en plus vivement aussi bien dans les prétoires que dans les propos militants²»*.

Les domaines de développement sont nombreux. La dangerosité éventuelle, l'incertitude sur le risque, la peur forment un terrain commun mais, en même temps, le champ d'application n'est pas le même : de l'environnement global à l'homme, du risque planétaire au risque individualisable, d'une possible gestion raisonnée des risques admettant des réponses proportionnées à la tentation du risque zéro...

Pour s'en tenir au champ de la santé, la question du principe de précaution se conçoit au sein du triangle droit-économie-santé publique. Lieu de convergence ou triangle d'incompatibilité, c'est selon.

- D'un côté, le principe de précaution a permis de renforcer la valeur santé : il donne plus de poids à

(2) Bruno Latour, Du principe de précaution au principe de bon gouvernement : vers de nouvelles règles de la méthode expérimentale.

la protection de la santé dans la balance des intérêts. L'extension du principe de précaution au champ de la sécurité sanitaire a eu deux motifs essentiels : les traumatismes récents (sang contaminé, hormone de croissance, amiante...) et le besoin d'un principe de meilleure gestion des risques. Elle est aussi liée, dans le cas de la contamination par l'hépatite C (décision du Conseil d'État de 1993), au besoin de trouver un fondement à l'indemnisation des victimes. La notion de précaution a d'ailleurs d'abord été élaborée pour traiter des problèmes situés non pas en amont mais en aval des décisions et plus particulièrement pour fonder une réponse en termes d'indemnisation et de remise en état.

- D'un autre côté, l'invocation dans l'espace public de ce principe censé faire crédit au doute et à la démarche expérimentale, développer les ressources délibératives et enrichir les pratiques démocratiques, clôt souvent la discussion avec la force de l'autorité. Les invocations du principe de précaution dans la sphère publique se font en effet le plus souvent par temps de crise. L'événement met à l'agenda telle ou telle question, suscite l'intérêt médiatique et oblige à la réponse politique. Dans ce contexte, l'expression publique autour de la précaution semble, par construction, s'opposer aux logiques d'action de long terme auxquelles invite la démarche de précaution, *«démarche active et ouverte, contingente et révisable. Elle est exactement l'inverse d'une décision tranchée une fois pour toutes³»*.

Cet usage dans la gestion de crise plutôt que dans la gestion anticipée des risques hypertrophie souvent les motifs sanitaires, particulièrement rentables en termes de justification apparente... au risque de semer le trouble au sein même de la communauté sanitaire. La décision médicale s'accommode mal, en effet, de l'approche binaire (interdire/autoriser) que sous-tend la recherche du risque zéro et sollicite bien davantage une balance coûts-avantages individuelle. La polémique sur la vaccination contre l'hépatite B a largement montré l'indécidabilité au niveau politique et l'intérêt d'une décision au plus près des réalités individuelles. La question de la sécurité hospitalière n'engage pas les seules autorités sanitaires ou médicales mais aussi les usagers à travers la balance sécurité-proximité.

Coûts démesurés (en référence à la valeur de la vie humaine et aux usages alternatifs possibles des ressources), défaut de hiérarchisation entre risques avérés et risques incertains, voire négligeables,

(3) Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, Agir dans un monde incertain, *Le Seuil*, 2001.

analyse coût-bénéfice tronquée et perte de chance d'accès aux traitements du fait de la focalisation sur les risques... : telles sont quelques-unes des critiques qui se font jour dans la communauté médicale.

Il est cependant spécieux de faire reproche à ce principe de ses mésusages. Son succès, exceptionnel dans le contexte français, s'est bâti sur des décennies de déshérence de la santé publique et plusieurs scandales. Les excès révèlent le défaut de hiérarchisation, de principes d'allocation des ressources, d'expertise, de lieu de délibération, d'où l'intérêt de travailler sur les usages du principe de précaution avec l'ensemble des parties prenantes.

2.2. Entre évaluation et gestion des risques : organiser l'analyse socio-économique

La très importante opération de «*design institutionnel*», conduite depuis le début des années 1990 avec les agences de sécurité sanitaire, est, de ce point de vue, très intéressante. Le principe de précaution et les nouveaux agents institutionnels que constituent les agences sont, dans le contexte français, les deux faces d'une même réalité. Ils se sont construits sur les mêmes terrains (les produits de santé, l'alimentation), en situation de crise. La séparation de l'évaluation et de la gestion des risques est une réponse à la confusion des intérêts, quand le principe de précaution est, on l'a dit, une façon de surpondérer la valeur santé en situation d'incertitude.

Le dispositif des agences sanitaires s'est développé dans des domaines où la sécurité sanitaire apparaît comme une valeur première : un postulat de la médecine («*D'abord ne pas nuire*») pour les produits de santé, une tradition dans le cas de la sécurité de l'alimentation (mise à mal par les nouveaux modes de production et la globalisation des *process*). Dans les deux cas également, la constitution d'un dispositif d'expertise robuste n'éloignait pas les considérations économiques : l'évaluation de la sécurité et de l'efficacité des produits de santé ont partie liée ; la sécurité des produits alimentaires est une donnée clef de la compétition commerciale. Sur ces bases, les agences en charge (l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé/AFSSAPS et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments/AFSSA) ont bénéficié de moyens conséquents, d'un environnement international porteur, d'une visibilité médiatique importante et d'un soutien politique obligé. Elles ont de fait développé des règles déontologiques, une organisation de la qualité, des pratiques de transparence. D'autres agences (l'Institut de veille sanitaire/InVS et l'Agence française de sécurité sanitaire environ-

nementale/AFSSE) n'ont pas bénéficié de la même attention et ne connaissent pas la même reconnaissance. La dernière crise sanitaire, celle de la canicule de l'été 2003, a en effet montré un système de veille largement désemparé, reproduisant les invariants des crises passées, notamment le défaut d'articulation des opérateurs au sein de l'appareil d'État.

Aujourd'hui, les défis sont clairs :

- compléter le dispositif institutionnel : si l'AFSSAPS et l'AFSSA ont décrit un modèle, celui-ci doit être étendu à des domaines mal couverts : santé au travail et renforcement, sinon reconfiguration, de l'AFSSE ;

- travailler à l'articulation des échelles nationale et européenne, voire au-delà ;

- rationaliser les relations avec les tutelles ;

- enfin et surtout, compléter le dispositif d'expertise sur le versant socio-économique, en intégrant les acquis de l'expérience des agences (transparence, déclaration des conflits d'intérêt, caractère pluriel et collectif de l'expertise, certification qualité). En matière d'analyse scientifique, le décideur est aujourd'hui tenu par l'expertise des agences, au risque d'ailleurs de perturber le schéma de séparation évaluation/gestion des risques. Il ne bénéficie pas de la même qualité d'expertise en matière socio-économique ou, quand elle existe, elle n'est pas rendue visible. Sur la plupart des sujets, l'incertitude sur les risques, les difficultés de la quantification sont un médiocre subterfuge. La réalité est que les pouvoirs publics ne se donnent bien souvent pas les moyens de constituer ou de rendre visibles les termes de l'analyse socio-économique, façon de préserver les prérogatives, la part discrétionnaire de la décision, qui ne fait pas la balance d'intérêts construits et transparents.

Sur bien des sujets, les processus de décision publique sont aujourd'hui opaques. On retrouve là le cœur de la controverse sur le principe de précaution. Les tentatives de promouvoir une vision raisonnée du principe sont inopérantes tant qu'il n'existe pas d'appareil d'analyse socio-économique ou tant que cette analyse n'a pas part à la décision.

2.3. La valeur de la vie humaine : le principe d'économie articulé à l'évaluation de la contribution à la santé

Donner une valeur à la vie humaine dans l'élaboration des politiques publiques a un objectif : éviter le maximum de morts à dépense égale. Le principe est simple, impératif. L'énoncé peut paraître brutal. Il est en fait éthique. Le sens de

la mesure, la discipline induite doivent être bien compris : il s'agit de travailler les principes d'allocation rationnelle des ressources (à travers le concept de mort statistique et la pratique de l'actualisation), non d'interférer dans les décisions individuelles, dans les choix «au lit du malade».

Des outils tels que les QALYs (ou nombre d'années de vie gagnées ajusté par la qualité) sont un élément de la «boîte à outils» à la disposition du décideur. Ils ne sont pas d'usage immédiat : à l'échelon des choix collectifs, il est difficile de s'appuyer sur le critère du coût par année de vie gagnée (l'expérience de l'Oregon, dans les années 1980, a montré les limites de l'outil pour définir un panier de soins). C'est cependant un élément de comparaison utile entre plusieurs procédures de soins ou entre plusieurs médicaments.

Les bilans socio-économiques sont là pour contraindre le décideur à expliciter les arguments qu'il retient. Tout en préservant la prérogative du politique de corriger les excès du discours rationaliste, il s'agit par-là de pointer les domaines de totale irrationalité en termes d'affectation raisonnée des ressources, lorsque «*ce qui n'est pas éthique, c'est de dépenser trop*» (Marcel Boiteux).

Qu'il s'agisse de révéler ces situations d'excès ou d'établir des plages où la discussion argumentée est souhaitable (lorsque, si l'on suit Jean-Paul Moatti, le coût marginal par année de vie gagnée se situe entre 2 et 6 fois le PNB par tête), ces pratiques n'ont pas cours en France dans le champ de la santé (contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres domaines, par exemple en matière d'infrastructures de transport).

Il y a à cela toute une série d'explications : la préférence pour la régulation par le droit, un cadre déontologique qui entretient une relation ambiguë à l'économie, un milieu globalement réfractaire malgré la tradition d'ingénierie économique française, un ministère longtemps organisé autour de la fonction de production de soins.

Quand elles existent, ces analyses à dominante comparative ne passent pas de la sphère académique à la sphère de la décision. On se prive ainsi d'une ressource utile. Comme l'expliquait le Comité consultatif national d'éthique dans son avis de 1998,⁴ il est indispensable de mieux informer les jugements de valeur et les pratiques de délibération.

(4) Avis n° 57, Progrès technique, santé et modèle de société : la dimension éthique des choix collectifs, 20 mars 1998.

Le flou arrange, il est vrai, beaucoup d'acteurs : il donne des marges de jeu considérables, qualifie potentiellement (et souvent temporairement) des innovations inefficaces et coûteuses et justifie les revendications quantitatives. La demande de sécurité, la pression contentieuse, l'offre technologique et ses relais, la pression des opérateurs et, à l'inverse, le défaut d'incitation à l'efficacité, tous ces éléments se conjuguent pour sélectionner *a priori* les solutions coûteuses. Le rôle de l'État stratège dans la préservation de la santé à long terme de la population est bien la défense des solutions que ni le marché ni les intérêts organisés ne soutiendront.

Ce qui est en cause, débat essentiel des réformes en cours, c'est la capacité à sélectionner les innovations : logique individuelle ou professionnelle *versus* choix publics délibérés. C'est aussi la capacité à homogénéiser l'évaluation des politiques concourant à l'objectif de santé : prévention et soins. En ces domaines, malgré les carences de l'expertise socio-économique des risques, il est probable que la santé publique a été précurseur.

«*L'éthique suggère donc que, dans un contexte de maîtrise des dépenses, on commence par dépenser ce qu'il faut pour se doter très rapidement des moyens de l'évaluation*»⁵. Les enquêtes permettant d'apprécier les priorités, les études longitudinales permettant de mesurer l'efficacité à moyen et long terme de interventions doivent dès lors être développées.

2.4. Un exemple d'immaturation

L'affaire du classement établi en 2000 par l'Organisation mondiale de la santé est plus qu'anecdotique. Ce classement plaçait la France en première position pour la performance globale de son système de santé. L'interprétation doit être plus prudente qu'elle ne l'a été parfois (entre auto-satisfaction et commentaires de type sportif).

L'indice de performance globale calculé pour la France est, en effet, avant tout le reflet des principes, méthodes et calculs retenus par l'OMS pour établir son classement de 191 pays. La France obtient un bon résultat parce que c'est un pays riche, parce que, parmi les pays riches, ses résultats en termes d'espérance de vie moyenne corrigée des incapacités sont bons (sans doute parce que la France est relativement plus épargnée que les autres pays par certaines causes de mortalité, notamment celles liées à l'alimentation) et parce que la France s'est longtemps distinguée par un

(5) *Ibid.*

taux de scolarisation faible au-delà de l'âge légal : l'espérance de vie maximale à laquelle on pourrait s'attendre dans chaque pays en l'absence de système de santé efficace a été estimée à partir de la relation entre le capital humain et l'espérance de vie au début du siècle. Cette construction de la performance globale explique, de façon contre-intuitive, les excellents résultats des pays latins et la performance somme toute médiocre des pays nordiques.

Que n'a-t-on développé depuis comme argumentaire de légitimation sur ces bases fragiles ? Il faut bien sûr faire la part de l'autosatisfaction dans cette affaire. Ceci dit, elle est caractéristique de la difficulté à regarder la performance en face.

3. La santé : un bien supérieur ?

Un bien supérieur est un bien dont la demande augmente plus vite que le revenu. À long terme et en comparaison internationale, cela se vérifie globalement : la croissance des dépenses de santé accompagne le développement économique. Les biens et services de santé présentent certaines caractéristiques explicatives (pression du progrès technique, contenu en emplois qualifiés et/ou à faibles gains de productivité, etc.). Par ailleurs, il n'est pas illégitime *a priori* qu'une société plus riche et vieillissante consacre plus de ressources à la préservation du capital santé.

Ceci dit, ce constat et cette intuition n'emportent pas de conséquences déterminantes pour l'avenir.

Il existe en effet des disparités troublantes entre les pays. Avec une part des dépenses de santé dans le produit intérieur brut de 9,5 % en 2001⁶ (10 % si on intègre les dépenses de gestion administrative de l'assurance-maladie, comme dans les autres pays de l'OCDE), la France ne se trouve devancée que par les États-Unis (13,9 %), la Suisse (10,9 %), l'Allemagne (10,7 %), le Canada (9,7 %), à comparer aux chiffres du Japon (7,6 % en 2000) et du Royaume-Uni (7,6 % en 2001). Si, dans tous ces pays, la croissance des dépenses de santé par rapport au PIB a été soutenue au cours de la décennie 1990, le différentiel ne saurait s'expliquer par les déterminants communément avancés.

Par ailleurs, à court terme, ceux-ci ne sauraient justifier la croissance des dépenses, laquelle ne se traduit pas en tout cas en progrès quant à l'état de santé de la population.

(6) Source : Eco-Santé, OCDE, 2003.

Il n'existe pas de norme *a priori*. Comme le disait déjà le *Livre blanc sur le système de santé et d'assurance-maladie*, en 1995, «*si on avait la certitude que chaque franc supplémentaire dépensé améliorerait l'état sanitaire de la population, il n'y aurait alors guère de légitimité à s'efforcer de maîtriser les dépenses de santé.*»

La question de la contribution à la croissance est un élément de justification *a priori* de la croissance des dépenses de santé : pourquoi brider un secteur créateur d'emplois et de valeur ? Sauf à déconnecter les évolutions respectives des dépenses de santé et de l'effort collectif en faveur de la santé, cet argument ne vaut que pour autant que les ressources employées à ce titre le sont efficacement ou, au moins, qu'il y ait eu délibération instruite sur cet effort.

Le financement socialisé des services publics peut-il se faire à guichets ouverts ? Qui dit financement socialisé dit normalement régulation pour au moins trois raisons : parce que les ressources publiques sont rares, parce qu'on n'a pas le droit d'évincer des dépenses qui seraient utiles dans un secteur (la recherche par exemple) et, qui plus est, utiles pour préparer l'avenir, pour financer les dérives constatées dans un autre (que ne pourrait-on pas faire d'utile avec les 14 milliards d'euros de dérive annuelle des dépenses de santé ?) et parce qu'on obère à moyen terme les capacités d'agir dans le champ même de la santé : le niveau de dépenses atteint constitue chaque année la nouvelle référence (par rapport à laquelle on tolère un pourcentage d'augmentation nouvelle).

Les décisions en matière de ressources consacrées à la santé et aux soins ne sauraient en tout cas reposer sur le consentement à payer. Il s'agit, aujourd'hui encore dans notre pays, d'un choix non délibéré. La discussion annuelle au Parlement a été un progrès mais le caractère non opposable de l'objectif de dépenses, le fait que les débats restent très convenus, l'absence de loi de finances rectificative en matière de financement de la Sécurité sociale ont enlevé une grande partie de l'intérêt de cet exercice.

4. Trajectoire «au fil de l'eau» : le futur comme contrainte

Le scénario «au fil de l'eau» poursuit la trajectoire d'un système non régulé, tout occupé à neutraliser les opportunités de changement ou les injonctions externes. On peut assez facilement donner une image du paysage sanitaire à vingt ans dans une telle perspective. Les précédents sont en tout cas édifiants : échec des multiples plans de régulation, lenteur des ajustements liés aux innovations, etc.

Les tendances lourdes sont identifiées mais plus difficiles à évaluer. L'inertie et les qualités du système de santé français sont suffisantes pour ne pas accrédi-ter les scénarios manichéens (marchandisation, dérégulation, etc.) quitte à laisser se dégrader, sous cet ensemble de contraintes, les données structurelles en termes de coûts, d'inégalités et de qualité.

4.1. Le poids du vieillissement

Quelques données de cadrage méritent d'être rappelées : la population des 65 ans et plus représentait 11,4 % de la population en 1950, 16 % en 2000. Elle représentera, selon le scénario central des projections de l'INSEE, ⁷ 17 % en 2010, 21 % en 2020 et 24,9 % en 2030. La population des 75 ans et plus représentait 7,2 % de la population en 2000, elle représenterait 9 % en 2010, 9,6 % en 2020, 13,1 % en 2030. Les effectifs des plus de 75 ans passeraient ainsi de 4,23 millions en 2000, à 5,5 millions en 2010, 6 millions en 2020 et 8,3 millions en 2030.

Ces évolutions sont dues à la fois à l'arrivée progressive des générations du *baby-boom* aux âges élevés (les premières d'entre elles atteindront 65 ans en 2010) et à la prolongation de l'espérance de vie : toujours dans le scénario central de l'INSEE, l'espérance de vie passerait de 75,2 ans à 80,9 ans pour les hommes entre 2000 et 2035 et de 82,7 à 88,7 ans pour les femmes. L'espérance de vie à 60 ans augmenterait de 5,5 ans pour les hommes (de 20 à 25,5) et de 6,4 ans pour les femmes (de 25,2 à 31,6 ans).

En termes de répartition territoriale, les évolutions nationales seront amplifiées ou, au contraire, atténuées en fonction des phénomènes migratoires. Selon l'INSEE, *«le vieillissement devrait toucher plus particulièrement les départements peu urbanisés du centre de la France, de l'Ouest et du Massif central, ainsi que le nord-est du pays. Il devrait être moins important sur le littoral méditerranéen, en région Rhône-Alpes et surtout en Île-de-France»*.

L'impact du vieillissement sur les dépenses de santé est une question qui parcourt nombre de rapports, dont récemment celui du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie. Un travail récent du CREDES⁸ permet de raffiner les raisonnements habituels. Si l'on part d'un scénario «mécanique»,

(7) INSEE, Résultats Société n° 16, «Projections démographiques pour la France, ses régions et ses départements» (horizon 2030/2050), juillet 2003.

(8) Michel Grignon, «Les conséquences du vieillissement de la population sur les dépenses de santé», CREDES, Questions d'économie de la santé, n° 66, mars 2003.

qui conserve le profil de dépenses de santé par âge, les projections de populations rappelées ci-dessus se traduisent en 2020 par une augmentation de 0,9 point des dépenses de santé (en % du PIB).

Le problème est que le profil par âge se déforme au cours du temps ; on l'a vu au cours des années passées. Cela est dû notamment à l'évolution de la morbidité. La décomposition des facteurs explicatifs entraîne quelques constats contre-intuitifs : à état de santé et niveau de couverture complémentaire identiques, l'âge contribue à diminuer les dépenses de santé (effet lié au possible rationnement relatif des soins pour les personnes âgées, à un renoncement volontaire de leur part et à un effet de génération).

C'est en fait le couple morbidité-allongement de la vie qu'il faut traiter. Trois scénarios sont alors envisageables :

- soit on considère que l'allongement de la vie s'accompagne d'une amélioration de l'état de santé à un âge donné ; dans ce cas, l'accroissement de la proportion de personnes âgées entraînera une croissance moindre de la dépense par tête ;

- soit l'on considère que les progrès enregistrés sont acquis par un effort de dépense supplémentaire, dans ce cas l'augmentation de la population âgée pourrait entraîner une croissance plus forte des dépenses ;

- un troisième scénario juxtapose une augmentation de la morbidité à âge donné et un recul de l'incapacité ; autrement dit, avec la chute de la mortalité, la prévalence des maladies chroniques au sein du cycle de vie augmente mais les états prévalents sont en moyenne moins sévères.

Un dernier facteur explicatif est à prendre en compte : les choix d'affectation de ressources de santé au profit des différentes classes d'âge, lesquels sont bien entendu partiellement liés aux trajectoires de recherche, aux innovations destinées à la prise en charge du grand âge, aux choix d'implantation des établissements, etc.

En comparaison internationale, les projections prises en compte par l'OCDE⁹ sont manifestement sujettes aux différences de modélisation. Elles font état d'un impact du vieillissement sur les dépenses publiques de santé (court et long terme) variant de 0,5 point de PIB en Corée à 6,2 points en Australie sur la période 2000-2050. Les chiffres affichés par

(9) OECD, «Policies for an Ageing Society : Recent Measures and Areas for Further Reforms», Economics Department, Working Paper, n° 369.

la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni sont respectivement : 2,5, 3,1, 2,1 et 1,7 points.

Un autre défi se fait jour pour nos systèmes démocratiques : organiser la délibération sur la répartition inter-générationnelle des ressources en santé.

4.2. La pression technologique et industrielle : l'innovation n'a pas de prix...

On peut sans doute classiquement¹⁰ retenir trois grands domaines d'évolution des techniques :

– la biologie moléculaire et la médecine génétique sont porteuses de promesses – et de risques – en matière de diagnostic et de capacités prédictives ; elles ouvrent aussi sur des applications thérapeutiques ;

– de nouvelles techniques d'imagerie, la miniaturisation et la robotisation en chirurgie, de nouveaux tests biologiques renouvelleront également les perspectives diagnostiques et thérapeutiques ;

– les technologies de l'information et de la communication fourniront à la fois des outils d'aide à la décision médicale, des opportunités pour une pratique plus collective au sein des organisations hospitalières et au niveau du système de santé dans sa globalité ; elles renforceront également l'information des usagers et les possibilités d'acheter en ligne.

Au-delà des perspectives héroïques, le progrès technique doit être envisagé à travers son impact sur les organisations, les pratiques et les métiers. L'impact sur les pathologies mérite d'être évalué, notamment pour identifier les populations cibles et les ressources à dégager par la collectivité : pathologie cancéreuse, maladies monogéniques, pathologies du vieillissement, en particulier neuro-dégénératives, mais aussi l'ostéoporose.

Le premier effet du progrès technique en santé est, en tout cas, bien souvent d'étendre le champ des possibles, quant aux indications des interventions, aux perspectives thérapeutiques, aux opportunités de développement des réseaux, etc. Les innovations peuvent également générer des économies : en termes de communication des données, de limitation des durées de séjour, de recours aux techniques invasives, etc. Les gains de

productivité sont donc possibles mais les effets de gamme sont également à prendre en compte (voir *infra* sur le médicament).

Les modalités de diffusion de l'innovation sont une question essentielle en termes de gouvernance et de financement. Comment les évalue-t-on ? Quelle planification pour les équipements ? À quelle échelle ? Comment optimiser les taux d'utilisation ? Quelles modalités de financement ? Comment réussir l'insertion d'une innovation au sein d'une organisation ou d'un *process* ?

4.3. Le développement de la « médecine défensive » face aux mises en cause de la responsabilité

L'évolution de la jurisprudence civile et administrative de la responsabilité médicale et la question des principes (pratique assurancielle ou solidaire) de l'indemnisation des accidents médicaux méritent attention en ce qu'elles révèlent les nouveaux contours de la relation médicale. Le droit à l'information de l'usager (sur son état de santé, sur les possibilités de traitement, sur les risques qu'il encourt) est perçu différemment selon qu'on y décèle une mise en cause radicale de l'autorité médicale et les prémices d'une judiciarisation (l'inversion de la charge de la preuve en matière d'information sur les risques thérapeutiques est ainsi très critiquée par certains professionnels) ou la reconnaissance de la nécessité d'associer le patient au traitement en obtenant un « consentement éclairé ».

La question de la responsabilité médicale se complique aussi du fait du développement, par ailleurs jugé souhaitable, de formes de coordination et de partage des pratiques médicales (télémédecine, organisation en réseau, etc.). Double déplacement en somme : de l'exercice de l'autorité à la recherche du consentement, de l'exercice individuel à la coopération.

Ces questions de réglementation sanitaire prennent d'autant plus de relief que vont se développer, à destination du grand public, *via* Internet et en marge des pratiques habituelles, un volume d'informations très important (informations sur les bonnes pratiques et la qualité des soins mais aussi informations non validées sur les innovations thérapeutiques, etc.), la possibilité d'acheter des produits ou de consulter en ligne. Ce type de développement bouscule le cadre réglementaire actuel, quant aux autorisations de mise sur le marché, aux contours et aux frontières des professions (médicales, paramédicales, pharmaceutique), à la nature des actes. Il met aussi en

(10) Voir, par exemple, Dominique Polton, *Quel système de santé à l'horizon 2020 ? rapport préparatoire au schéma de services collectifs*, Paris, La Documentation française, 2000.

cause les formes de prise en charge socialisée et d'évaluation.

Alors même qu'ils recèlent des opportunités pour la transparence de l'information, les nouveaux médias en santé sont ainsi porteurs d'effets pervers non négligeables (confusion réglementaire, abolition des médiations professionnelles dans la transmission de l'information, contribution au culte du corps et de la bonne santé, etc.), qui justifient de réfléchir à leurs usages et à leur régulation.

5. Le futur comme opportunité

5.1. L'ouverture européenne

Encore une fois, parmi les facteurs de déblocage du système de santé français, on ne saurait trop insister sur les opportunités que recèlent les initiatives des organisations internationales, européennes en particulier (initiatives de la Commission et du Parlement, du Conseil de l'Europe ou décisions de jurisprudence) en matière de circulation des biens et des personnes, de médicament, d'assurance.

La santé est un secteur économique où l'on considère habituellement que la concurrence s'exerce mal, du fait de l'asymétrie d'information, de l'incapacité dans laquelle se trouve le consommateur de faire des choix éclairés et de la sur-administration, sinon la sur-réglementation.

Les questions de santé se traitant de plus en plus à l'échelle européenne, la politique de la concurrence définie à ce niveau sera donc de plus en plus prégnante. Parallèlement, des dispositifs sont parfois envisagés, au nom de la régulation des dépenses, qui peuvent contredire les principes de liberté du commerce et de concurrence : ticket modérateur d'ordre public (*versus* liberté des assureurs de proposer une couverture plus favorable à leurs clients), contractualisation entre assureurs et praticiens, dispositions relatives à la circulation des patients et des soignants, accès aux biens de santé (publicité, e-commerce, importations, etc.), mode de tarification et possibilité de reconnaître la spécificité des établissements publics (recherche, formation, urgences, etc.).

5.2. Médicament : que rémunérera-t-on demain ?

Dans le domaine du médicament, il faut s'efforcer de sérier les problèmes et les objectifs : effort consenti par la collectivité au titre de la prise en charge socialisée, organisation de la recherche publique et des partenariats public-privé, attractivité de la recherche clinique, nationalité de l'entreprise et localisation des centres de décision.

Tous les enjeux, pris individuellement, sont légitimes (politique industrielle, financement, emploi et aménagement du territoire, santé publique). Il ne s'agit pas cependant d'instrumentaliser la valeur santé au mépris des considérations économiques durables. Il faut travailler les liens systémiques.

La conjugaison d'une évaluation défailante, d'un système de prix administrés, d'un financement global généreux assorti de tentatives de régulation frustes : telle a longtemps été la réalité de la politique française du médicament. Le résultat est connu : des prix relatifs faibles (ce n'est plus le cas aujourd'hui), une surconsommation sans mesure, des rentes indues au détriment de l'innovation et donc un tissu industriel incertain.

Où en seront les industries pharmaceutiques française et européenne dans quinze ans ?

La trajectoire industrielle décrite aujourd'hui par les opérateurs du secteur voit l'émergence d'une nouvelle «grappe d'innovations» autour des médicaments de haute technologie, à base de biotechnologies, médicaments potentiellement guérissants, destinés à des populations ciblées et restreintes. Les coûts de développement de ces innovations seront de plus en plus importants. Ces médicaments, ou plutôt ces biens intermédiaires, seront utilisés à condition d'être intégrés dans le cadre d'une prestation globale.

Si ce modèle est juste, si l'on doit demain distinguer deux segments du marché pharmaceutique, les médicaments destinés aux maladies graves (cancer, maladies génétiques, maladies dégénératives) d'un côté, les médicaments destinés aux maladies de société (maladies du vieillissement, insomnie, hypertension artérielle, diabète, etc.) d'un autre côté, ce sont en fait deux modèles industriels qui s'affrontent.

Le premier exploite la caractéristique majeure de cette industrie, souvent perdue de vue : la science est sa matière première, les savoirs sont rapidement obsolètes, l'innovation est donc le principal facteur à rémunérer. Ce modèle de production se conçoit à travers le nouveau rôle des grandes firmes, à travers l'intégration des contributions des sociétés de biotechnologie (avec lesquelles les alliances stratégiques se multiplient).

Le second a incontestablement des ressources de développement quant aux effectifs de populations concernées. Pour ce qui est du potentiel innovant, les améliorations se feront sans doute à la marge. Ce second segment est le domaine de développement des génériques.

Si le premier segment représente aujourd'hui la moitié des autorisations de mise sur le marché aux États-Unis, s'il représente demain une part de marché significative en Europe et l'essentiel des efforts d'innovation des firmes, le débat de la régulation du secteur en sera considérablement renouvelé.

Les enjeux de santé publique et les missions du régulateur sont clairs : mettre à disposition de la population les innovations utiles dans des délais réduits, faire en sorte que ces innovations ne soient pas discriminantes, faire en sorte que soit toujours disponible l'ensemble de la gamme de produits utiles.

Les solutions du passé ne seront d'aucune utilité pour aborder ce nouveau paradigme industriel et ses enjeux sociaux et économiques. Comment organiser le déversement d'une large partie des ressources publiques des «médicaments de société» vers les médicaments réellement innovants ? Comment faciliter dans ce cadre l'adaptation de l'appareil industriel et commercial des firmes ? Quels critères mettre en place pour la rémunération de l'innovation ? À quelle échelle ?

Concevoir le médicament comme bien intermédiaire d'une prestation à solvabiliser nous fait évidemment sortir du modèle d'administration des prix et de ses palliatifs (jeu sur les volumes et efforts de promotion commerciale dédiés). Il s'agit globalement d'en finir avec un système censé rémunérer l'innovation mais paradoxalement orienté dans le passé.

Sur les segments innovants, il n'y a pas de limites *a priori*, hors la valeur de la vie humaine considérée au niveau collectif et non au «lit du malade». Un des enjeux essentiels est bien entendu la capacité à mettre en place un système d'évaluation, à l'échelle européenne.

Sur les produits moins innovants, les expériences étrangères montrent la brutalité des ajustements sur les produits dont le brevet est tombé dans le domaine public. Les économies potentielles pour l'assurance maladie ne se limitent pas à la ressource générique. Il importe de réfléchir à une dynamique des prix dans le temps du brevet, autrement dit à un cycle de prix dynamique.

5.3. Les frontières des métiers

Les métiers de la santé sont un autre exemple des apports d'une démarche prospective construite. Comment sortir d'une logique de corps et penser à un horizon de vingt ans les métiers de la santé ? Comment appréhender les rôles respectifs de l'État et des acteurs territoriaux, porteurs de dynamiques

nouvelles et soumis à diverses contraintes ? Comment faire leur place aux besoins émergents ou non couverts (en gérontologie par exemple) ?

Les travaux conduits depuis quelques mois sous l'égide du doyen Berland¹¹ ont permis d'éclairer, de façon équilibrée, les enjeux de la démographie des professions médicales et paramédicales. L'essentiel des données en débat y sont référencées. La démarche prospective permet de prolonger ces travaux, à travers une réflexion ouverte :

– *sur les facteurs d'évolution exogènes* sur lesquels l'intervention de l'État est possible mais qui ressortissent de politiques plus globales : économiques (dynamique des territoires), démographiques (vieillesse, taux de fécondité, phénomènes migratoires), culturels et sociaux (féminisation de la population active, réduction du temps de travail...), technologiques (équipement diagnostics et thérapeutiques, Internet), organisationnels (évolution de l'hôpital), réglementaires (initiatives de l'Union européenne, coopération public-privé, évolution de la responsabilité), épidémiologiques (nouvelles maladies, développement des pathologies chroniques) ;

– *sur les facteurs d'évolution endogènes* (variables de contrôle et d'action directe pour l'État) : économiques (mode de rémunération, tarification et concurrence), démographiques (vieillesse de la population médicale, féminisation, phénomènes migratoires internes et trans-frontières, cessation d'activité), culturels (qualité de vie, etc.), technologiques (télémédecine, nouveaux métiers), organisationnels (réseaux, conditions d'exercice, filières professionnelles), réglementaires (planification des ressources humaines, décrets de compétence, statut de la fonction publique hospitalière, durée de la formation initiale) ;

– *sur les objectifs de l'État* : optimiser l'accès aux soins est un objectif intermédiaire, largement utilisé car appréhendé *via* les statistiques disponibles (comme la densité médicale) ; il s'agit en fait, pour l'État, d'optimiser la réponse à la demande de soins, à condition de considérer celle-ci à nouveau comme une demande dérivée, traduisant une demande plus confuse de santé. La prise en charge des personnes âgées n'est bien souvent pas adaptée aux besoins de ces populations ; il n'empêche que les besoins de prise en charge s'expriment *via* les professionnels de santé ;

(11) À travers ses deux rapports et désormais à travers les activités de l'Observatoire national de la démographie des professions de santé.

– sur les contours des relations de l'État avec les acteurs territoriaux : l'État participe à la définition de nouveaux métiers de soins et des modes d'organisation, soit en autorisant des agents décentralisés (régions, Agences régionales de l'hospitalisation, Caisses d'assurance-maladie, organismes complémentaires, etc.) à expérimenter de nouvelles formes d'organisation, soit en établissant lui-même de nouvelles normes, à charge pour le niveau central d'être en capacité de définir des règles nationales ou, à tout le moins, un cadre national. Le cadre législatif n'étant bien souvent pas adapté à l'émergence des initiatives locales, celles-ci se situent souvent en marge, avec le risque que cela implique en termes de responsabilité. La manière dont l'État parvient à capitaliser et à évaluer ces initiatives est également un élément essentiel.

Face à une vision statique, qui reconnaît la pénurie comme donnée de base et justifie tout aussi bien le déversement de nouveaux moyens ou le rationnement, l'approche analytique et prospective des facteurs d'évolution, des rôles et relations des acteurs doit permettre de déplacer les lignes en se dégageant des questions intraitables (quelle est la densité optimale sur un territoire ?), des blocages corporatistes (la sécurité comme justification de l'intangibilité des contours de métiers), pour donner sens à des ressources trop souvent présentées dans un registre incantatoire (la contractualisation, les réseaux, la démocratie sanitaire, la décentralisation) et sans négliger le puissant vecteur de réallocation des ressources que constitue la tarification et donc l'émergence d'une politique des revenus adossée à des priorités identifiées.

Au-delà de ces réflexions sur les métiers de la santé, l'analyse mérite d'être conduite sur les ressources mobilisables (quelle attractivité des études scientifiques ?) et sur l'évolution des carrières scientifiques dans le champ de la recherche en santé.

5.4. L'hôpital : management et territorialisation

Efforçons-nous, là encore, de sérier les problèmes et d'explorer les opportunités fournies par les innovations. Les préoccupations de l'État sont de plusieurs ordres. L'hôpital, dans sa composante universitaire, est un lieu de formation et de production de savoir ; c'est un argument de l'attractivité en matière de recherche clinique ; c'est à la fois un lieu de soins de pointe et de premier recours, organisé pour les épisodes aigus et devant affronter la durée ; c'est aussi un élément structurant d'un système de santé plus large. L'hôpital public est aussi un segment significatif du modèle administratif de production, en concu-

rence durable avec des opérateurs privés, ce qui fait un des intérêts de ce terrain. Le secteur hospitalier, c'est enfin près de 45 % de la consommation de soins et biens médicaux (61 milliards d'euros en 2002).

Comme toute organisation publique, le secteur public est redevable d'analyses en termes de performance au titre de sa double fonction de production.

- La modernisation de la gestion rend compte de l'objectif d'efficience de l'organisation ; s'il est des contraintes spécifiques au secteur public, celles-ci doivent être révélées pour que jouent par ailleurs les règles de gestion par la performance. Les travaux de la Mission nationale d'expertise et d'audit hospitaliers révèlent ainsi des temps d'attente aux urgences très disparates, des écarts de prix très importants pour l'achat d'un même produit, une très grande hétérogénéité dans l'utilisation des équipements (productivité par machine, par médecin...).

Si les carences sont d'ordre managérial, comment donner aux acteurs de l'hôpital public une véritable responsabilité de gestion ? Quels sont les outils de gestion et les systèmes d'information nécessaires ? Quels principes pour la réforme de la gouvernance interne ? Quelle place pour les malades dans l'évaluation de la qualité des soins ?

- Au-delà de la performance interne de l'organisation, l'analyse du contexte d'action est essentielle. L'idée de territorialisation est la reconnaissance de l'importance du contexte : quel rôle pour les ARH en termes d'accès aux soins, d'allocation des ressources, d'audit ? Quel rôle pour les élus locaux demain ? Le rôle de l'État central se dégage plus facilement si on sort d'une logique de moyens (où la compétence de l'État s'exerce dans la répartition plus ou moins opaque entre les intérêts) pour aller vers une gestion par la performance (adaptée aux caractéristiques du secteur), si les outils de tarification sont mis en œuvre, si une place est faite à la gouvernance de proximité. Quelle péréquation ? Comment revoir la répartition de l'offre de formation et la carte des CHU en particulier ? Comment exercer au mieux le soutien à la recherche clinique ?

L'innovation technique, les contours de la recherche clinique, les changements de tous ordres qui marquent l'environnement de l'hôpital forcent aujourd'hui les organisations hospitalières à plus de réactivité. Les innovations fournissent aussi les ressources de ce changement : les technologies de l'information recèlent des opportunités en termes de coordination, de conciliation des contraires (sécurité/proximité), de constitution des systèmes

d'information. Les ressources managériales éprouvées sont susceptibles d'éclairer le fonctionnement des organisations hospitalières.

5.5. Individualisation des contraintes ou organisation d'un secteur

À l'instar du corps médical, les gestionnaires ont longtemps considéré le consommateur de soins comme ignorant et inconséquent. Même si beaucoup d'analyses accréditent cette vision des choses, le développement d'un «consommateur éclairé» n'est pas forcément chimérique, à condition cependant de bien analyser sa fonction de consommation, de tenir compte de la spécificité du financement et, sans doute, de bien distinguer les situations d'urgence et de détresse des situations courantes de recours à la médecine. La délivrance d'une information de qualité validée, l'organisation des usagers (rôle des associations), les modalités de traitement des plaintes ou des conflits deviennent ici primordiales. La mutualisation réalisée par l'assurance publique n'impose par ailleurs pas forcément un modèle unique de prise en charge.

La liberté de choix du praticien par le patient s'exerce aujourd'hui largement en aveugle. Du moins, l'information sur la qualité des pratiques, des références professionnelles, de la formation continue n'est-elle pas équitablement partagée. On n'a de cesse par ailleurs de dénoncer le nomadisme des patients, les abus de consultations ou de consommations.

Un certain nombre de dispositifs ont été expérimentés ou sont envisagés pour tenter de limiter, même à la marge, cette «liberté de choix aveugle» au nom précisément de la qualité (certification des pratiques, continuité et coordination des soins, etc.) : organisation en filière autour d'un référent, organisation en réseau coordonné à partir d'un pôle médical, réseau coordonné à partir des assureurs.

La diffusion large de l'information sur la qualité, via les nouveaux médias notamment, prétend en revanche éclairer directement les choix de consommation des usagers.

On peut penser que les deux types d'approche – organisation du secteur et individualisation – se développeront simultanément et concurremment mais de la pondération entre elles dépendra, pour une part, le type de régulation économique possible.

Les mécanismes d'incitation des usagers doivent à l'évidence s'adapter à l'évolution des pratiques, des

parcours de soins et du poids accordé par les individus aux contraintes concernant le choix du praticien, à l'information sur la qualité, au prix résiduel des prestations ou des biens de santé, etc.

La définition d'un panier de soins remboursables procède, par exemple, d'une logique de rationalisation *a priori* ; peu contestable mais extérieure à l'individu, elle n'est pas forcément cohérente avec le besoin de différenciation : la hiérarchie des prises en charge voulue par les usagers n'est pas spontanément organisée en fonction du service médical rendu ; selon l'âge (cette question va prendre de plus en plus d'importance avec le vieillissement de la population), la situation personnelle, les individus privilégient tel ou tel type de dépenses. Qu'il s'agisse de définir un panier de consommation ou d'éclairer le choix des usagers, la question de l'évaluation des pratiques et du service médical rendu et celle de la transparence de l'information restent de toute façon entières.

La diversification des contrats d'assurance complémentaire, au-delà des conditions préférentielles accordées auprès de certains professionnels et de la contrainte de choix qu'elles supposent, prend en compte la tendance à l'individualisation à travers la différenciation des types et des niveaux de couverture : plate-forme de services téléphoniques individualisés, remboursement au premier euro de certains actes : vaccins, dépistage, avantages accordés à certaines populations-cibles.

6. Conclusion : Donner du sens à la réforme de la gouvernance

L'objectif peut sans doute être résumé en quelques mots : la maîtrise par un État devenu stratège, moins interventionniste, développant des relations non asymétriques avec ses partenaires tout en affirmant ses prérogatives, capable de donner les critères de son action et soucieux d'évaluation et d'expérimentation.

La prospective est avant tout là pour aider à débloquer le système, vaincre les inerties, se servir des bons leviers. Son rôle est double : il s'agit, comme on l'a dit, d'éclairer les termes de l'échange : fixer le cap (la trajectoire industrielle qu'on entend privilégier, les fonctions de l'hôpital à renforcer, etc.) et évaluer les transferts, sans s'en remettre aux solutions du passé.

Parmi les principes pouvant guider la réflexion en la matière, on retiendra :

– *le renforcement de la capacité à évaluer* : cette question essentielle montre tout l'intérêt qu'il y a à travailler ensemble les champs de la prévention, de

la sécurité sanitaire et des soins. À chaque fois, il faut mobiliser à la fois l'expertise scientifique et l'analyse socio-économique pour dire ce qui est digne de valeur, organiser la délibération et décider. Les domaines de la prévention et de la sécurité sanitaire ont sans doute été précurseurs en la matière. L'impact de ces problématiques sur les milieux économiques impose de prendre en compte les arguments des opérateurs. C'est là un progrès : arguments contre arguments, en matière de substances chimiques, de risques sanitaires liés à la pollution... Même si la controverse peut être rude, elle suppose d'établir un langage commun et un support de valorisation (monétaire ou en termes de vies sauvées). L'évaluation des pratiques médicales apparaît de ce point de vue très en retrait ;

– *la subsidiarité* : la réflexion sur le rôle des différents échelons publics a la vertu immense d'ouvrir l'espace, à la fois sur l'international et sur des acteurs locaux diversifiés. À nouveau, il n'y a pas – ou du moins il n'y aura plus – de dichotomie entre la santé publique (ouverte sur l'extérieur et faisant une place aux acteurs locaux) et les soins (censés relever du domaine régalien). L'évaluation des risques et des innovations sera de plus en plus articulée au niveau national et européen, la reconnaissance des qualifications progresse, l'homologation des produits précède peut-être l'élaboration demain d'un référentiel commun en matière de protection sociale. La valorisation des acteurs locaux progressera à la fois par l'évaluation des besoins, la mise en œuvre concrète des politiques de santé publique, la responsabilisation des opérateurs locaux du secteur public, les expérimentations en matière d'organisation et de contours des métiers, la prise en charge concrète demain des enveloppes financières ;

– ce schéma dégage, non par attrition mais en termes stratégiques, *les prérogatives de l'État* : sécurité, évaluation, allocation ordonnée sur les priorités, péréquation, gestion des incitations. L'opération de «*design* institutionnel», conduite à travers la mise en place du dispositif des agences, est l'une des principales innovations de la décennie écoulée. Elle mérite d'être évaluée et menée à terme : le paysage des agences doit sans doute être complété, renforcé (dans le champ de la sécurité au travail en particulier) et rationalisé, les relations avec les gestionnaires peuvent être mieux organisées et simplifiées. Le ministère en charge de la Santé doit, quant à lui, achever sa mue : de ministère du soin, replié sur le milieu professionnel, en véritable ministère de la Santé, ce qui suppose pour lui d'aller au bout de ses compétences. La *Stratégie ministérielle de réforme*, récemment élaborée, ne révèle pas spontanément les contours de cette organisation à 10 ans (le ministère en charge de l'Emploi est ainsi apparu plus innovant

sur l'évolution du dispositif relatif à la santé au travail). Les programmes sous la responsabilité du ministère de la Santé (élaborés dans le cadre de la mise en œuvre de la *Loi organique relative aux lois de finances*), en matière de prévention en particulier, ne clarifient pas davantage le rôle stratégique de ce département ;

– *une Haute Autorité de la santé* s'insère parfaitement dans le schéma en construction, à travers une compétence globale d'évaluation des pratiques, des innovations et des programmes d'action, sur laquelle s'appuieraient le Parlement pour délibérer des priorités et des moyens à leur assigner et l'assurance maladie dans sa fonction d'acheteur de soins. Les conditions des progrès des années récentes doivent en tout cas être méditées par ces institutions : les pratiques ont progressé, sous l'influence des acteurs associatifs et grâce à l'élaboration d'une éthique – encore un peu fruste – de la discussion sur les questions de santé et à un effort d'ingénierie qui, là encore, gagne beaucoup à l'ouverture sur l'international (conférences de consensus, conférences citoyennes, etc.).

La conduite du changement dans le secteur public : premiers résultats

Comment conduire le changement dans le secteur public ? Telle est la question explorée par *Ariane*. Le point de départ fut un constat simple : en matière de réforme de l'État, si le contenu des projets est souvent débattu, le processus – c'est-à-dire la méthode pour les mettre en œuvre – reste beaucoup moins étudié. Or le processus ne va pas de soi. Il n'est d'ailleurs pas fortuit que la conduite du changement forme un sujet à part entière dans la littérature du management des entreprises.

La question du «comment faire» est inséparable de l'action. Elle implique de sortir des sentiers théoriques pour se pencher sur les aspects très concrets de diverses expériences de réforme. C'est pourquoi *Ariane part des témoignages d'acteurs* ayant directement pris part à la conception et à la mise en œuvre de changements au sein du secteur public. Plusieurs dizaines d'auditions au Plan et d'entretiens au sein des administrations concernées ont été réalisées ; des directions d'entreprises privées, des chercheurs et des consultants ont également été interrogés (cf. *Le Quatre Pages* n° 1 sur le site du Plan). Si le but de *Ariane* est de **repérer les meilleurs processus** permettant de faire aboutir les réformes conduites dans le secteur public, il est aussi de **souligner que les réformes sont possibles**, à travers l'examen de changements réussis et pourtant méconnus.

Réfléchir à la conduite du changement au sein du secteur public permet également d'aborder **les trois dimensions clefs de l'État stratège**. **L'Europe** compte parmi les principaux facteurs qui poussent le secteur public à se réformer. Soit parce qu'elle modifie la mission d'une administration : c'est le cas pour les Douanes avec l'ouverture des frontières. Soit parce qu'elle concurrence les missions traditionnelles de certaines administrations : c'est le cas pour les prérogatives en matière multilatérale de la Direction des relations économiques extérieures. Soit enfin, de façon générale, parce que le pacte de stabilité impose une rigueur budgétaire qui est devenue l'un des principaux aiguillons du changement. **La dimension territoriale** importe également : conduire le changement au sein du secteur public consiste souvent à modifier des implantations ou un maillage administratif. Cela insère dans le processus de

changement les acteurs locaux, parmi lesquels les élus ; bien souvent, ceux-là même qui exigent à Paris que l'État se rationalise refusent en région que ce changement concerne leur ville ou leur circonscription. Cette schizophrénie ne facilite pas la tâche des responsables chargés de conduire le changement. Enfin **la prospective** : comment réussira-t-on demain à conduire le changement ?

Ce document est **un bref rapport d'étape**. Il n'apporte pas de conclusions définitives mais présente les premiers résultats sur lesquels la réflexion est en cours. Il s'organise en trois temps : d'abord la description rapide des principaux cas étudiés, puis l'exposé d'un modèle d'analyse en six points, enfin la présentation de trois paradoxes intéressants la réforme de l'État.

Partir de l'expérience des acteurs

Les cas étudiés sont choisis en fonction de l'intérêt et de la diversité qu'ils présentent du point de vue de la conduite du changement. Quatre d'entre eux sont présentés ici mais d'autres sont en cours, qui élargiront la palette des problématiques et permettront des comparaisons avec le secteur privé et l'étranger.

Au ministère des Finances : les Douanes et la DREE

- Les **Douanes** offrent l'exemple type d'une administration poussée au changement par un événement extérieur, susceptible de menacer son existence même : l'ouverture des frontières communautaires le 1^{er} janvier 1993. Anticipé dès 1988, ce changement majeur a entraîné le redéploiement de 3.000 agents et la fermeture de nombreuses implantations, ce en moins d'un an et demi et sans donner lieu à des mouvements sociaux importants. Les Douanes ont su faire évoluer leurs missions (lutte contre le terrorisme, rôle lors des crises sanitaires comme celle de la «vache folle»), mais aussi récupérer au sein du ministère des Finances des missions «délaissées» sur lesquelles consolider leur avenir. C'est le cas des Contributions indirectes (CI), dont les Douanes ont hérité en 1993 de la Direction générale des Impôts. Les Douanes ont mené à bien une réforme importante des CI : plusieurs millions de

formulaire ont été supprimés ; cette simplification au bénéfice des usagers s'est accompagnée d'une rationalisation du maillage territorial (fermeture de 230 recettes locales ; le réseau de correspondants locaux est passé de 4.500 à 300).

- Le processus de réforme à la **Direction des relations économiques extérieures (DREE)**, concurrencée sur ses missions par d'autres acteurs, a démarré en 1992. À une identification des attentes à l'égard de la DREE a succédé une réflexion sur les métiers de celle-ci. Puis deux outils ont été mis en place pour mieux servir ces métiers : un système d'information et un processus qualité, aboutissant à une certification ISO 9001. En parallèle, la contractualisation des objectifs et des moyens de la DREE avec la direction du Budget lui a permis de réinvestir les économies qu'elle avait réalisées. Le processus de réforme a nécessité un pilotage stratégique pour faire partager les orientations à l'ensemble du réseau de la DREE. Enfin, depuis mai 2002, un rapprochement entre les réseaux internationaux de la DREE et du Trésor a été entrepris.

Au sein de la Défense : la DGA et la DCN

En 1996 fut décidée la professionnalisation des armées pour répondre au nouveau contexte stratégique. Six ans plus tard, les effectifs des armées ont diminué de 40 %, des garnisons ont été supprimées dans des dizaines de villes, des dizaines de milliers de contractuels ont été recrutés, etc. Dans ce secteur en plein bouleversement, deux cas particuliers ont été analysés : la Délégation générale pour l'armement (DGA) et la Direction des constructions navales (DCN). Contrairement à l'idée reçue, ces cas n'ont pas de «spécificité militaire» : les agents de l'État y sont en majorité des civils (85 % à la DGA) et ces cas mettent en lumière des problématiques semblables à celles identifiées par ailleurs.

- À la **DGA**, le principal facteur poussant à la réforme était budgétaire : l'objectif était de gagner en productivité. L'approche a consisté à appliquer à la DGA les méthodes de restructurations utilisées dans le secteur industriel privé : ce *reengineering* fut conduit par un nouveau Délégué, Jean-Yves Helmer, issu de l'industrie automobile. Cette réforme fut lancée en avril 1996 à travers douze chantiers qui déclinaient quatre objectifs : recentrer les missions de la DGA sur son cœur de métier, fonctionner en mode projet, allouer aux activités des moyens dimensionnés au plus juste, enfin instaurer un contrôle de gestion. Six ans plus tard, la DGA fonctionnait avec un quart de personnel en moins et avait obtenu la certification ISO 9001.

- La **DCN**, héritière des arsenaux fondés par Richelieu, souffrait d'une confusion des genres entre ses fonctions de donneur d'ordres (spécification des bâtiments pour la Marine) et de prestataire (production de ces mêmes bâtiments) ; des dérives de gestion résultant de cette confusion furent soulignées par la Cour des comptes en 2001. Le 6 juillet 2001, l'État prit la décision de transformer la DCN en société anonyme en vue de permettre l'embauche de personnel avec des contrats de droit privé, plus adaptés à une activité industrielle, et de faciliter des alliances industrielles en Europe. Les personnels actuels pouvaient conserver leur statut, et l'État garantissait à la DCN l'entretien de la Marine, moyennant des gains de productivité. Le 30 mai 2003, la DCN est devenue une société de droit privé à capitaux publics. Les effectifs sont passés de 21.700 agents en 1995 à 13.300 en 2003.

Un modèle d'analyse pour la conduite du changement

Les études de cas ont permis d'identifier six composantes récurrentes et déterminantes pour la conduite d'un changement : **un terrain, un moment, un projet, un soutien politique, des hommes et des femmes, enfin un pilotage**. Le succès d'un changement réside dans la conjonction – qui tient plus de l'alchimie que de la logique pure – entre ces six composantes. S'il est impossible d'affecter à chacune une pondération, reste que toutes ont leur pertinence pour éclairer les mécanismes de mise en mouvement d'un changement. À ce stade, **ce modèle est descriptif et non prescriptif** : il offre une grille de lecture, non des recommandations.

1. **Un terrain** – Établissement public, direction centrale, ministère tout entier : la réforme s'opère sur un terrain dont **l'histoire, la culture** et certains caractères importent du point de vue de la conduite de changement. **La taille** compte : la difficulté semble proportionnelle à la taille de l'organisme considéré et au nombre de ses agents. Cela semble plaider pour la décomposition d'une réforme globale en système de réformes sectorielles. Par exemple, la DGA et la DREE constituent des sous-ensembles de taille réduite au sein de leur ministère respectif. **La proportion de personnels contractuels** importe, puisque ces agents répondent à des règles de mutation, de mobilité voire de licenciement plus souples que celles résultant du statut général de la fonction publique et de l'interprétation qui en est faite. **Les précédents** : l'exemple de la DREE ou des Douanes souligne combien un changement réussi peut préparer le terrain pour un nouveau changement, en un cercle vertueux favorable à la réforme.

2. Un moment – C'est-à-dire un contexte qui peut être plus ou moins favorable au changement, en raison d'éléments soit internes (relatifs au terrain), soit extérieurs. Contribuent à ouvrir cette **fenêtre d'opportunité** la situation budgétaire, la concurrence de l'administration concernée par d'autres acteurs privés (cas de la DCN par d'autres industriels) ou publics (cas de la DREE par la Commission européenne ou le Trésor) et l'émergence de nouvelles exigences chez les usagers. Le rôle de la conjoncture économique a été noté dans le cas de la DREE.

3. Un projet – On touche ici au fond de la réforme, c'est-à-dire à une **vision articulée et motivée** du changement à entreprendre. Cette composante est d'ordinaire la mieux approfondie : les projets de réforme sont, sur le fond, travaillés et mûris au fil des rapports et des commissions. Le projet doit aussi **répondre aux enjeux du moment** et **tenir compte des contraintes du terrain**. Une distinction intéressante est apparue : le changement doit choisir entre le «macro» et le «micro» mais éviter d'aborder les deux de front. Une réforme d'ensemble gagne à ne pas modifier les éléments d'organisation locale ou quotidienne qui servent de repères aux individus. Il semble que l'on puisse d'autant mieux réformer le «macro» que le «micro» reste stable, et inversement.

4. Un soutien politique – Conduire le changement au sein du secteur public nécessite l'appui de la volonté politique, qui peut prendre plusieurs formes. Un facteur indubitable de succès est l'engagement résolu, public et constant (si possible d'une majorité à l'autre) du ministre concerné ; par exemple, la réforme de la DCN, dans ses dimensions militaires, industrielles et financières, a pu s'appuyer successivement sur Alain Richard à la Défense puis Francis Mer aux Finances. La proximité de l'acteur clef de la réforme avec sa tutelle politique est également importante : par exemple, Jean-Dominique Comolli, directeur général des Douanes, avait été directeur de cabinet de Michel Charasse, ministre du Budget et chargé de cette même administration ; de même, Jean-François Stoll à la DREE a pu compter sur le soutien du ministre de l'Économie, Dominique Strauss-Kahn. Le soutien politique entretient un lien complexe avec l'opinion publique et les usagers, lien qu'il conviendra d'explorer plus avant.

5. Des hommes et des femmes – Pour le meilleur ou pour le pire, un changement tend à s'incarner dans une figure, plus ou moins dotée en charisme ou en autorité – éléments impossibles à quantifier, mais qui n'en sont pas moins déterminants. Il s'agit de celui ou celle à qui revient la responsabilité de conduire le changement, et avec qui celui-ci finit par s'identifier. En retour, le risque de cette

personnalisation est que tout nouveau responsable veuille conduire «sa» réforme.

Dans l'esprit de ceux qui les ont vécues, les réformes de la DREE, de la DCN ou de la DGA sont inséparables, respectivement, des personnalités de Jean-François Stoll, Jean-Marie Poimbeuf et Jean-Yves Helmer. Celui-ci par exemple, ingénieur, disposant d'une expérience de 25 ans dans l'industrie automobile, maîtrisant les processus de restructuration qui y ont permis les augmentations de productivité que l'on connaît, est arrivé seul à la DGA, sans équipe, en 1996. Il a modifié la structure de direction, instaurant le vouvoiement (c'est-à-dire «la distance qui permet de commander»), déménageant tous les directeurs pour les avoir à côté de lui, au même étage, et ainsi «s'imposer aux barons de la DGA».

Autour de cet individu peut se trouver une équipe, une «garde rapprochée» qui peut être réunie en interne ou en faisant appel à des appuis extérieurs (équipes de consultants), comme ce fut le cas à la DCN. L'un n'empêche d'ailleurs pas l'autre.

6. Un pilotage – Enfin, une méthode doit lier toutes ces composantes pour piloter concrètement le changement : depuis la conception de la réforme jusqu'à la vérification de sa mise en œuvre, voire l'évaluation de ses premiers résultats. Les acteurs interrogés mettent notamment l'accent sur les aspects suivants. **En amont, comment motiver**, et ce dans les deux sens du terme ? Motiver la réforme : en faire partager les motifs, mais aussi motiver concrètement ceux qui devront la traduire en actes. **En aval, comment valoriser** une réforme réussie et ceux qui y ont pris part ?

Cela soulève les questions de **la mobilisation** et de **la communication** (interne et externe). À la DGA, par exemple, la mobilisation du personnel d'encadrement a été intense. Pour le chantier n° 4, une enquête de concertation a été organisée : des ateliers de réflexion ont été organisés à travers toute la DGA sur l'utilisation des ressources, le management et le contrôle de gestion, les objectifs, les clients. Cette concertation a donné lieu à plus de 300 pages de contributions. Par ailleurs, dans un autre style, des «grand messes» réunissant 3.000 personnes au Palais des Congrès, ont marqué les temps forts de la mise en œuvre de la réforme.

Enfin, des **outils budgétaires**, notamment les contrats de performance, permettent d'organiser une visibilité sur les moyens à venir pour la structure en phase de changement et d'assurer celle-ci de bénéficier d'une partie des gains de productivité obtenus. D'autres aspects de processus – par exemple l'équilibre entre secret et transpa-

rence ou le rythme de la réforme – doivent encore être documentés.

Trois paradoxes sur la réforme de l'État

Au fil des entretiens et des analyses sont peu à peu apparus trois paradoxes de nature à éclairer, au-delà de la conduite du changement dans le secteur public, le champ de la réforme de l'État.

Le paradoxe budgétaire

Il faut réformer pour économiser, mais il faut dépenser pour réformer. La rigueur budgétaire est un des principaux facteurs déclenchant le changement, au point qu'économiser les deniers publics s'impose parfois comme le but dominant de la réforme, au détriment d'autres objectifs, notamment l'amélioration du service public rendu à l'utilisateur ou les conditions de travail des agents. Mais bien réformer exige des moyens budgétaires, permettant d'accompagner le changement, par exemple pour faciliter le reclassement ou une nouvelle implantation géographique des agents.

L'état actuel des finances publiques a donc un effet ambivalent. Aiguillon en faveur du changement, il limite par ailleurs les moyens qui lui sont pourtant nécessaires. Or une réforme différée ou mal menée finit par coûter cher. Pour plusieurs des acteurs interrogés, l'état des finances publiques devient tel que celles-ci n'offrent plus les moyens suffisants pour conduire le changement de façon pertinente et surtout durable. «L'impasse» budgétaire se double d'une impasse managériale.

Conduire le changement sans changer de système ?

Plusieurs acteurs interrogés soulignent qu'il leur faut conduire des changements au sein d'un système qui demeure, lui, inchangé et dont des cadres fondamentaux sont de puissants freins au changement. **La gestion des ressources humaines** reste le premier obstacle, notamment en raison de l'éclatement de la fonction publique en nombreux corps et de la difficulté à promouvoir ou récompenser les agents contribuant au changement.

Un autre frein est constitué par **la gestion des achats et le code des marchés publics** ; dans le cas de la DCN, alors qu'une frégate et son équipage attendent une réparation, comment justifier de perdre sept mois en procédure d'appel d'offres avant de pouvoir louer un bassin de cale sèche qu'une société privée pourrait, elle, obtenir dans l'heure ?

Aussi est-il parfois nécessaire, pour conduire le changement, de **sortir du système**. Concernant la

DCN, une société dédiée, DCN Développement, fut mise en place afin que la conduite de la réforme soit facilitée par les règles des sociétés de droit privé (ne serait-ce que pour l'achat des ordinateurs des membres de l'équipe). Cette structure permet d'employer les compétences (juridiques, financières, de management) que l'administration ne pouvait pas fournir dans les temps. Ainsi, aborder la réforme de l'État sous l'angle du processus permet d'éclairer ce qu'il conviendrait de changer sur le fond en priorité.

Le paradoxe de la réforme réussie

La réussite du changement se retourne-t-elle contre l'administration concernée ? Bien des acteurs interrogés reconnaissent un risque en la matière. Loin d'être récompensé, le changement mené à bien peut être pénalisant.

D'une part, les gains d'efficacité et de productivité se traduisent – du point de vue des acteurs – par une **perte de pouvoir** dans le système global. À la DGA par exemple, le sentiment domine que cette réforme, qui «devrait être citée en exemple», semble *in fine* lui porter tort : le poids de la délégation au sein du ministère de la Défense ayant diminué avec ses effectifs, la DGA est en situation de faiblesse lors des arbitrages et perd peu à peu de ses ressources. Le sentiment est similaire aux Douanes : les gains de productivité réalisés, avance-t-on, sont supérieurs à ceux enregistrés dans les «grandes» directions. Mais «pesant» moins lourd que celles-ci, les Douanes y gagnent une moindre reconnaissance.

D'autre part, il semble que **des efforts supplémentaires** soient en priorité demandés aux administrations qui ont déjà apporté la démonstration qu'elles savaient se réformer ; c'est l'impression au ministère de l'Équipement, réputé «efficient» et vers lequel on se tourne donc volontiers lorsqu'il s'agit de geler des crédits. Il en est de même pour la DGA, qui est mise à contribution plus que d'autres dans les réductions budgétaires : «on est parti pour payer deux fois».

En outre, une réforme réussie ne rencontre pas toujours auprès de l'opinion publique la reconnaissance attendue. À l'instar des trains qui arrivent à l'heure, il semble qu'une réforme réussie connaisse **une moindre renommée** que les réformes avortées. Il est d'ailleurs peu fréquent que l'on capitalise les bonnes pratiques d'une expérience à l'autre. Rare contre-exemple, la DREE a été consultée par le ministère des Affaires étrangères, témoignant de l'intérêt d'une «dissémination» des expériences de changement. Comment assurer une sorte d'apprentissage collectif de l'État en matière de conduite du changement ?

Comment réussira-t-on à réformer demain ?

Le diagnostic qui s'ébauche aide à comprendre comment le changement est conduit aujourd'hui au sein du secteur public. Puis viendra ***l'étape de la prospective*** : comment conduira-t-on le changement dans le secteur public de demain ? Quels scénarios imaginer ? Les variables apparaissent : les scénarios seront différents selon que la fonction publique restera adossée au statut actuel ou non, et selon que l'interprétation de ce statut évoluera ou non. Ils différeront en fonction de l'évolution de la proportion de contractuels au sein de la fonction publique comme de l'ouverture de celle-ci à des fonctionnaires européens. L'évolution des finances publiques aura un impact majeur. Les effets de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) compteront également, soit que le fonctionnement par objectifs se généralise, soit qu'il serve de paravent à la permanence de logiques institutionnelles.

Cela dit, ***Ariane éclaire moins une destination qu'un chemin***. Les autres Groupes de projet du Plan contribuent, chacun dans leur domaine, à proposer une vision de l'État-stratège dans 5 à 20 ans : leurs travaux de prospective identifient plusieurs destinations possibles, entre lesquelles il reviendra au décideur politique de choisir. Mais le chemin qui mène à ces destinations nécessitera des changements à conduire : là intervient *Ariane*.

La promotion par l'État d'un environnement financier favorable au développement des entreprises

Prospective des conditions financières du développement des entreprises

Le projet *Astypalea* porte sur l'organisation financière que l'État est susceptible de promouvoir afin de favoriser dans une perspective de long terme le développement des entreprises, l'éclosion puis la maturation de nouveaux secteurs. La démarche comporte trois dimensions essentielles. Elle se fonde tout d'abord sur un diagnostic empirique concernant l'étroitesse de la base productive en France : secteurs d'activité et tailles d'entreprises sous-représentés en comparaison internationale. Elle élabore ensuite une analyse prospective sur les trajectoires de développement des entreprises, croissance interne ou croissance externe, différenciées selon les secteurs, dans le but de spécifier les contraintes qui pèsent sur la levée de fonds tout au long de la vie de l'entreprise. Elle focalise enfin l'attention sur les enjeux financiers qui conditionnent la maturation des projets dans les secteurs novateurs en termes de produits ou d'organisation, ainsi que dans les services riches en capital humain.

Les paradoxes d'un désengagement apparent de l'État

Bien que son rôle se soit profondément modifié au cours des vingt dernières années, l'État reste un acteur primordial dans l'organisation du financement de l'économie. Dans l'après-guerre, son action visait à définir les priorités du développement industriel et orienter les flux de financement. Depuis vingt ans, elle impulse une mutation financière de grande ampleur. La recherche d'une plus grande stabilité monétaire, la déréglementation visant un décloisonnement des marchés financiers, et la modernisation des places boursières sont au cœur de ses priorités. Les réformes entreprises, et notamment les privatisations, témoignent d'un désengagement de l'État vis-à-vis de la sphère économique et la volonté de s'en remettre aux marchés pour guider de manière efficiente les choix d'investissement. Ce changement de cap nécessite la mise en place de nouvelles instances de contrôle et le respect de nouvelles règles de prudence pour fixer le cadre du jeu. Cette action régulatrice est confiée à des autorités indépendantes : la Banque Centrale, l'Autorité des marchés financiers...

En dépit de son apparent désengagement, il y a tout lieu de croire que l'État risque d'être fortement interpellé dans la décennie à venir comme garant de l'efficacité de la mutation accomplie.

- Premièrement, la montée de la finance de marché s'est traduite par un déclin des fonctions de transformation des échéances et de mutualisation des risques qui étaient au cœur de la finance de banque avant les années 1980. Les risques sont reportés sur les épargnants, et tout l'enjeu consiste à les attirer, grâce à une diversification judicieuse de portefeuille, sur les produits longs qui sont nécessaires au développement des entreprises : actions cotées ou non cotées, obligations et autres titres négociables dont la valeur peut fluctuer. Dans ce contexte, l'État est de plus en plus sollicité pour faciliter l'adéquation entre les ressources et les besoins de financement par des mesures d'ordres réglementaire et fiscal.

Dans la période récente, on assiste à une multiplication des fonds spécialisés et des incitations fiscales qui sont supposés répondre dans chaque cas à une difficulté particulière de financement : fonds pour les «jeunes pousses», pour l'innovation, pour les entreprises de proximité, pour les retraites, pour l'investissement socialement responsable... Mais ce fractionnement risque de soulever des problèmes de cohérence dans les efforts entrepris pour canaliser la finance.

- Deuxièmement, alors que les choix d'investissement relèvent d'un arbitrage décentralisé entre le coût de financement et la rentabilité anticipée des projets, l'État continue d'exercer une influence déterminante sur les termes de cet arbitrage. Face à des marchés de plus en plus ouverts à la concurrence, sa politique macro-économique et sa politique sectorielle agissent sur les risques qui pèsent sur les entreprises, et donc sur la prime qui renchérit leur financement. Par ailleurs, la fiscalité et les mesures de redistribution ont un impact direct sur la rentabilité des entreprises.

L'attitude de retrait adoptée par l'État vis-à-vis de la finance et de l'entreprise suscite de vives controverses sur la nature de ses responsabilités. La subjectivité collective se nourrit de trois représentations de la finance qui sont chacune porteuse d'une vision particulière de l'intérêt général.

- La première représentation mise sur la modernisation et l'efficacité des marchés financiers pour assurer au mieux l'allocation du capital, c'est-à-dire pour canaliser les ressources vers les secteurs porteurs de croissance et de compétitivité. Selon cette optique, l'État doit améliorer la qualité de l'information comptable, promouvoir une harmonisation des règles de concurrence et supprimer les distorsions fiscales qui entravent le développement des entreprises.
- La seconde représentation se focalise sur les phénomènes d'instabilité, les brusques embardées des marchés financiers et elle tend à mettre en relief les caractéristiques mimétiques et chaotiques de la finance. Elle souligne aussi l'ascendant des logiques financières sur les logiques industrielles, le «court-termisme» des marchés qui alimente l'engouement. D'où des plaidoyers constants en faveur d'un encadrement des flux financiers et des pratiques spéculatives qui déstabilisent l'activité économique.
- La troisième représentation s'intéresse aux enjeux de pouvoir et aux rapports de forces qui se nouent sur les marchés financiers. Les créanciers sont suspectés d'exercer un «diktat» à travers l'établissement de normes élevées de rentabilité sur fonds propres, et les banques centrales sont volontiers stigmatisées pour leur action timorée, plus soucieuse de stabilité monétaire que de croissance et de plein emploi. Cette vision critique appelle une action volontariste de la part de l'État, voire des réformes radicales pour contrecarrer les asymétries les plus flagrantes.

La diversité des représentations de la finance reflète les espoirs et les désarrois suscités par l'évolution d'une société qui cherche à valoriser à la fois la responsabilité individuelle et la solidarité collective. Le prisme de la finance appelle un nouveau regard sur l'activité réelle et financière pour orienter l'action de l'État.

Partir de l'entreprise

Interroger les faits recèle toujours son lot de surprises. Force est de constater qu'il existe peu d'éléments permettant de cerner l'impact de l'avè-

nement de la finance de marché sur les performances réelles des entreprises. Les études sur le coût du capital, sur la rentabilité des entreprises, sur les synergies générées par les opérations de fusion-acquisition, sur les effets induits de la croissance externe au plan macro-économique livrent des conclusions contradictoires. En l'absence de données fiables, quel crédit accorder à l'existence d'un déficit en France de l'esprit entrepreneurial, de la difficulté de faire naître de nouvelles entreprises et pérenniser leur activité ?

Le rôle essentiel des PME en termes de production de richesses et de création d'emplois, les obstacles qui entravent leur éclosion sont des thèmes qui guident l'action des pouvoirs publics de longue date. La loi Dutreil, «Pour l'initiative économique», votée le 5 juin 2003 à l'Assemblée nationale, conforte cette logique, et l'accélération des créations d'entreprises depuis son entrée en application accrédite son bien-fondé. Les dispositifs publics de soutien rapproché à l'entreprise au cours de ses trois premières années d'existence érigent la France au rang de modèle (voir *Rapport d'enquête sur les dispositifs étrangers d'aide à la création et au développement des entreprises*, Conseil général des Mines, 2002).

Cependant, ces résultats, aussi heureux soient-ils, laissent de vastes chantiers encore inexplorés. Il importe en particulier de s'interroger sur l'opportunité de recentrer l'action de l'État sur l'accompagnement du développement des entités pérennes, sans *a priori* de taille ou de statut.

- Le rôle moteur des PME dans la croissance de l'emploi a récemment été nuancé par les travaux de F. Boccarda (voir «Emploi : mythe des PME et réalités des groupes», **Économie et Statistique**, n° 319-320). Hier le vocable de PME recouvrait surtout des entreprises indépendantes ; aujourd'hui il désigne de plus en plus des configurations hybrides très diverses. Entre 1984 et 1992, d'un côté les PME contrôlées par un groupe ont vu leurs effectifs progresser de 300 000 ; de l'autre les PME indépendantes ont au contraire détruit 270 000 postes de travail. Ce constat jette un doute sur la représentation de «PME courageuses, mais fragiles, qui seraient pratiquement les seules à créer des emplois». L'apparent dynamisme des PME recouvre de fait un mouvement de réorganisation de la production aux aspects contradictoires : une montée de la sous-traitance par externalisation d'une part, et un contrôle croissant des groupes sur les entreprises émergentes d'autre part.

- Par ailleurs, l'analyse des réussites et des échecs d'entreprise montre que leur développement ne se conforme pas à un modèle unique de financement qui serait incarné par les PME de pointe cotées sur un marché. Certaines entreprises patrimoniales ou

familiales ont démontré aussi leur capacité à mettre en œuvre des dynamiques de développement de long terme résistant aux soubresauts des marchés.

Consolider l'assise empirique de l'action publique

L'action publique est fondée sur des constats qui demandent à être mieux étayés au plan empirique. La «complainte du petit entrepreneur français» est-elle spécifique à notre pays ou est-elle inhérente à son statut, quelle que soit son attache géographique? Une comparaison internationale est indispensable et peut être étoffée en mobilisant une information nouvelle encore peu ou mal exploitée.

- **La démographie d'entreprises** a fait un bond considérable au cours des années récentes concernant les liens financiers entre entreprises. Cette approche permet de mettre en œuvre pour la première fois une comparaison robuste sur la taille des entreprises de part et d'autre de l'Atlantique.
- **L'exploitation des comptes consolidés d'entreprise** invalide le résultat qui paraissait jusque-là bien établi et selon lequel les petites entités seraient moins bien dotées en fonds propres que les grandes, et qu'elles auraient en outre une meilleure rentabilité.
- **L'analyse des performances des entreprises non cotées** conduit à réévaluer leur poids économique et financier au sein du système productif.

Ces nouveaux sujets de réflexion permettent d'identifier un certain nombre de tendances lourdes.

- Le déficit particulièrement prononcé d'entreprises de taille intermédiaire en France par rapport aux États-Unis, malgré un niveau similaire de création d'entreprises, indique plus une difficulté à faire croître et mûrir les projets qu'à les faire naître. La structure américaine des créations d'emploi depuis 10 ans montre que la part qui revient à l'expansion des entités existantes dans les créations d'emplois est très largement prédominante (95 %). À la vue de ces résultats, on peut supposer que le déficit de création d'emplois entre la France et les États-Unis relève moins d'un différentiel de création d'entreprises que d'un problème touchant à la capacité à développer en France les projets existants par croissance interne.
- La rareté relative des ascensions permettant à quelques entreprises d'atteindre en peu d'années une taille élevée conforte le précédent constat. L'âge moyen des grandes entreprises ou de celles entrant dans la cotation est par ailleurs beaucoup plus élevé en France qu'aux États-Unis.

- La tendance des grandes et des petites entreprises à se développer par croissance externe (fusions, acquisitions...) explique que sur les marchés boursiers les achats de titres excèdent souvent les émissions (flux nets négatifs). La montée en puissance des marchés d'actions a bien suscité une augmentation des émissions brutes, mais celles-ci ont surtout servi au rachat d'un capital déjà existant. Ce phénomène prouve que les marchés financiers constituent autant des lieux de levée de fonds pour financer l'investissement nouveau que des lieux de recomposition et de contrôle des capitaux existants. Cette seconde fonction a des effets encore mal identifiés sur la dynamique de croissance à long terme de l'économie.

- La difficulté des entreprises à émerger dans les secteurs innovants et dans les services à fort contenu en capital humain en France conduit à développer une approche différenciée au plan sectoriel.

Développer une analyse prospective des trajectoires d'entreprise

Mener une réflexion prospective sur les contraintes qui pèsent sur la levée de fonds tout au long de la vie de l'entreprise invite à dépasser l'interprétation purement financière du problème posé et à examiner ses dimensions culturelles, organisationnelles et informationnelles. La nécessité d'élaborer différents scénarios tient aux changements liés à l'intégration financière en Europe, à la question de la taille critique sur un marché unifié, à la montée de secteurs à risques spécifiques, à l'évolution de l'organisation des marchés et des formes de partenariat d'entreprise.

- **La diversité des trajectoires de développement des entreprises** montre qu'il est de moins en moins probable qu'une entreprise se développe de façon linéaire dans l'avenir par croissance interne en organisant une relation pérenne avec ses créanciers. Les trajectoires industrielles vont continuer d'évoluer sous le jeu des fusions-acquisitions, des LBO, de l'extension des marchés boursiers, et plus encore sous l'effet de nouvelles formes de coopération entre entreprises ou avec des institutions publiques à l'échelle locale, nationale ou internationale.
- **L'intensification des liens financiers entre entreprises** influence en profondeur leurs modalités de développement. La plupart des études existantes concentrent leur attention sur les PME, en négligeant de s'intéresser aux contraintes auxquelles les grandes entreprises se heurtent elles-mêmes. Or, plus de la moitié de la valeur ajoutée et de l'emploi en France repose sur des entreprises

liées à un groupe. Selon ce constat, l'analyse du développement de nouveaux projets productifs ne peut être dissociée d'une réflexion sur la croissance des grandes entreprises. Leur influence sur le devenir des PME pose la question d'un équilibre à trouver entre croissance interne et croissance externe. L'accent mis sur les relations de financement intra-groupe fait apparaître les grands groupes comme des «quasi-intermédiaires financiers» et comme des acteurs décisifs de la recomposition du capital au niveau national et international.

L'État doit intégrer dans sa stratégie les enjeux qui touchent à la recherche d'une taille critique par les groupes au niveau européen, à la maîtrise du marché par l'acquisition de positions dominantes, ce qui implique de faire face aux coûts et aux risques qui en découlent.

- **La nécessité de tisser des liens entre les différents compartiments des marchés financiers** conditionne l'abolition des ruptures actuelles dans la chaîne de financement des PME innovantes. Aujourd'hui, peu de PME françaises parviennent à la taille intermédiaire, ce qui suggère une difficulté à surmonter les crises de croissance. Selon cette approche dynamique, l'amélioration du financement tout au long de la vie de l'entreprise passe par une reconfiguration des marchés financiers. Le développement du capital-risque nécessite en aval l'existence d'un large marché des valeurs de croissance. Ainsi aux États-Unis, la liquidité des investissements du *venture capitalism* est favorisée par les opportunités d'introduction en Bourse sur le NASDAQ, et par l'existence de groupes actifs prêts à prendre le relais du financement des «jeunes pousses». Ces opportunités de cessions permettent à l'industrie du capital-risque de réinvestir dans de nouveaux projets.

- **La possibilité d'une évolution différenciée de la rentabilité et des risques de marché d'une zone à l'autre** exercera une action décisive sur les flux d'investissement. Un changement de position de l'économie dans la hiérarchie internationale peut constituer tour à tour un frein ou un stimulant pour le développement des entreprises. Au-delà de la montée en puissance des pays émergents, il faut s'attendre à une intensification de la concurrence entre les principaux pays développés, notamment dans les secteurs à haute valeur ajoutée.

- **En dernier lieu, il convient d'élargir l'approche** en considérant les obstacles qui ne sont pas de nature strictement financière. À ce titre, l'aversion pour le risque repose sur une multiplicité de facteurs englobant tout à la fois le niveau de richesse par tête, les systèmes d'incitation à

l'épargne salariale, la structure par âges de la population. Il faut aussi s'intéresser aux freins éventuels qui tiennent à des spécificités culturelles, à des défauts de qualification des cadres dirigeants, à des obstacles juridiques.

Ces différents axes orientant l'analyse prospective conduisent à mettre en relief les retombées macro-économiques du processus de «destruction créatrice», qui anime les entreprises à travers leurs opérations de fusion-acquisition ou de cessions et d'externalisation. Dans quelle mesure l'extension des groupes contribue-t-elle à la croissance de l'économie ? Doit-on transposer à la France le modèle américain de type «Silicon Valley» avec un fort dosage de croissance interne des entreprises, ou doit-on arbitrer en faveur d'un développement par croissance externe en donnant le leadership aux grands groupes pour la mise en œuvre d'une stratégie d'innovation ? Répondre à ces questions doit notamment éclairer le débat concernant l'alternative essaimage/recentrage de la politique publique en faveur des entreprises.

Les clivages Europe/local et public/privé

Europe/local : La stratégie de l'État concernant l'organisation de la finance implique de s'interroger sur les niveaux de son action. Cette réflexion couvre, d'un côté, les moyens à mettre en œuvre pour unifier et approfondir le marché financier européen afin de favoriser le financement du risque et notamment celui lié à l'innovation. Elle couvre, de l'autre, les préoccupations touchant à la finance de proximité dévolue aux projets à vocation locale ou à spécificité forte.

Public/privé : Le questionnement sur l'aide publique des entreprises peut être renouvelé en se tournant vers l'exemple américain et les dispositifs mis en œuvre par la SBA (Small Business Administration) en faveur des PME. Plus de 40 % des commandes publiques sont orientées directement ou indirectement vers les PME et très largement dirigées vers les secteurs innovants (Small Business Act). Cette part atteint seulement 12 % dans le cas français.

Selon la SBA, la stratégie industrielle américaine veille en priorité à solvabiliser la demande des secteurs en développement, réduisant le risque qui leur est attendu. La finance opère ainsi dans un univers plus efficient. Cette approche pragmatique illustre le fait que la résolution des problèmes de financement peut passer par des canaux indirects visant à minimiser le risque qui a trait aux activités nouvelles (voir *Livre Blanc des PME innovantes*, Comité Richelieu, janvier 2003).

La promotion par l'État d'un environnement financier favorable au développement des entreprises

L'État stratège, la finance et l'entreprise

L'État dans la transformation de l'environnement financier des entreprises

La montée de la finance de marché est le fruit d'innovations informationnelles et d'une politique publique délibérée de déréglementation des marchés, destinée à favoriser leur décloisonnement, leur ouverture à une diversité d'opérateurs et de produits. La privatisation des entreprises nationales, acte le plus emblématique de ces transformations, traduit la volonté de diffuser la propriété de l'entreprise parmi les ménages et les salariés. Les intentions qui ont guidé la stratégie de l'État depuis 20 ans sont faciles à identifier :

- Accroître la liquidité et la profondeur des marchés de titres afin de réduire leur volatilité et d'en faire des lieux d'arbitrage efficaces des rendements et des risques. L'objectif est de stimuler l'épargne vers les secteurs porteurs. La monnaie unique parachève ce mouvement en créant un continuum de marchés au niveau européen, libérés du risque de change.
- Rechercher la stabilité des prix par une politique de modération salariale, de contrôle des déficits publics et de consolidation de l'indépendance de la Banque centrale. Ces orientations visent à réduire le risque de marché pour les épargnants.
- Accélérer la modernisation des produits financiers, la mise à niveau en matière d'information et l'adaptation des dispositifs de contrôle afin de renforcer l'attractivité des marchés aux plans national et européen.

En substance, l'État cherche à introduire le modèle financier anglo-saxon tout en restant fidèle au principe de stabilité du modèle allemand.

Jusqu'aux années 1970, le niveau modéré des risques inhérents aux progrès technologiques et le quasi-monopole dont jouissaient les banques domestiques dans la distribution du crédit ont permis au crédit bancaire d'assurer près de 80 % des financements externes accordés aux entreprises et aux ménages. La part limitée des profits dans la valeur ajoutée des entreprises est compensée par le

coût modeste du crédit bancaire. L'inflation diminue le coût réel de l'endettement et la faible concurrence internationale sur le marché bancaire domestique autorise une faible rémunération des comptes à terme, et une exigence de rendement modérée de la part des actionnaires.

Dans cet environnement où la prise de risque des créanciers est peu récompensée, l'État est un acteur clé du financement de l'innovation : soit directement à travers de grands programmes de recherche (aéronautique, espace, nucléaire, ferroviaire, télécommunication...), soit indirectement par l'intermédiaire des organismes de recherche (universités, CNRS...). Le rôle des PME reste marginal dans le processus d'innovation, en raison d'un faible accès à des programmes dont le coût d'entrée est élevé, sauf dans le cas des PME qui travaillent dans l'orbite d'un grand groupe ou qui entretiennent des relations privilégiées avec une banque.

À partir des années 1980, la politique de déréglementation des marchés monétaires et financiers a remis en cause le financement par crédit bancaire. L'adaptation de la réglementation européenne conformément aux principes de l'Union économique et monétaire et l'application des directives européennes sur les services d'investissement impulsent un processus de modernisation. Les marchés financiers s'ouvrent à de nouveaux intervenants et à de nouvelles opérations : accès des entreprises au marché monétaire, création d'un marché de billets de trésorerie et de certificats de dépôts, ouverture en 1983 du second marché destiné aux PME performantes, financement de la dette publique par obligations, campagnes successives de privatisation... Parallèlement, la surveillance des opérations d'appel public à l'épargne est adoptée, notamment par l'accroissement des compétences de la Commission des opérations de Bourse (COB), puis par la création de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Ces changements se traduisent par un recours plus important des agents aux marchés de titres et une désaffection relative à l'égard des autres types de ressources (dépôts pour les banques, crédits pour les agents non financiers). Les entreprises passent d'un financement par crédit bancaire (intermédiation de banque) à un financement par émission de titres négociables (intermédiation de marché).

Sous l'effet de cette mutation, les banques commerciales ont réorienté leurs activités vers les opérations de Bourse pour le compte des entreprises et les placements financiers pour le compte des épargnants en développant des véhicules collectifs (OPCVM). Progressivement, les banques et, dans une moindre mesure, les sociétés d'assurance se sont intégrées aux marchés financiers en prenant le contrôle de la majorité des OPCVM et des maisons de titres.

La montée de la finance de marché a suscité un déclin des fonctions traditionnelles des banques, notamment celles de la transformation des échéances et de la mutualisation des risques qui étaient au cœur de leur rôle d'intermédiation avant les années 1980. Aujourd'hui, les épargnants supportent directement les risques et tout l'enjeu de la finance de marché consiste à les attirer, grâce à une diversification appropriée de portefeuille et un degré élevé de liquidité, vers des produits longs et donc plus risqués : actions cotées ou non cotées, obligations et autres titres négociables qui sont destinés au financement des entreprises et dont la valeur est susceptible de subir de fortes fluctuations. Dans ce contexte, l'État est de plus en plus sollicité pour assurer une mise en adéquation des ressources et des besoins financiers en utilisant le levier fiscal ou réglementaire (épargne salariale, plan d'épargne en actions, fonds commun de placement innovation ou à risque).

Malgré les progrès accomplis pour drainer l'épargne domestique, le poids toujours croissant des investisseurs étrangers dans la détention de titres privés au plan national signe à bien des égards que le système d'incitation n'est pas à la hauteur de l'aversion traditionnelle des épargnants français pour le risque. Il faut donc s'attendre à ce que l'État reste fortement interpellé sur ce terrain, et qu'il le sera probablement encore longtemps lorsque l'on sait que le goût pour le risque est étroitement lié au niveau de richesse. Or les ménages français atteignent un niveau de richesse par tête inférieur de moitié à celui des américains.

Les interrogations liées à l'impact de la finance de marché sur la croissance

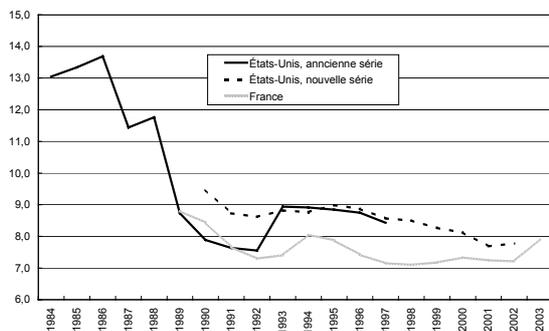
Si les principes qui ont guidé la stratégie de l'État et le comportement des agents dans le domaine de la finance sont assez bien cernés, on ne peut pas en dire autant des conséquences du développement des marchés financiers sur la croissance. La structure de la dette des entreprises a nettement évolué en faveur des titres négociables et au détriment du crédit bancaire ; et il est clairement établi que la rentabilité financière conditionne à la fois la capacité d'émettre de nouveaux titres et d'accéder au crédit. Mais le retentissement de ces

évolutions sur la stratégie des entreprises et leur croissance suscite nombre de questions encore mal résolues et constitue un véritable défi pour l'analyse prospective.

- Quel est l'impact du basculement de la finance de banque à la finance de marché sur le coût du financement ? Les taux d'intérêt réels ont certes baissé au cours de la dernière décennie, mais la hausse concomitante des rendements attendus par les actionnaires représente un renchérissement du coût du financement, ce qui renforce la sélectivité des projets d'investissement.
- Dans un contexte de globalisation financière qui tend à uniformiser les attentes de rendement d'une place à l'autre, où se situe la rentabilité des entreprises françaises en comparaison internationale ? La diversité des conventions comptables ne permet pas d'aboutir à un jugement tranché sur la base des comptes d'entreprise (CNCT, 1999). Les macro-économistes ne parviennent pas non plus à des résultats convergents sur cette question (P. Askénazi, 2003, versus A. Sylvain, 2001). Y répondre constitue pourtant un élément déterminant pour apprécier les effets du coût du financement sur l'investissement. Il convient notamment de se demander si les deux dernières décennies correspondent à une période de restriction en capital comme certains le pensent ou, au contraire, d'expansion du capital comme d'autres le croient.
- Les marchés ont-ils été globalement favorables ou non à la levée de fonds et à la croissance des entreprises françaises ? Durant les années de croissance molle dans la première moitié de la décennie quatre-vingt-dix, un large consensus s'est dégagé pour souligner les effets néfastes sur la croissance de la logique de désendettement qui caractérisait à cette date le comportement des entreprises. À la fin de la décennie, c'est l'opinion inverse qui prévaut à travers une mise en garde concernant les dérives d'un endettement incontrôlé des entreprises. Cette prise de position dénonce le recours intensif à « l'effet de levier » qui consiste à doper le rendement sur fonds propres en recourant à l'endettement afin de bénéficier de l'écart entre le taux d'intérêt et la rentabilité du capital investi.
- Le redressement de la rentabilité et du taux d'investissement en France semble un fait bien avéré dans les années 1980 et 1990. Pourtant la dénonciation d'un sous-investissement chronique, notamment dans les secteurs innovants,

demeure lancinante. La finance de marché a-t-elle pour effet de stimuler la création d'entreprises ? Là encore les faits sont parfois contre-intuitifs. Entre 1989 et 2000, le taux de création d'entreprises tend à décroître en France, mais, plus étonnant encore, la même tendance caractérise le marché américain en plein essor de la «Net économie».

Taux de création «pure *» d'entreprises en France et aux États-Unis, en % des entreprises existantes



* Cet indicateur élimine les rachats ou les créations
Source : SBA, INSEE

- Si l'influence des marchés financiers sur la croissance reste assez obscure, en revanche leur rôle crucial en matière de recomposition du capital ne fait aucun doute. La course au contrôle qui vise à renforcer les positions de marché des entreprises prédatrices, à générer des gains en organisation ou à obtenir la maîtrise de ressources immatérielles rares (recherche et innovation), s'est traduite par une vague sans précédent de fusions-acquisitions. Ce phénomène explique pour une large part que les achats de titres sur les marchés boursiers excèdent souvent les émissions (flux nets négatifs). La montée en puissance des marchés d'actions a bien suscité une forte augmentation des émissions brutes, mais celles-ci ont servi au rachat d'un capital déjà existant.

- Le bilan final que l'on peut tirer des opérations de fusion-acquisition n'est pas clairement établi. À la fin des années 1990, ces opérations se multiplient dans le contexte d'un marché haussier, ce qui grève la rentabilité future des groupes et, dans le cas d'opérations effectuées à des prix prohibitifs, c'est toute la structure financière du groupe qui est mise à mal par le retournement des marchés boursiers. Mais bien avant cette date, le jugement porté sur la rentabilité des opérations de fusion-acquisition pour les firmes prédatrices et notamment sur leur capacité d'exploiter des synergies était déjà plus que mitigé (OCDE, 2001 ; N. Coutinet et D. Sagot-Duvaurox, 2002).

- L'incidence directe et indirecte de la recomposition du capital au plan macro-économique, notamment en terme d'emplois, demeure largement inexplorée.

L'alignement de la France sur les standards mondiaux de la finance de marché ne constitue pas en soi un facteur de croissance. Et l'État stratège demeure interpellé pour que l'environnement financier qu'il a largement contribué à façonner soit porteur de développement.

Quel développement pour les PME dans le contexte de la finance de marché ?

L'évolution de la finance qui vient d'être esquissée à grands traits n'a probablement pas le même impact selon qu'une entreprise est grande ou petite, indépendante ou liée à un groupe, ou bien encore selon son secteur d'activité. De nombreux indices témoignent d'une asymétrie concernant les conditions de financement des grandes et des petites entreprises. La liste des facteurs d'asymétrie les plus importants peut être dressée rapidement.

La régulation monétaire s'exerce désormais essentiellement par le coût du crédit. Mais ce canal affecte l'activité économique de façon différenciée selon la structure d'endettement des agents. Les PME dont la trésorerie est financée par des crédits à court terme sont plus sensibles aux effets de la politique monétaire que les grandes entreprises qui bénéficient en revanche de financements à long terme.

Le développement de la finance de marché a sans conteste élargi la gamme des financements nationaux ou internationaux auxquels les grandes entreprises peuvent recourir. Mais, contrairement à celles-ci, seule une minorité de PME, lorsqu'elles sont cotées ou liées à un groupe, accède à ces nouvelles ressources.

Les exigences de rentabilité qui conditionnent l'accès aux marchés financiers incitent les grands groupes à reporter sur les PME une part de l'ajustement. Par exemple, la réduction des besoins en fonds de roulement des grandes entreprises, qui vise à minimiser les stocks et à allonger les délais de paiement des fournisseurs, entraîne un déplacement du poids de la gestion des stocks et de la trésorerie sur les partenaires qui sont en situation de dépendance. Plus une entreprise est grande, moins elle est contrainte de respecter ses délais de paiement (un quart d'entre elles au lieu de la moitié pour les très petites entreprises). Les relations clients-fournisseurs s'établissent en général au détriment des petites et moyennes entreprises (B. Paraque, 1994). La Banque de France (2001) montre aussi que de 1989 à 2000 le solde du crédit interentreprises

s'est alourdi pour les PME, alors qu'il diminuait pour les grandes, obligeant les PME à recourir au financement bancaire, faute d'accéder aux marchés financiers.

Parallèlement, les PME sont confrontées à une forte sélectivité du crédit de la part des banques.

- Selon la Banque de France (1999), l'effet de taille influence fortement le taux d'intérêt pratiqué par les banques, alors que le risque de défaillance ne joue pratiquement aucun rôle (moins d'un point d'écart entre les taux que les banques appliquent à l'ensemble des entreprises et à celles qui sont défaillantes).
- Le constat selon lequel les PME seraient moins bien dotées en capitaux propres que les grandes entreprises et donc, plus endettées repose sur une base empirique contestable. Ce point de vue a profondément imprégné le discours sur la fragilité financière des PME. Or, une véritable comparaison nécessite de recourir à des comptes consolidés pour les entreprises appartenant à un groupe, ce qui implique de retrancher du passif les participations et les créances qu'un groupe détient sur lui-même. En moyenne, la part des capitaux propres dans le total du bilan des grandes sociétés est de l'ordre de 25 %. Stable jusqu'en 1997, cette part se réduit ensuite sous la poussée de l'endettement. Pour les petites entreprises non liées à un groupe, la part des capitaux propres est de l'ordre de 30 %, en hausse tendancielle dans les années 90, ce qui suggère un accès au crédit plus restreint que pour les grandes entités.

La comparaison de la rentabilité financière des groupes et des entités indépendantes de petite taille livre une autre information intéressante. À la fin des années 90, les entreprises indépendantes ont une rentabilité financière de 9 à 12 % similaire à celle des grands groupes. Aussi, en dépit du risque qui les caractérise, les PME ne bénéficient pas d'une prime de rendement. À l'encontre des résultats habituels qui mettaient en avant un surcroît de rentabilité des PME, ce constat accreditte l'idée que les grandes entités cotées accroîtraient leur rentabilité au détriment des PME en bénéficiant d'un rapport de forces favorable concernant la fixation des prix, la gestion des stocks ou les délais de paiement.

Enfin, la propension de la finance de marché à drainer le financement vers les secteurs novateurs en matière de produits ou d'organisation demeure

problématique en France. Or, l'État s'est peu à peu désengagé des grands programmes nationaux, pour des raisons d'équilibre budgétaire et de neutralité des commandes publiques dans le cadre du Marché unique. Le nouveau marché français, créé en mars 1996 et réservé aux valeurs de croissance, ne semble pas avoir élargi de façon durable les sources de financement des PME innovantes. Les turbulences sur les marchés boursiers à partir des années 2000 ont accru la concentration des transactions sur les valeurs mobilières des grandes entreprises, au détriment des marchés regroupant les petites capitalisations (*small caps*). La volatilité des cours complique les stratégies de valorisation à long terme, restreint la liquidité des actifs peu négociés et menace de dépérissement les compartiments du marché réservés aux valeurs de croissance (fermetures du Neuer Markt et du NASDAQ Allemagne, du NASDAQ Europe et du NASDAQ Japan).

Or, l'existence d'un large marché des valeurs de croissance représente une condition de développement du capital-risque. Ainsi, aux États-Unis, la liquidité des investissements du *venture capitalism* est assurée par les premières introductions en Bourse (Initial Public Offering) sur le NASDAQ, ce qui permet de réinvestir dans de nouveaux projets. De même, les start-up bien cotées peuvent réaliser une plus-value importante lors d'une introduction en Bourse pour financer d'autres projets. L'absence d'articulation entre différents compartiments peut donc créer des ruptures dans la chaîne de financement des PME innovantes. Aujourd'hui, peu de PME françaises parviennent à la taille intermédiaire, ce qui suggère une difficulté à surmonter les crises de croissance.

Repères bibliographiques

ASKENAZI (P.), «Partage de la valeur ajoutée et rentabilité du capital en France et aux États-Unis : une réévaluation», *Économie et Statistique*, n° 363-364-365, 2003.

BARDES (B.), «Délais de paiement et solde du crédit inter-entreprises», *Bulletin de la Banque de France*, n° 96, 2001.

CNCT, *Le financement de l'entreprise*, 1999.

COUTINET (N.), et Sagot-Duvauroux (D.), *Économie des fusions et acquisitions*, La Découverte, 2003.

OCDE, *Le nouveau visage de la mondialisation industrielle*, 2001.

PLIHON (D.), *Rentabilité et risque dans le nouveau régime de croissance*, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 2002.

SYLVAIN (A.), «Rentabilité et profitabilité du capital : le cas de six pays industrialisés», *Économie et Statistique*, n° 341-342, 2001.

Le temps de la prévention : premier bilan du séminaire

En dehors de certains épisodes critiques (enrayer une épidémie, retirer un produit dangereux du marché, etc.), les préoccupations de santé constituent normalement une injonction du long terme pour le politique. Si l'État a opportunément renforcé ses prérogatives en matière de santé publique depuis quelques années, la modestie des outils développés en France pour intégrer les dimensions du futur dans la construction des politiques publiques en santé est toujours un constat largement partagé.

Le premier cycle du projet *Caducée* sur la prévention s'est efforcé de poser des jalons pour une action plus cohérente et résolue de la puissance publique autour de quelques axes : la mobilisation des capacités cognitives (ou d'expertise) dans les processus d'élaboration de la décision, la construction des dispositifs institutionnels, l'articulation des échelles de l'action. Ce texte résume une première étape de ce travail.

Questions de définition

La prévention est une stratégie dominante, au sens où elle améliore le bien-être et l'état de santé de la population. Elle est censée augmenter les chances de chacun, tout en cherchant à éviter des coûts. Elle est aussi un rêve politique, qui renvoie les solutions à une espèce d'ailleurs et concourt à valider les institutions du moment. Incontestable par principe, son invocation fonctionne pour partie comme un leurre.

Nomenclature n° 1

Type de prévention	Objectif
Primaire ou universelle	Éviter l'apparition d'un événement morbide chez un sujet sain
Secondaire ou sélective	Dépister un événement morbide au stade précoce chez un individu atteint non traité, de manière à pouvoir le prendre en charge efficacement
Tertiaire ou indiquée	Éviter les rechutes et les complications d'un événement morbide chez un sujet atteint et traité

Les manuels de santé publique distinguent classiquement les préventions primaire, secondaire

et tertiaire ou, plus récemment, les préventions universelle, sélective et indiquée.

Cette typologie est utile mais insuffisante. Elle fait principalement référence à un acteur : le corps médical. Elle révèle l'organisation d'un système... et ses cloisonnements.

Les comptes de la santé retiennent, quant à eux, les dépenses de prévention individuelle (médecine scolaire, vaccinations, protection maternelle et infantile, etc.) évaluées à 2,1 % de la consommation médicale totale et les dépenses de prévention collective (contrôle des eaux, etc.), 0,9 % de la dépense courante de santé.

Cette typologie et ces chiffres signalent, souvent sans discernement, une carence (quant aux moyens) et renvoient à une solution implicite (les renforcer).

Si l'on définit la prévention comme «l'ensemble des actions médicales et non médicales mises en place pour réduire le nombre et la gravité des événements morbides dans une population donnée» (Claude Le Pen), une autre nomenclature spécifiant le champ d'action des acteurs s'impose. Elle distingue les préventions médicale, environnementale et comportementale.

Nomenclature n° 2

Type de prévention	Définition
Médicale	Acte médical visant un individu ou une population cherchant à diminuer la fréquence ou la gravité d'une pathologie et de ses complications (vaccination, programme de dépistage, etc.)
Environnementale	Actions visant à diminuer ou supprimer les facteurs pathogènes affectant l'environnement domestique ou professionnel et le cadre de vie de la population
Comportementale	Actions visant à inciter les individus ou les populations à diminuer leurs comportements à risque ou pathogènes pour eux et pour les autres (tabagisme, conduite de véhicule et consommation d'alcool, etc.)

Si le déficit de prévention est patent en France, c'est sans doute plus dans ces deux derniers

registres qu'en matière de prévention médicale, où les moyens mis en œuvre sont abondants, même s'ils ne sont ni isolés au plan comptable ni toujours alloués à bon escient. Les prérogatives de la puissance publique s'étendent aujourd'hui en matière environnementale et comportementale (non sans poser quelques questions quant aux limites des domaines privé et public).

Le décentrement par rapport à la perspective médicale est en tout cas salutaire. Il permet d'emblée de pointer un certain nombre de risques de la médicalisation des stratégies préventives (dont le risque iatrogène). Il s'inscrit en droite ligne des travaux réalisés par le Haut Comité de la santé publique sur la mortalité évitable en France, par comparaison avec nos voisins européens. Il justifie aussi pleinement les analyses en termes de rentabilité et d'efficience.

La valeur de la vie humaine

La carence du recours aux éléments de bilan socio-économique en matière de santé figure parmi les constats importants du séminaire. Donner une valeur à la vie humaine dans l'élaboration des politiques publiques a un objectif : éviter le maximum de morts à dépense égale. Il y a en effet un intérêt puissant à allouer les ressources de telle sorte qu'un jour le « mort marginal » en arrive à coûter autant dans les différents secteurs. Le principe est simple, impératif. L'énoncé peut paraître brutal. Il est en fait éthique. Dans le domaine des infrastructures de transport, les bilans socio-économiques sont là pour contraindre le décideur à expliciter les arguments qu'il retient. Tout en préservant la prérogative du politique de corriger les excès du discours rationaliste, il s'agit par là de pointer les domaines de totale irrationalité en termes d'affectation raisonnée des ressources, lorsque ce qui n'est pas éthique, c'est de dépenser trop.

Qu'il s'agisse de révéler ces situations d'excès ou d'établir des plages où la discussion argumentée est souhaitable (lorsque, si l'on suit Jean-Paul Moatti, le coût marginal par année de vie gagnée se situe entre 2 et 6 fois le PNB par tête), ces pratiques n'ont pas cours en France dans le champ de la santé. Du moins, ces analyses à dominante comparative ne passent pas de la sphère académique à la sphère de la décision, contrairement à la situation qui prévaut dans certains pays anglo-saxons.

Il est donc indispensable de mieux informer les jugements de valeurs. Les enquêtes permettant d'apprécier les priorités, les études longitudinales permettant de mesurer l'efficacité à moyen et long terme des interventions doivent être développées.

Le flou arrange, il est vrai, beaucoup d'acteurs : il donne des marges de jeu considérables, qualifie potentiellement (et souvent temporairement) des innovations inefficaces et coûteuses et justifie les revendications quantitatives.

La demande de sécurité, la pression contentieuse, l'offre technologique et ses relais, la pression des opérateurs et, à l'inverse, le défaut d'incitation à l'efficience, tous ces éléments se conjuguent pour sélectionner *a priori* les solutions coûteuses.

La marque des responsables est pourtant de fournir sa chance à une prévention faite de discernement, à une action résolue dans la continuité et recourant en routine à l'expérimentation et à l'évaluation. Le rôle de l'État stratège dans la préservation de la santé à long terme de la population est bien la défense des solutions que ni le marché ni les intérêts organisés ne soutiendront.

Les signes d'un renouveau

Les signes d'un renouveau de la santé publique ne se situent pas dans l'inflation des dépenses de prévention médicale (innovations à rendement décroissant le plus souvent). Ils ne résident pas plus dans l'effort considérable réalisé depuis une dizaine d'années à la faveur de la constitution du système de veille et de sécurité sanitaire. Si les organisations supports sont importantes, ce qui compte avant tout, ce sont les attitudes développées en leur sein.

Plusieurs exemples, tirés au fil des séances du séminaire, en présentent d'emblée quelques caractéristiques communes :

- elles se situent dans les domaines d'extension des prérogatives de la puissance publique, l'approche de précaution traduisant pour une part un déficit de prévention ;
- leur marque est la cohérence des actions de l'État avec celles des autres opérateurs (institutions internationales, opérateurs économiques, acteurs régionaux ou locaux, etc.) ;
- la prise en compte de la complexité et la continuité (cohérence programmatique entre résultats recherchés et moyens affectés dans la durée) sont deux autres signes.

La lutte contre l'usage de drogues

Sur un tel sujet, qui touche les comportements intimes et les stratégies individuelles pour vivre mieux, plusieurs conditions doivent être réunies. Il faut tout d'abord que les gens perçoivent la politique comme juste et conforme à leur expérience. Il faut aussi se donner des objectifs

réalistes, tenant compte de ce qu'on a appris de la nature des produits et de la diversité des comportements : prendre en compte en particulier les poly-consommations, en se donnant les moyens d'études adéquats, qui ne sauraient se réduire aux données épidémiologiques. Il faut enfin mettre à disposition de la population des informations scientifiques fiables, point trop simplificatrices et faire en sorte que ces messages s'inscrivent dans le temps et participent à l'émergence d'une culture de prévention.

Dès lors, les conditions organisationnelles sont claires : assurer la formation des acteurs relais de la politique sur le terrain, garantir la permanence des moyens et des structures et mettre en place un pilotage interministériel. L'État est là pour donner des outils et des références aux acteurs ; il lui faut pour cela s'organiser au niveau central et au niveau déconcentré. À partir du moment où les règles, les bornes sont claires, l'État doit aussi organiser le dialogue avec les opérateurs économiques concernés.

Dans la lutte contre le tabac, par exemple, les mesures efficaces sont connues, notamment grâce aux expériences étrangères : interdire la publicité, augmenter les prix, protéger les non-fumeurs, informer sur les dommages, aider à l'arrêt du tabac.

Si la loi Évin avait posé les bases d'une action sur ces différents registres, les marques récentes d'une ferme résolution au nom de la santé publique sont inédites et ont permis d'infléchir sensiblement les chiffres de consommation. Une action forte et continue sur les prix, une communication sans entrave sur les méfaits mais aussi un accompagnement du sevrage (par le financement solidaire des substituts nicotiniques et l'accessibilité des consultations), encore trop modeste, apparaissent comme les conditions du succès. Cette résolution ne fait d'ailleurs que contrebalancer les efforts déployés par les industriels pour conquérir sans cesse une nouvelle clientèle, en particulier chez les jeunes.

La sécurité routière

Face à cet autre cas d'*«épidémie industrielle»*, selon la formule de Gérard Dubois, on perçoit là encore les bénéfices d'une action résolue, débarrassée des prudences d'une communication émolliente et consciente des conditions d'effectivité de la sanction. À l'instar de la lutte contre le tabagisme, on mesure ici l'importance des diagnostics accumulés, de ce travail amont réalisé par les experts et les porteurs d'opinion (en particulier les associations familiales) et d'une prise de position politique nationale, aux objectifs explicites (réduire la fréquence des accidents et les conséquences en termes de handicaps).

L'action en matière de nutrition

La prévalence de l'obésité chez les enfants de 5 à 12 ans double tous les quinze ans en France. Les chiffres français révèlent 15 ans de «retard» sur le Royaume-Uni et 30 ans sur les États-Unis. Faute d'action résolue, on a donc décrit, devant nous, la trajectoire de cette épidémie.

Le dossier de la lutte contre l'obésité témoigne, en France, d'une prise de conscience récente, à laquelle ont sans doute largement contribué les expertises collectives de l'INSERM. Les déterminants de la malnutrition moderne sont à la fois comportementaux, biologiques et sociétaux. La prévention nutritionnelle doit donc être abordée à trois niveaux :

- l'individu, ici l'enfant (alimentation selon l'âge, caractéristiques génétiques) ;
- la niche écologique (famille, lieux de garde ou école, environnement immédiat) ;
- la société (activité physique et aménagement de l'espace).

Les partenaires de la prévention sont à la fois ceux de la niche écologique et ceux de la société (milieu associatif, collectivités territoriales, industrie agro-alimentaire, grande distribution, système de soins, décideurs politiques), ce qui n'empêche pas de miser également sur l'implication et la responsabilité individuelles. C'est souligner l'importance de ne pas médicaliser les stratégies préventives selon une attitude classique basée sur la seule crainte de la maladie. Comme l'a montré l'expérience de *Fleurbaix Laventie Ville Santé*,¹ conduite dans le Nord-Pas-de-Calais et, après évaluation, en cours d'extension à dix villes françaises, les maîtres mots sont sans doute partenariat et proximité : une impulsion nationale et des relais de proximité (établir un diagnostic local, mobiliser les acteurs autour d'un programme adapté à la situation particulière de chaque site).

Dans ce cadre, le rôle de l'État est clair : fournir des référentiels de recommandations, établir des chartes de bonnes pratiques, mobiliser les administrations au plus haut niveau pour éviter de retomber dans les antagonismes administratifs stérilisants. Le travail de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et celui de

(1) Cette expérience se déroule en trois phases :
– 1992-1997 : influence de l'éducation nutritionnelle des enfants sur les habitudes alimentaires de la famille ;
– 1997-2002 : étude des déterminants de la prise de poids ;
– 2002-2007 : intervention environnementale (mesures de prévention «sans effort» : améliorer les terrains de sports, les cours d'école...).

L'Institut national d'éducation et de prévention en santé (INPES) méritent ici d'être valorisés.

Au-delà des évolutions institutionnelles, la continuité est la règle du succès : le *Programme national nutrition santé* n'a ainsi pas été remis en cause par l'alternance du printemps 2002. Il avait d'autres atouts : une dimension réellement interministérielle, des enquêtes conduites en commun, des produits éditoriaux à succès (voir le guide *La santé vient en mangeant*).

Les réseaux d'alerte

À l'échelle internationale, la mise en place du réseau mondial *Global Alert and Response Network*, créé en avril 2000 sous l'égide de l'Organisation mondiale de la santé, révèle un nouveau paradigme de l'alerte en matière infectieuse : il s'agit de capter l'information sur les alertes sanitaires, produite dans le système de santé de chaque pays ou par les organisations non gouvernementales et répercutée par les médias locaux ou nationaux.

Le fait d'analyser en permanence les informations diffusées sur «la Toile» génère quantité de messages, au point que 60 % des alertes répercutées par l'OMS proviennent désormais de ce système. Cette récupération de l'information à la source permet de limiter les lenteurs dans la vérification des faits épidémiologiques et de lever les éventuels obstacles à la diffusion de l'information par les autorités sanitaires nationales. Pour ne pas renforcer les peurs irraisonnées, elle justifie évidemment un travail d'analyse précoce. Au-delà de l'alerte, le réseau permet aussi de relayer les demandes d'assistance des pays, d'organiser les équipes d'intervention et leur coordination sur le terrain et de faire collaborer les équipes de recherche (cas du SRAS).

Il importe ici de bien souligner l'articulation des échelles nationale (voire infranationale), supranationale (Union européenne pour ce qui nous concerne) et globale (OMS). Le bénéfice en retour pour un pays dépend de son degré d'implication dans le système : avoir l'information un peu plus tôt, un peu plus précisément doit permettre de limiter les dommages tant économiques² que sanitaires.

Les points noirs

La France en est encore au stade du diagnostic sur un certain nombre de sujets. Cela ne doit d'ailleurs

(2) On a pu ainsi évaluer l'impact économique de certains épisodes récents : 1 milliard de dollars US pour le SRAS à Toronto en 2003 et près de 30 milliards à l'échelle de l'Asie.

pas être pris en mauvaise part : les diagnostics documentés sont, en effet, essentiels pour imposer une question à l'agenda politique. Il faut cependant aller plus vite, plus loin.

La santé au travail

Le rapport de la Cour des comptes de février 2002 a ainsi montré l'importance d'une réforme d'ensemble du régime accidents du travail-maladies professionnelles.

Parmi les carences, il faut principalement retenir :

- la difficulté à assurer le suivi post-professionnel des conséquences sur la santé des expositions professionnelles,
- la tarification inadaptée à une économie tertiaisée (ce dispositif consomme pourtant des ressources en personnel très importantes),
- une forme d'éclatement du système de réparation,
- une organisation administrative duale (entre le ministère en charge du Travail et le ministère en charge de la Santé),
- les lacunes du dispositif de recherche : l'Institut national de recherche et de sécurité, lui aussi consommateur de gros moyens, ne se sent réellement investi ni des fonctions de veille ni des fonctions de recherche.

Ces défaillances multiples révèlent l'incapacité d'un système à se réformer en continu. Compte tenu des enjeux épidémiologiques et de la prise de conscience partagée par nombre d'acteurs, ce sujet ne saurait cependant échapper durablement au mouvement de renouveau décrit plus haut et rester à la marge de la santé publique. L'accroissement du coût des réparations et le contournement du régime d'indemnisation seront sans doute les ferments de cette évolution.

La santé environnementale

Les experts pointent volontiers l'absence de systèmes d'information prospectifs permettant d'anticiper les problèmes (plutôt que de les traiter sous contrainte médiatique), l'absence de moyens confiés aux experts missionnés, la nécessité de mettre en place une veille scientifique et technologique dotée de ressources renouvelées et, bien entendu, la nécessité d'une politique nationale ambitieuse en matière de santé environnementale.

La médiocrité des capacités d'expertise en matière de toxicologie industrielle constitue, par exemple, un handicap important dans les enceintes internationales où se définissent les normes. Elle est aussi

un frein à l'action, à l'instar des carences des recherches en sciences sociales sur les risques du milieu. Ici encore, l'expérience des dernières années en matière de produits de santé ou en matière alimentaire pourrait servir de guide pour l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale. L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ont en effet su créer en quelques années un vivier d'expertise.

Les travaux de la Commission d'orientation du plan national santé-environnement ont fait écho à nombre de ces constats. Ils ont en effet souligné l'urgence de développer l'expertise et l'évaluation des risques sanitaires liés aux nuisances environnementales et professionnelles, ainsi que la recherche en santé environnementale. Le plan d'actions qui sera rendu public et présenté à la conférence de Budapest, en juin 2004, témoignera sous ces auspices à la fois du rôle d'impulsion de l'Union européenne et d'une prise de conscience désormais largement partagée.

Le séminaire sur la prévention

Les premières séances ont eu pour thèmes :

- *Infléchir les comportements individuels : quel modèle d'action ?* (6 novembre 2003), avec Nicole Maestracci, Philippe Lamoureux et Gérard Dubois ;
- *La valeur de la vie humaine* (27 novembre 2003), avec Marcel Boiteux, Jean-Paul Moatti et Olivier Chanel ;
- *Les risques émergents* (18 décembre 2003), avec Christophe Paquet, Yannick Vicaire, Michèle Rivasi et Alfred Spira ;
- *Les outils de la prévention* (8 janvier 2004), avec Claude Le Pen, Christian Gollier et Arnaud Basdevant ;
- *La santé au travail* (29 janvier 2004), avec Christian Babusiaux, Marcel Goldberg et Ellen Imbernon.

Politiques publiques de prévention : peut-on fixer quelques règles ?

En matière de santé, le décideur est en permanence sollicité par les événements, par les porteurs d'innovations ou les groupes de pression. Reflet de la prégnance des sujets de santé dans les médias et dans l'opinion, quantité de problèmes convergent vers le ministère en charge de la Santé, sans guère de filtre. À la demande sociale répond souvent l'activisme politique et administratif. Les dérives sont connues : inflation législative et réglementaire, mecano institutionnel, emphase programmatique dénuée de moyens, débauche de priorités et mépris des coûts dans les réponses de crise.

Sérier les problèmes, les hiérarchiser, délibérer et mobiliser les ressources supposerait, en toute rationalité, qu'il soit répondu avant d'agir à quatre séries de questions très simples :

- Sait-on nommer les « problèmes » de santé à éviter ? Peut-on les dénombrer ?
- Agir ou s'abstenir : quels sont les coûts ? Qui gagne ? Qui perd ?
- Quels sont les choix opérationnels ?
- Sur quoi a-t-on prise ? Quelles sont les parties prenantes ? Quelles sont les capacités d'appropriation sur le terrain ?

Des éclairages sont donnés à partir des enseignements saisis au fil des séances du séminaire sur la prévention.

Repérer les problèmes... au-delà du foisonnement des signaux

Repérer les problèmes de santé à réduire ou à éviter est la première condition de l'action. Les réseaux de veille et d'alerte, les dispositifs de vigilance sont les supports institutionnels de cette aptitude à capter les signaux faibles, diffus ou lointains. Cette fonction est de plus en plus organisée à l'échelle européenne et mondiale (*voir pages précédentes*). Les dispositifs organisés ne sont cependant pas les seuls vecteurs. Les acteurs associatifs, les experts sont aussi des porteurs d'alerte, à écouter.

Dans cet esprit, le déploiement de relais territoriaux est tout aussi essentiel.

Le foisonnement des signaux, d'autant plus nombreux que le maillage est serré, ne résout pas les problèmes du décideur, au contraire, chaque jour apportant son lot d'informations à trier, hiérarchiser... Cette capacité d'alerte doit donc s'adosser à une capacité d'expertise.

Évaluer et gérer : pour des relations transparentes

La jurisprudence européenne a fixé les règles en matière d'évaluation des risques : celle-ci doit être excellente, transparente et indépendante.

L'excellence suppose des procédures permettant de valider la qualité, la reconnaissance par les pairs et la prise en compte des avis minoritaires. S'affranchir des règles de l'art comporte, en effet, des risques considérables. Il faut en particulier s'assurer du caractère homogène des études.

La transparence justifie de diffuser les avis et de les rendre explicites.

L'indépendance vaut vis-à-vis des gestionnaires du risque et des acteurs économiques. Au-delà des conflits d'intérêts, il faut s'assurer des incitations que les experts ont à agréger correctement les informations, à rechercher les bonnes réglementations et à sélectionner les innovations utiles.

La distinction entre évaluation et gestion des risques ne doit pas justifier, pour autant, l'absence de dialogue. Celui-ci est nécessaire pour être sûr que le gestionnaire a bien compris les données sur le risque. Le retour d'informations du gestionnaire vers l'évaluateur est aussi indispensable à ce dernier. Dans le cas de l'ESB, les experts ne disposaient pas, bien souvent, des moyens d'évaluer les risques en situation réelle (des informations sur les pratiques dans les abattoirs par exemple), au risque de générer quelque imprécision quant à l'application concrète de la réglementation.

Nommer avec clarté le sens et le périmètre de l'action

L'incapacité à nommer en termes clairs les problèmes enlève bien des ressources à l'action publique : pédagogie, force de conviction, capacité à cibler les vrais enjeux.

La question des risques sanitaires de l'alimentation est ancienne. Énonce-t-on pour autant clairement les valeurs qui sous-tendent les décisions en la matière ? L'exemple des *listeria* est significatif : personne n'a jamais explicité les objectifs de politique publique visés. Est-ce le risque zéro ? Si c'était le cas, certains produits (rillettes, fromages au lait cru) seraient purement et simplement interdits. Il faut de même reconstituer *a posteriori* le motif d'action dans le cas de l'ESB : faire en sorte que le prion n'entre pas dans la chaîne alimentaire, faute de savoir ce qui pouvait se passer après en contamination humaine.

Le besoin d'explicitation ne vaut pas seulement en termes de pédagogie du risque. Il aide aussi tout simplement à structurer la politique.

En matière de toxicomanie, les politiques de santé publique hésitent en permanence entre l'information et la prohibition, souvent sans rationalité évidente. Définir le périmètre d'intervention contre les drogues, en spécifiant le caractère nocif des substances, permet de dépasser la notion de drogues, traditionnellement intégrée par la population, pour y ajouter le tabac, l'alcool, les substances médicamenteuses psychoactives et les substances dopantes. Mais il s'agit surtout d'aller au-delà de l'évaluation épidémiologique pour aborder l'analyse des comportements afin de bien spécifier les notions de consommation abusive et de dépendance et d'appréhender les changements de comportement, qui justifient une grande réactivité de la communication et de la réglementation.

Le poids des chiffres

La mise sur agenda d'un problème de santé publique a bien d'autres ressources que l'évaluation quantitative. Ceci dit, l'incapacité à dénombrer prive, par construction, le décideur de la faculté d'arbitrer en rationalité.

Les chiffres de la violence routière ont fini par la rendre intolérable. Les données du cancer – 150 000 morts et 280 000 nouveaux cas par an – en font un problème évident de santé publique, d'autant plus si l'on compare les chiffres français aux données européennes (mortalité prématurée supérieure de 20 % à la moyenne européenne).

Sauf à s'en remettre aux seules données étrangères, bien utiles sur certains sujets, la construction des systèmes d'information est donc un préalable.

Outre la mauvaise volonté ou la négligence manifestes, il y a bien des raisons à l'indisponibilité des données.

Dénombrer suppose parfois de dépasser les tabous comme celui du nombre d'accidents du travail imputables à l'alcoolisme, dans le secteur du BTP notamment, ou de lever des inhibitions censées être bienveillantes : dans le domaine du sida, ce sont les associations d'immigrés qui réclament la visibilité des contaminations chez les personnes migrantes en vue d'agir, alors que les pouvoirs publics ont longtemps été réservés de peur de stigmatiser ces populations.

Les difficultés du dénombrement peuvent être liées aux spécificités des risques encourus : le caractère plurifactoriel des maladies d'origine professionnelle, la diversité des problèmes de santé rencontrés, le temps de latence extrêmement long entre l'exposition et la déclaration de la maladie imposent ainsi des dispositifs d'enquête adaptés et coûteux de suivi post-professionnel, ce qui affaiblit la volonté de savoir... ou accentue le désir de préserver l'invisibilité.

Au-delà de la difficulté à recueillir les éléments de preuve techniques, le problème est bien souvent de maintenir une motivation sur des problèmes dont les effets se manifesteront sur plusieurs décennies. L'incertitude des échéances dévalorise le futur. La justification des politiques publiques est pourtant de développer une vision de long terme. Il est assurément plus facile de travailler sur des dossiers où le résultat est visible

L'abstention a un coût...

Au fond, que se passe-t-il si on ne fait rien ? Pendant longtemps, on aurait pu répondre : « pas grand chose », pour le décideur du moins. La pénalisation de l'action publique amène à revoir cette réponse. La mise en cause répétée des décideurs pousse à l'action, au risque de l'excès. À cela s'ajoute la remontée systématique en politique, qui perturbe le schéma décisionnel : le décideur, en l'occurrence le ministre, est sommé d'agir sous contrainte médiatique.

Il est des domaines mieux balisés, notamment grâce à l'accumulation des dires d'experts : on a évoqué la sécurité routière et le cancer, déclarés désormais prioritaires. En matière de santé au travail, le choix est simple : *statu quo* (situation actuelle) ou action (réforme). Comme dans de nombreux domaines et même si les chiffres précis

font défaut, il est de connaissance commune que l'abstention se révélera, à long terme, plus coûteuse que l'action. L'exemple de l'amiante le prouve.

Par ailleurs, en matière de santé au travail, l'identification des gagnants et des perdants est très claire et leur poids respectif constitue l'une des explications de la «défausse» de l'État dans ce domaine. L'absence de problème financier et donc de péril pour les comptes sociaux (même si on constate un accroissement du coût de la réparation) n'incite pas non plus à la réforme.

...l'action aussi

La hiérarchisation des priorités et le choix des moyens d'action ne sauraient reposer sur le seul pouvoir revendicatif des parties ou leur consentement à payer.

- Dans le domaine de la lutte contre le tabac, le choix de la mesure apparemment la plus efficace (l'augmentation des prix) n'est pas anodin en termes de pouvoir d'achat pour les consommateurs, particulièrement si on considère la répartition sociale des fumeurs. Le souci de ne pas peser sur l'indice des prix a d'ailleurs été longtemps un obstacle à une politique de prix élevés.
- L'évaluation du coût des mesures pour les opérateurs économiques est un point de passage obligé : cela vaut pour le *Plan santé-environnement* en préparation comme pour la directive européenne sur les substances chimiques. Collectivement, des procédures de type *REACH* (*Registration, Evaluation, Authorization and Restrictions of Chemicals*) sont souhaitables, mais il faut trouver des compensations pour les opérateurs. Les contraintes qui leur sont imposées ne sont en tout cas légitimes que pour autant qu'elles sont coût-efficaces.

Est-il possible de faire valoir l'analyse coût-bénéfice en situation de crise ? Lors de la crise de l'ESB de 2000, la question des coûts restait largement taboue, du moins en France. *A posteriori*, on peut estimer que le dépistage systématique des bovins de plus de 24 mois a coûté 1,5 million d'euros par bovin détecté, sachant par ailleurs qu'on éliminait les matériaux à risque. Les Suisses ont pratiqué une analyse coût-bénéfice... et ont fini par renoncer au dépistage systématique.

L'analyse doit être globale. Il est important d'explicitement les externalités prises en compte, par exemple le besoin de réassurance du consommateur. La difficulté intrinsèque d'établir un bilan global n'enlève rien à la nécessité de disposer des éléments d'analyse économique dans l'espace public.

Prendre le temps d'évaluer

En matière d'innovation, il y a clairement deux risques : celui de retarder une technologie bénéfique et celui d'adopter trop rapidement une technologie peu documentée. Souvent, les techniques sont trop vite adoptées, au risque d'ailleurs de ne jamais pouvoir les évaluer (les situations de référence étant celles avec traitement).

L'exemple des traitements hormonaux substitutifs de la ménopause est éclairant. Au début des années 1990, les études disponibles révélaient encore un effet positif sur les maladies cardio-vasculaires, un effet négatif différé sur le cancer du sein et un effet favorable sur l'ostéoporose, pathologie survenant à un âge élevé. En appliquant l'actualisation, des économistes pouvaient dire que ces traitements n'étaient pas coût-efficaces.

Depuis, de nouvelles études ont considérablement dégradé le bilan : les traitements ne sont à envisager qu'en seconde intention dans la prévention de l'ostéoporose, ils comportent un surrisque de cancer du sein, de l'endomètre et n'ont pas d'effet protecteur – au contraire – pour les maladies cardio-vasculaires et cérébro-vasculaires. Le seul bénéfice reconnu concerne la qualité de vie (diminution des bouffées de chaleur...).

L'initiative prise par l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES) et l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) d'organiser récemment une audition publique sur ce thème est intéressante : la balance des arguments qualité de vie/sécurité mérite d'être explicitée. Il n'empêche : les autorités sanitaires rejoignent bien tardivement les préventions des économistes...

S'appuyer sur les opérateurs

Fabriquer des normes n'est pas la seule possibilité en matière de gestion des risques. L'exemple de l'alimentation éclaire les ressources disponibles :

- la responsabilité des opérateurs : celui qui met un produit sur le marché est le premier responsable, d'où la codification des bonnes pratiques, l'analyse des points critiques dans les processus de fabrication pour maîtriser le risque ;
- l'information du consommateur (encore modeste), considéré dans le discours public comme un acteur de la chaîne alimentaire ;

- l'ensemble des dispositifs de surveillance mis en place par les pouvoirs publics : valorisation des résultats des contrôles officiels et des auto-contrôles réalisés par les opérateurs.

Dans le monde industriel en général, la mise en place de franchises est une solution adaptée au problème du risque moral : la responsabilisation débouche sur des efforts de prévention supplémentaires. L'assurance automobile fait jouer un rôle majeur au système du *bonus-malus*.

En assurance santé, les organismes complémentaires ont également développé des outils de gestion des risques. Ils tentent d'inciter les assurés à avoir recours à la prévention, notamment en proposant la prise en charge d'examens de dépistage ou, encore, en conditionnant certains remboursements à la participation à des programmes préventifs. Ces initiatives sont toutefois freinées par la question du partage des bénéfices avec l'assurance-maladie et l'absence d'engagement durable des bénéficiaires. Ces questions méritent d'être traitées, si l'on veut renforcer la contribution des assureurs à la gestion du risque santé.

Mobiliser sur des priorités stratégiques

Alors que se multiplient les démarches par objectifs, trois questions apparaissent déterminantes :

- Les objectifs stratégiques sont-ils visibles ?
- Sont-ils suffisamment indépendants les uns des autres pour être repérés par les acteurs ?
- Peut-on les conduire concrètement de manière synchrone ?

Dans le plan périnatalité des années 1970, les objectifs étaient clairement exprimés en termes de résultats attendus (baisse du nombre d'enfants prématurés et handicapés) ; on pouvait en mesurer les effets au bout de quinze ans. L'appropriation par les acteurs en était facilitée. Ce que l'on veut éviter n'est pas toujours révélé avec autant de clarté.

Dans une logique par projet, fixer une centaine d'objectifs comme dans la *Loi de santé publique* en discussion ne vide-t-il pas de sens la notion de priorité ? La multiplication des sujets à traiter conduit bien souvent à définir des procédures de mise en œuvre plutôt que des objectifs. On peut comprendre qu'il soit difficile pour un acteur, un bureau d'administration centrale notamment, de voir attribuer à son sujet une priorité basse mais la lisibilité de la politique impose cet effort de hiérarchisation.

La programmation a besoin de l'expérimentation

La *Loi de santé publique* réaffirme les prérogatives de l'État et procède à un certain nombre de réformes institutionnelles. Jusqu'où l'État doit-il aller ?

La déclinaison sur le terrain des grands objectifs nationaux peut se faire à un niveau de peignage relativement fin, à condition de ménager des espaces de concertation importants : la Conférence nationale de santé et le Haut Conseil de la santé publique au niveau national, la Conférence régionale de santé au niveau régional.

La programmation fixe un cap, mais le discernement et l'adaptation sont les conditions de la réussite, sauf à accréditer une conception balistique erronée de l'action publique.

Le déploiement d'un programme suppose de s'appuyer sur des institutions qui fonctionnent. Trois points apparaissent déterminants :

- les programmes doivent trouver un support territorial permettant l'appropriation des objectifs et des diagnostics ;
- les débats autour des plans soulèvent deux questions récurrentes : où met-on les moyens ? Où met-on les compétences ? Il est nécessaire d'avoir des renforcements nodaux ;
- l'animation des réseaux sur la base d'une logique contractuelle s'impose plus que jamais.

Le *Plan cancer*, récemment adopté, symbolise bien le passage d'une logique d'institution à une logique de programme.

La Mission interministérielle sur le cancer est de fait une toute petite équipe ; elle empiète donc peu sur les territoires établis en cancérologie et suscite, sans doute, moins de craintes. Elle a la charge d'identifier les points de blocage et de lever les difficultés éprouvées par les acteurs institutionnels existants. En matière de prévention, il s'agit, par exemple, de vérifier que les campagnes, quel que soit le champ thématique, accordent une priorité suffisante à la prévention en cancérologie.

Sur le terrain, la diversité des acteurs du *Plan cancer* et celle des contextes d'action ont été source de difficultés, d'où la nécessité de disposer de relais d'information, dans les agences régionales de l'hospitalisation et les directions régionales des affaires sanitaires et sociales notamment.

La pratique en routine de l'évaluation est une caractéristique de ces nouvelles méthodes. Elle rompt avec le mode de fonctionnement habituel, à

savoir l'élaboration de circulaires ne prenant pas bien en compte le vécu professionnel de proximité. Un exemple parmi d'autres : dans le *Plan cancer*, l'action envisagée en matière d'annonce de la maladie au patient était d'abord la «*consultation d'annonce*» ; l'approche de terrain a permis de voir que ce terme ne correspondait pas aux attentes ; la notion de «*dispositif d'annonce*» s'est imposée. L'évaluation qui en sera faite permettra d'affiner cette proposition avant sa généralisation.

Des micro-scénarios prospectifs pour la presse écrite

Ce document ouvre une série de synthèses des travaux prospectifs du groupe de projet *Cosmos*. Il propose plusieurs micro-scénarios sur la presse écrite qui seront complétés par des micro-scénarios sur les autres médias, puis par des scénarios globaux. Le groupe a étudié plusieurs évolutions tendanciennes ou contrastées du secteur des médias à dix ans (2010-2015), en dissociant dans un premier temps la presse écrite, média plus spécifique, des médias audiovisuels ou électroniques (TV, radio, Internet, multimédia). Il a déterminé des domaines de réflexion répartis en six «dimensions» : contenu, mode de consommation, économie du secteur, technologie, régulation, environnement international.

À partir d'une démarche prospective de type scénarios, le groupe a identifié des variables clés auxquelles il a associé des hypothèses, la sélection de cheminements cohérents entre diverses combinaisons de variables/hypothèses permettant de construire des micro-scénarios par dimension, première étape prospective. Puis, il aura à passer des micro-scénarios à des scénarios globaux en associant pour toutes les dimensions un micro scénario par dimension examinée. C'est sur la base des scénarios globaux que pourront émerger *in fine* des recommandations à l'État ce qui n'empêche pas d'étudier la place de l'État stratège, en particulier du secteur public et du secteur privé, et celles du territorial et de l'Europe au cours des micro-scénarios.

Cette synthèse porte sur les premiers micro-scénarios relatifs à la presse écrite dans les dimensions «contenu», «mode de consommation» et «économie». Elle sera suivie d'une synthèse sur les autres dimensions («régulation», «environnement»...).

Dimension «contenu» de la presse écrite

Voici les 4 principales variables retenues pour les «contenus» de la presse écrite et, pour chacune de ces variables, les hypothèses formulées par le groupe :

- **Ciblage des consommateurs** : *presse populaire ; presse de confort ; presse spécialisée grand public ; presse spécialisée public restreint.*

- **Genre des contenus** : *information générale, politique, d'opinion, satirique ; presse art de vivre, médias, sports, loisirs ; contenu culturel, religieux, scientifique, technique, professionnel ; gratuits (presse écrite, Internet).*

- **Sujets couverts** : *presse nationale ; presse régionale ; presse internationale.*

Micro-scénario «le cocooning» : le tendancier d'une presse de confort

Le cocooning est une tendance forte actuelle du secteur de la presse avec une rupture dans le mode de consommation de l'information qui induit un contenu nouveau type «Elle Déco». Le cocooning repose sur la notion de confort au sein de la société. Soucieux de son environnement, le lecteur est prêt à consacrer un budget à une presse de confort.

Presse spécialisée grand public plus que presse populaire, essentiellement diffusée sous format magazine au niveau national, le *cocooning* est une forme de contenu et non de contenant. Cette presse *cocooning* correspondrait à un mode de consommation nouveau : l'information serait délivrée en fonction du contenu que le lecteur désire («push») et non plus le contraire («pull» : le lecteur tire du contenu offert ce qui l'intéresse le plus). Le contenu presse *cocooning* traite de l'art de vivre, aussi bien de façon globale que ciblée comme les informations sur les sports ou sur les loisirs. Le lecteur y recherche confort et plaisir personnel dans la diversité. L'offre s'adapte à une demande de presse magazine distractive, un peu informationnelle, avec des référents nationaux sécurisants mais aussi innovants, attractive (couleurs, format, papier) et susceptible d'être collectionnée. La tendance au renforcement d'une presse confort, spécialisée grand public, est portée par une presse famille et société, masculine et féminine. Elle est relayée par une stratégie de diversification des contenus et de création-promotion qui profite de l'ouverture du marché publicitaire télévisé à la presse écrite pour lancer des produits nouveaux ou remodelés (*Glamour, Côté Femme, Belle et Zen, Télé 2 Semaines, TV Grandes chaînes, TV Magazine, suppléments Le Monde 2, DVD du Figaro...*).

Micro-scénario «le gratuit» : la rupture de l'offre de presse papier ou écran

Le contenu gratuit doit être considéré comme **le scénario de rupture qui traduit l'émergence d'un droit au journal**. La rupture de l'offre du gratuit diffère de celle du *cocooning*. Le gratuit qu'il soit sur support papier ou sur Internet, combine deux caractéristiques : le lecteur dispose gratuitement d'informations, il est disposé à les consommer car le traitement de ces informations tel qu'il est réalisé par les journaux ou les sites gratuits, lui permet de faire facilement du *zapping* ou du «feuilletage» entre des «micro-contenus» d'articles courts et variés. L'évolution du gratuit concerne la presse spécialisée grand public et touche la presse à la fois nationale et régionale. Pour la presse papier, le format est plutôt tabloïd dans un premier temps de son développement.

La réussite de ce scénario de contenu repose sur l'hypothèse que le prix nul (gratuité) est déterminant dans l'accueil fait par le lectorat à ce nouveau type de presse en France : la majorité des lecteurs «choisira» de ne pas payer directement le journal, le paiement étant effectué par le biais de la publicité. Détournement du lectorat existant ou attraction d'un nouveau lectorat ? Il est difficile de prévoir l'évolution de ce scénario qui traite l'information comme un bien public et notamment ce que va induire l'habitude donnée aux lecteurs d'avoir accès à une presse gratuite, la presse écrite étant traditionnellement le seul média d'information à être payant (sous réserve de la redevance audiovisuelle 2 à 3 fois moins élevée qu'un abonnement annuel à un quotidien régional ou national). L'évolution de la presse gratuite sur écran, avec Internet perçu et utilisé comme média d'information, oscille entre deux tendances d'une presse de substitution ou d'une presse de complémentarité. Source de recettes potentielles, les sites de la presse sont intégrés dans les stratégies de développement des éditeurs : capacité de diffusion des titres renforcée, nouveaux services aux lecteurs internautes (courriels comme nouveau courrier des lecteurs, systèmes de veille...).

Si elle propose une solution apparemment efficace à la désertion des lecteurs, la mise en ligne des sites de presse pose la question de la pertinence du modèle économique choisi : en attendant de pouvoir dégager une marge bénéficiaire, les sites numériques devront s'assurer que leurs sites ne concurrencent pas leurs versions écrites. La presse gratuite : premier pas vers la fin des payants ? Produit d'appel pour relancer une demande stagnante ? Nouveau concept d'une offre d'informations ? Questions en suspens sur le devenir du contenu gratuit et ses conséquences sur l'avenir de la presse écrite.

La presse gratuite : quelques chiffres, quelques évolutions

«Avec 25 éditions dans 16 pays en 14 langues, *Méto* est le troisième plus gros tirage au monde avec, chaque jour, près de 4,5 millions d'exemplaires lus par 12,3 millions de lecteurs» (*metrofrance.com*) Après un peu plus de deux ans de présence sur le marché français, *Méto France*, diffusé à 555 000 exemplaires par jour (dont les éditions de Marseille, Lyon, Lille, Toulouse et Bordeaux) et lu par 1,055 million de Parisiens, est le troisième titre quotidien d'Île-de-France. En 2003, il accuse une perte de 7,4 M€ et ouvre son capital. TF1 investit 12 M€ pour acquérir 34,3 % du journal gratuit. Le quotidien *20 Minutes* est lu chaque jour par 1,360 million de Franciliens, acquérant ainsi la deuxième place en région parisienne derrière *Le Parisien* (1,563 million de lecteurs). Détenu à 25 % par Spir Communication, 25 % par Sofiouest et 50 % par le groupe norvégien Schibsted, *20 Minutes* réalise en 2003 un chiffre d'affaires de 12 M€ contre 4 M€ l'année précédente mais son résultat net reste négatif à hauteur de 11,6 M€. La parution depuis début 2002 des «gratuits rédactionnels», exceptions sur un marché du gratuit monopolisé par les journaux d'annonces, et l'accroissement de leur diffusion pourraient avoir de fortes répercussions sur les comportements du lectorat français même s'ils ne représentent actuellement que 0,2 % du chiffre d'affaires du marché de la presse écrite. En Suède, *Méto* est le deuxième quotidien de par sa diffusion, expansion faite au détriment des grands quotidiens nationaux. Si l'arrivée de ces nouveaux venus sur le marché français n'a pas, dans un premier temps, réellement bouleversé la demande des quotidiens dans la métropole, les gratuits semblent voués à prendre une place prépondérante sur le marché de l'information quotidienne. Ce phénomène devrait prendre de l'ampleur dès 2004 avec de nouvelles éditions de *Méto* et de *20 Minutes* dans des villes de province comme Lyon, Marseille ou Lille.

Les grands quotidiens multiplient les stratégies visant à prendre position sur le marché des gratuits. Le groupe Amaury (*Le Parisien*) a envisagé «une fédération des gratuits dans l'Hexagone» avec le groupe Socpresse (*Le Figaro*, *Le Dauphiné Libéré*, *Le Progrès*) et Hachette Filipacchi Médias (*La Provence*, *Marseille Plus*), initiative qui fait suite à la prise de participation de TF1 dans le capital de *Méto* et dont le but aurait été de créer un réseau publicitaire commun. Si certaines publications choisissent d'investir dans les gratuits existants, d'autres préfèrent opter pour la contre-attaque directe et se sont lancés dans la création de leur propre titre gratuit. C'est le cas de certains régionaux, à l'image de la presse allemande. Bien que la plupart de ces projets soit encore au stade embryonnaire (*La Dépêche du Midi* ou les *Dernières Nouvelles d'Alsace*), certaines publications ont déjà concrétisé leur stratégie de création. À Lyon, le quotidien *Le Progrès* a lancé *Lyon Plus* dans l'optique de créer un deuxième journal pour renforcer le premier. Le journal veut capter grâce à son gratuit, le lectorat jeune qui deviendra en vieillissant consommateur du titre payant. Dans le même sens, *Sud Ouest* vient de lancer *Bordeaux 7* et *Le Midi Libre* lancera à Montpellier dès la rentrée 2004, un quotidien ou un hebdomadaire gratuit.

La presse gratuite traditionnelle table aussi sur la poursuite de tendance du gratuit et opte pour une stratégie de création de nouvelles publications en recherche permanente de nouveaux lecteurs : quotidien ou hebdomadaire gratuit sportif créé par *Méto* en concurrence avec l'hebdomadaire gratuit *Sport* dirigé par l'ancien président de *20 Minutes*, titre gratuit dédié aux lycéens et distribué à la sortie des classes par *20 Minutes*.

Micro-scénario «le citoyen» : vers une demande plus civique

Le contenu citoyen est une évolution de l'offre de presse provoquée par une nouvelle demande plus civique d'informations citoyennes. Il répond à un besoin de collectif, voire d'intérêt général. Le

contenu citoyen serait renforcé par une presse populaire, d'opinion et d'information générale. Dans cette recherche d'informations multiples, Internet est un élément d'information complémentaire à la presse écrite.

L'hypothèse est faite que les jeunes, toutes catégories sociales confondues, seront le moteur ou le relais de cette nouvelle offre d'informations avec de forts effets d'entraînement sur les autres générations. Les besoins de sens et de relations aux autres priment sur l'affirmation de l'autonomie et peut-être sur la recherche individuelle de sécurité et de réassurance. Ceci se traduit par un investissement ou un réinvestissement de la « chose publique », par une demande croissante de repères et de paradigmes d'ouverture pour comprendre ou vivre ensemble des événements collectifs. Ces comportements des années 1990-2000 diffèrent de ceux des années 1960-1980 plus axés sur la consommation, l'autonomie et l'expression personnelles, la recherche de la vitalité, de la diversité, du confort et du plaisir – valeurs qui vont dans le sens du *cocooning*. Les contenus de presse sans prise de recul sur l'actualité, le sens de la vie, la société et le monde sont délaissés par les lecteurs en quête d'espoir, d'émotion, de réflexion et d'actions. Le contenu citoyen met en avant exigences de qualité, de crédibilité de l'information et d'éthique dans les pratiques journalistiques du traitement de l'information (acquisition et diffusion), en particulier sous l'effet des nouvelles technologies qui démultiplient les sources et la vitesse de production d'informations toujours plus standardisées.

Micro-scénario «le sélectif» : le tendanciel avec une permanence de contenus de qualité et ciblés

Le contenu sélectif consacre une permanence de contenus de qualité et ciblés dans l'offre de presse écrite. Des groupes de lecteurs continuent à rechercher des informations spécialisées dans la presse écrite, de type magazine ou tabloïd, c'est le contenu spécifique qui prime sur le contenant, par exemple la presse professionnelle BtoB ou la presse technique. Mais Internet risque à terme de concurrencer cette presse spécialisée du fait d'un nombre quasi illimité de champs couverts et des possibilités offertes à l'internaute par les liens entre sites. Le niveau national de cette presse spécialisée est privilégié, Internet ouvrant sur l'international. Une variante de ce type de lectorat serait une presse spécialisée à la carte, les éditoriaux seraient conçus en fonction d'une sélection des centres d'intérêt prospectés auprès des lecteurs actuels et potentiels ; dans ce cas, la question pour l'éditeur sera de savoir segmenter les lectorats et d'y adapter continuellement des éditoriaux de qualité d'où la nécessité d'outils de marketing performants.

Dimension «mode de consommation» de la presse écrite

Voici les 3 principales variables retenues pour le «mode de consommation» de la presse écrite et, pour chacune de ces variables, les hypothèses formulées par le groupe :

- **Degré d'ouverture au monde** : *rétrécissement sur la sphère privée, affirmation identitaire ; besoin de divertissement, d'émotion, de scandale ; élargissement par pluralisme de l'information, égalité d'accès au contenu, diversité culturelle.*
- **Rapport à l'espace** : *proximité spatiale ; proximité nationale ; proximité internationale ; proximité culturelle.*
- **Intensité de consommation** : *fidélité, attachement ; «feuilleter» de la presse ; insuffisance de lectorat.*

Micro-scénario «le modèle universaliste» : confirmation de la tendance actuelle

Le modèle universaliste propose au lecteur de trouver dans la presse des informations en référence à un modèle de société ouverte qui est fondé sur des valeurs et des normes garanties par un fonctionnement démocratique. L'ouverture au monde et l'acceptation de la diversité culturelle sont permises par le pluralisme de l'information et l'égalité d'accès à l'information. L'événementiel prime car il peut remettre en cause les sociétés dominantes. Les événements mondiaux liés au terrorisme, aux décalages de développement et aux différences de valeurs poussent les consommateurs de presse vers la recherche de pluralisme, la diversité et un accès permanent et rapide à toutes sources d'informations fiables. Le lecteur s'intéresse aux choses du monde, conscient des interdépendances entre les sociétés mais voulant protéger son modèle démocratique de société jugé en danger. Les jeunes de ce modèle de société ouverte sont plus une «génération de l'écran» que de l'écrit, d'où un effort de sensibilisation à faire à la presse écrite.

Micro-scénario «le modèle communautariste» : risque de rupture

Le modèle communautariste limite le lecteur à une presse d'idéologie qui reflète une société fermée : c'est un scénario de rupture à ne pas exclure. Dans cette hypothèse, là aussi l'événementiel prime car il remet en cause les sociétés dominantes. Les crises et les instabilités politiques, économiques, sociales du monde, transmises à tous par les médias, se cristallisent sur des rejets d'autrui, une fermeture à l'égalité et des comportements communautaristes.

Une presse d'idéologie, à l'instar des utilisations collectives des religions, monte en puissance. Cette presse s'installe dans la vie locale par une proximité spatiale – l'ouverture à l'international est rejetée – et est suivie fidèlement par une majorité de lecteurs convaincus de se protéger, par le suivi de doctrines, des instabilités extérieures qui toucheraient leur vie personnelle. Le lecteur jeune est sans doute plus vulnérable dans ce scénario communautariste.

Micro-scénario «le modèle multi-culturaliste» : tendance nouvelle vers des «journaux rassembleurs»

Le modèle multi-culturaliste propose au lecteur de vivre ensemble dans le respect des différences, c'est le tendancier vers une conciliation des différents groupes et cultures, vers un mode d'intégration sociale ; la presse écrite est constituée de «journaux rassembleurs», lus par une clientèle fidèle et diversifiée. Le scénario multi-culturaliste fonctionne théoriquement le mieux car il représente un mélange plus ou moins harmonieux des attentes des lecteurs. En essayant de prendre en compte les différences dans un média rassembleur, le modèle multi-culturaliste est plus démocratique, plus divers, plus attentif aux couleurs et aux spécificités que le modèle universaliste. Il tient compte du local et du culturel d'un monde internationalisé. Deux destinées sont possibles : soit la société réussit à trouver des solutions d'intégration sans crise majeure, soit elle se parcellise en communautés juxtaposées et fermées sur elles-mêmes.

Dimension «économie» de la presse écrite

Voici les 7 principales variables retenues pour l'«économie» de la presse écrite et, pour chacune de ces variables, les hypothèses formulées par le groupe.

- **Stratégie des acteurs privés** : concentration des titres dans des grands groupes industriels ou médias ; spécialisation par cœur de métier, par genre (stratégie de niche) ; spécialisation par zone géographique (stratégie de proximité) ; concurrence par fragmentation organisée par un régulateur (règles anti-concentration) ; désengagement de la presse écrite et recomposition du secteur par des oligopoles.
- **Modes de concurrence** : perte de domination des distributeurs ; perte de domination des producteurs ; montée des gratuits ; perte de domination des annonceurs ; soutien par mécénat, sponsoring ; mise en réseaux d'opérateurs atomistiques.

- **Organisation de la production** : intégration verticale, maîtrise du traitement de l'information, de la fabrication, de la distribution ; entreprise de réseau, flexibilité, sous-traitance, maîtrise des concepts éditoriaux, stratégie commerciale ; création de nouveaux titres ; diversification des contenus existants ; diversification des activités presse ou dérivées.

- **Coûts de conception et de création, coûts de production** : en hausse/à la baisse pour investissements en capital, charges papier, impression (format, périodicité, invendus), charges salariales.

- **Coûts de distribution** : en hausse/à la baisse pour charges marketing (études de marché, ouverture des secteurs interdits à la publicité TV), charges de distribution.

- **Revenus et tarification** : prix de vente au numéro ; abonnements classiques, différenciés type pay per view ; gratuité (Internet, produit d'appel, fédération de gratuits) ; publicité ; produits dérivés ; diversification des sources de revenus.

- **Aides publiques (État, collectivités territoriales)** : aides à la distribution (SNCF, La Poste, portage) ; aides à la modernisation (multimédia, gros investissements) ; aides spécifiques (presse régionale, à l'étranger, abonnements AFP) ; aides au pluralisme (diversité des titres) ; aides fiscales (cotisations sociales portage, exonération TP).

Micro-scénario «la concentration» : le tendancier le plus fort

Le scénario tendancier de l'économie de la presse est la concentration économique, technologique et éditoriale du contenu, conséquences de la compression des coûts («auto-renforceurs de la concentration»). On va donc vers un renforcement de la concentration dans la presse, que ce soit autour d'activités industrielles, médias ou presse (six grands groupes : Dassault, Lagardère, Bertelsmann, EMAP, Le Monde, Ouest France). Pour la presse concurrencée par les autres médias, la concentration permet un modèle économique viable du fait d'économies d'échelle, de compensations ou de restructurations. La logique est de converger vers ce triple renforcement économique, technologique et éditorial.

Deux hypothèses économiques : une contrainte de coûts à la baisse, une élasticité de la consommation de la presse écrite forte à une diminution des coûts et des prix, les habitudes du lectorat de la presse écrite n'étant pas bouleversées par les médias audiovisuels ou le multimédia. Une réponse à cette contrainte de baisse des coûts de production et de distribution est le modèle multicanal d'information,

une même information étant diffusée sur différents supports, une politique de «chasse au gaspi» avec des rédactions «allégées», l'appel systématique à des pigistes, une banalisation du traitement de l'information... Dans la concurrence entre médias, le réel problème reste à terme celui de la tarification. Diversifier les sources de recettes : prix au numéro, abonnements, publicité dont la concurrence avec les gratuits sera rude, produits dérivés type TV «un magazine = une marque». Si les aides publiques diminuaient du fait des contraintes budgétaires et de la régulation européenne, les groupes de presse seraient tentés de se tourner vers les collectivités décentralisées pour trouver des appuis aux formes nouvelles à imaginer (financements, *lobbying*...). Quadrature du cercle pour respecter le droit de la concurrence, le pluralisme et la qualité de l'information.

Micro-scénario «l'éclatement» : rupture par une ouverture à la concurrence

Le scénario de l'éclatement est un scénario de rupture du tendanciel à la concentration, avec deux variantes pour aller vers la concurrence : soit l'éclatement est provoqué par les grands groupes industriels qui ont d'autres priorités que les médias et se recentrent sur leur propre cœur de métier, soit l'éclatement est organisé par le régulateur avec des règles anti-concentration, éclatement pouvant être demandé ou favorisé par Bruxelles ou par des gouvernements responsables devant les citoyens révoltés et lassés d'informations identiques et banalisées.

La concurrence s'accroît dans le secteur des médias, sauf s'il y a rachat par des grands groupes étrangers. Cet éclatement de la concentration se traduit par une coexistence de PME indépendantes qui travaillent en réseaux. L'appel à l'État se fait pressant, plus pour avoir un soutien financier que pour garantir le pluralisme de l'information ; le niveau ou la pérennité de ce soutien sont incertains compte tenu des projets de libéralisation comme celui des services postaux, des contraintes budgétaires et réglementaires. L'offensive marketing et d'innovation est primordiale, et toutes les potentialités pour attirer les lecteurs vers la presse écrite sont exploitées : contenus et formats innovants, équipements matériels plus petits, plus décentralisés, formules de tarification plus attractives au numéro ou «gratuites» comme moyen d'appel au lectorat payant. Le partage du gâteau de la publicité reste préoccupant dans la concurrence entre éditeurs de presse. La flexibilité de l'organisation de la production risque de se répercuter sur la qualité de l'information, d'où un

retour à une demande d'État garant de la solidarité, de la démocratie.

Doit-on considérer **Internet** comme une véritable forme de concurrence ou une manière de fidéliser le lectorat ? Les évolutions sont lentes et le risque d'abandon total de médias par le consommateur est jugé peu probable dans les dix ans à venir. Cependant la probabilité d'une rupture technologique existe. Les conséquences des évolutions du numérique et d'Internet se font sentir sur le traitement de l'information et l'accès aux contenus d'information. Elles peuvent bouleverser l'économie de l'offre de presse papier, la production et surtout la distribution qui à elle seule représente 25 à 35 % des coûts (kiosques, points de vente, portage) l'accès à un certain nombre de lecteurs se faisant directement à domicile par impression électronique du journal. Si Internet devient un élément concurrentiel important sur le marché de la presse, il sera à l'origine d'un scénario de rupture qui pourra mener à l'effondrement de la presse écrite.

Micro-scénario «l'effondrement» : rupture par une crise de la presse d'information

«Le scénario de l'effondrement» est celui d'une rupture de la concentration ou de la concurrence, rupture provoquée par une crise de la presse d'information. L'effondrement de la presse écrite résulte de la montée en puissance de la presse sur Internet et/ou de l'impossibilité de réduction des coûts du secteur traditionnel. Cet effondrement est provisoire car une reprise en main de ce secteur par des groupes multimédias est une hypothèse possible. La presse écrite serait reprise par des oligopoles supplétifs, avec un soutien de type mécénat, pour avoir «leur danseuse» ou un supplément d'âme. Le financement repose avant tout sur les recettes de publicité et des produits dérivés. On peut se demander si la publicité n'offre pas alors une sorte de garantie d'indépendance. On en revient au scénario de la concentration, avec une presse écrite affaiblie par des contenus contrôlés ou banalisés. L'intervention de l'État apparaît comme une nécessité pour préserver le pluralisme de la presse d'information.

*Prospective du rôle de l'État dans la conception
et le pilotage des dispositifs de formation professionnelle*

Prospective du rôle de l'État dans la formation professionnelle

Le premier *Quatre Pages* présentait, le 16 mars 2004, les travaux exploratoires de *Déméter* : les grandes tendances de fond du contexte (une économie fondée sur les connaissances, un marché du travail en mutation, les transformations de la formation professionnelle le rôle nouveau du local, la décentralisation, la construction européenne, le choc démographique de 2006) et les acteurs du système de la formation professionnelle (les entreprises, les branches professionnelles, les partenaires sociaux, l'État, le Conseil régional). Le groupe s'est, depuis, engagé dans l'analyse des composantes du système de la formation professionnelle, la mise en évidence des principaux déterminants du futur et des hypothèses prospectives possibles. Ce travail est en cours. Ce texte est un document de travail qui expose un cheminement de travail plutôt qu'il ne présente des résultats.

Partage, complexité et subsidiarité

La complexité est un trait dominant du système de la formation professionnelle. Les champs de la formation sont imbriqués, au point que la réussite de la formation tout au long de la vie dépendra largement de la qualité des formations initiales. Les niveaux d'intervention également, car les résultats des politiques locales, régionales, nationales et européennes se conditionnent mutuellement. Les acteurs, enfin, dont les pratiques constituent, au-delà de la répartition des rôles et des compétences, la clé des réussites ou des échecs. Or, il ne peut y avoir de «bonnes pratiques» qui ne soient ancrées dans une connaissance approfondie des évolutions du marché du travail, des métiers, des qualifications, de la relation formation-emploi. C'est pourquoi la connaissance des évolutions du marché du travail et la mise en place d'outils d'expertise sont des enjeux centraux.

Les tendances d'évolution du marché du travail

Le marché du travail subit l'influence du passage de l'économie fordiste des «Trente glorieuses» à l'économie fondée sur les connaissances. La flexibilité s'accroît. Un défi majeur est de la

concilier avec la sécurité. Certaines transformations favorisent la stabilité, d'autres l'instabilité. Si 90 % des contrats de travail sont à durée indéterminée, les flux d'embauches sont largement sous la forme de contrats précaires. Toutes les catégories d'actifs ne sont pas concernées de la même façon par ces transformations. Pour des observateurs certaines évolutions sont porteuses de changements : alors que l'instabilité n'a pas crû depuis 20 ans pour les travailleurs dont l'ancienneté est supérieure ou égale à 5 ans, les travailleurs les plus anciens semblent plus nombreux à être soumis à des transitions, quand il est établi que les travailleurs les plus âgés retrouvent difficilement des emplois lorsqu'ils sont licenciés.

On note aujourd'hui une tendance à l'instabilité volontaire des jeunes qui arrivent sur le marché du travail, qui met en cause le schéma classique du lien de fidélité entre le salarié et l'employeur. Par ailleurs, les nouveaux arrivants subissent fortement la flexibilité. Il existe de moins en moins de postes peu soumis au changement, dans lesquels placer les travailleurs âgés. Les entreprises forment peu les travailleurs les moins qualifiés et les entreprises d'intérim font de plus en plus de formation. Le recours aux marchés externes semble se développer, à côté (et au détriment ?) de la promotion interne. La «relation de service» apparaît dans certains univers de travail. Si elle ne remet pas en cause le contrat de travail classique, elle pourrait le faire évoluer. Elle constitue une des formes du développement de la logique de compétence, à côté de la logique de qualification.

Les mutations sociales présentent de nouveaux défis à la formation. La paupérisation croissante d'enfants s'accroît et favorise l'échec scolaire, qui entraîne celui de la socialisation et handicape durablement leur trajectoire professionnelle. Or, la qualité de la formation initiale et de la socialisation est fondamentale pour la formation tout au long de la vie et la validation des acquis de l'expérience (VAE), qui se réalisent mieux avec de faibles inégalités sociales, une bonne formation de base et une bonne socialisation.

Déméter exclut, à l'horizon de la prochaine décennie, à la fois le retour au modèle d'emploi fordiste et l'absence totale de régulation. Le

scénario-cadre retenu est donc celui de la régulation, avec deux variantes possibles :

- une variante libérale : l'individu, doté d'un «portefeuille de compétences», affronte librement un marché du travail fluide et concurrentiel ; l'État et l'ensemble des acteurs publics se concentrent essentiellement sur l'acquisition des compétences,
- une variante plus solidaire, où l'État et les pouvoirs publics organisent la facilitation des transitions et la sécurisation des trajectoires.

L'expertise partagée en région

Connaître les évolutions de l'économie, de l'emploi, des métiers, des marchés du travail, etc., dans le contexte de la complexité économique et de la montée en puissance des dynamiques régionales et locales, est indispensable au bon fonctionnement de la décentralisation. D'importants progrès ont été faits depuis les débuts de la décentralisation dans le développement d'outils de connaissance, qui restent néanmoins disparates et peu cohérents, au point que la troisième évaluation des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue (Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, janvier 2004) conclut que *«l'enjeu est pour l'avenir de construire à partir de ces outils différents, une vision et un usage partagés par les acteurs régionaux»*.

Reflète de la diversité des acteurs, la multiplicité d'outils parcellaires et éclatés conduit à ce que les repères statistiques, très inégaux, n'apportent pas la visibilité nécessaire. Or, les programmes stratégiques tels que le Plan régional de développement des formations (PRDF), les contrats d'objectifs territoriaux, etc., nécessitent une vision prospective et une connaissance approfondie et complète de la relation économie-formation-emploi. Si le partenariat institutionnel a beaucoup progressé au cours des dernières années, le partenariat technique est resté très en deçà. Or, l'action partenariale ne peut être efficace que si elle est fondée sur des enjeux partagés par les acteurs. Ce partage se construit en premier lieu dans le repérage en commun des tendances à l'œuvre (sur les territoires, dans les branches, les métiers, les entreprises, etc.) et de leurs conséquences. De telles démarches régionales de prospective des activités, de l'emploi, des métiers et des qualifications constituent d'excellents fondements aux démarches stratégiques sur les territoires et les compléments indispensables des travaux nationaux. Le diagnostic partagé rend possible le dialogue entre les acteurs sur les politiques à mettre en œuvre pour

développer les forces et pallier les faiblesses. Il est essentiel à la coordination des acteurs.

La nouvelle expertise devient ainsi une dimension de la gouvernance locale. Elle peut se faire en prenant appui sur les divers producteurs de données existants. Elle s'appuie sur une coopération interinstitutionnelle pour produire les connaissances nécessaires selon des modalités qui permettent à l'expertise partagée d'être techniquement fiable (adossée aux méthodes et aux problématiques de la recherche scientifique, et opérationnelle) et utile au débat interinstitutionnel (intégrable au processus de décision). La nécessité d'inscrire les stratégies dans le long terme exige une expertise publique consistante, indépendante et dégagée des contraintes du court terme. La présence de l'État est fondamentale à cet égard, notamment dans les instances communes telles que les observatoires régionaux emploi-formation (OREF) ou les centres d'animation, de ressources et d'information sur les formations (CARIF).

À l'avenir, les stratégies des acteurs peuvent être :

- pour ceux qui le peuvent de produire des outils partiels peu cohérents,
- pour l'État, de se retirer des instances communes,
- de construire, collectivement, une expertise régionale partagée, permettant notamment des démarches de prospective régionale des métiers et des qualifications dans laquelle l'État s'engage fortement et veille à la cohésion nationale, notamment au moyen d'une politique d'évaluation.

L'enjeu de la cohérence des acteurs

Il n'y a plus, ou si peu, de compétences exclusives, et ce d'autant moins qu'on prend en compte les politiques d'emploi ou de développement économique. Toutes les questions appellent des réponses d'acteurs multiples. La formation professionnelle constitue ainsi un espace privilégié de gouvernance. La palette des pratiques possibles est large, de la coopération la plus étroite, voire la subsidiarité active, à la généralisation des démarches isolées. Dans ce champ de compétence partagée, les effets futurs de ces différentes hypothèses seront fortement différenciés.

Tout ne semble pas évoluer dans la même direction : l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003, signé par les partenaires sociaux au terme d'une longue négociation et intégré à la loi du 4 mai 2004, prend peu en compte le territoire, et le poids donné aux branches

professionnelles pourrait favoriser les logiques verticales et nationales plutôt que transversales ou interprofessionnelles. Par ailleurs, la décentralisation s'inscrit dans une perspective transversale, territoriale et ascendante, sa mise en œuvre comprend une importante composante planificatrice. Les logiques professionnelles et territoriales, constitutives de la formation professionnelle, seraient-elles antagoniques ? Tout se passe comme si elles s'ignoraient dans leurs développements propres, pour affronter, ensuite, le défi de leur cohérence.

Mais la situation n'est pas uniforme au niveau régional. Les partenaires sociaux peuvent, lorsqu'ils sont présents, mettre en œuvre des visions territoriales, transversales et interprofessionnelles au niveau local. À l'opposé, les différents services de l'État ne parviennent pas toujours à ce résultat.

Consultation, concertation, coopération...

...Sont trois des principales formes du partenariat, structurel dans la formation professionnelle et admis par tous. Ce dernier dispose des structures (Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle, Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi...), et des instruments (contrat de Plan État-région, contrats d'objectifs, observatoires, contrats d'études prospectives, centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation...) qui permettent aux acteurs, et notamment au Conseil régional, de coordonner les politiques de formation professionnelle. La troisième évaluation des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue constate *«une relance des instances, des procédures et des outils de concertation, (...) relance nette même si très inégale d'une région à l'autre, d'un instrument à l'autre»*. Les dispositifs sont les mêmes, mais les situations varient : c'est en très grande partie dans la pratique des acteurs, dans le cadre de la répartition des rôles opérée par la loi, que se jouera l'efficacité du système de la formation professionnelle.

Or, les pratiques varient beaucoup : la consultation formelle des instances participatives n'a pas les mêmes effets qu'une coopération fondée sur une vision commune des enjeux issue d'une expertise partagée. Les acteurs sont tous susceptibles d'avoir des positions plus ou moins coopératives. Dans ce système très cloisonné et stratifié, un enjeu majeur des acteurs est l'intégration : intégration verticale (décentralisation, subsidiarité) et horizontale (coopérations, recompositions, pilotage régional). Les acteurs sont face au défi du management territorial, à la cohésion nécessaire à l'efficacité.

L'État et la formation professionnelle : un champ de compétence structurellement partagée

L'État contribue, avec le service public, à la formation professionnelle, mais en liaison avec de nombreux partenaires qui concourent, avec lui, à l'assurer, chacun intervenant au nom de sa légitimité. La décentralisation en modifie l'agencement institutionnel. D'autres facteurs tels que l'accord national interprofessionnel, la validation des acquis de l'expérience, etc., obligent l'ensemble des acteurs à évoluer. Faire la prospective du rôle de l'État revient donc à traiter du rôle de l'ensemble des acteurs face aux défis actuels et futurs de la formation. Mais les membres de *Déméter* ont décidé de traiter de l'État de manière spécifique, pour, ensuite, le considérer dans ses rapports avec les autres acteurs.

La seule fonction régaliennne de l'État dans la formation professionnelle est la régulation, au nom de la cohésion et de la solidarité nationale. Cette fonction vise à assurer la cohérence de la compétence partagée, car elle est porteuse du projet sociétal, qui est national. L'exercice de cette fonction comporte deux volets :

- le premier fait consensus : l'État est le producteur et le garant du cadre normatif d'accès à la qualification. Il partage, avec les partenaires sociaux, la production de la norme. Ce cadre normatif comprend tout le dispositif juridique décrivant les modalités d'accès à la formation professionnelle mais également la certification des compétences ;
- le deuxième, fait débat : dès lors que les Conseils régionaux ont la responsabilité de définir et de coordonner les politiques de formation professionnelle, l'État doit-il être aussi un opérateur directement dans le système de formation professionnelle ? Est-il fondé à mettre en œuvre des mécanismes de péréquation destinés à compenser les inégalités de richesse entre les régions et entre les individus ? Est-il fondé à mobiliser les moyens de la formation professionnelle au service des politiques d'emploi ou d'éducation ?

Les situations futures relèveront :

- d'une logique des compétences partagées ; on passe de «l'État stratège» aux «pouvoirs publics stratèges» : les lieux et acteurs de la régulation se multiplient, la subsidiarité active stimule une gouvernance coopérative. L'État a une forte présence régionale et une cohésion interne renforcée ;

- ou d’une logique plus libérale, de «l’éclatement» des compétences, réparties entre les acteurs, avec une spécialisation stricte. L’État abandonne son rôle d’opérateur et de prescripteur.

Les branches professionnelles

L’accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 et la loi du 4 mai 2004 renforcent le rôle des branches dans la formation professionnelle, au moment où la décentralisation de la formation transfère aux régions des compétences de l’État. Les branches devront fixer les priorités du droit individuel à la formation, gérer les contrats de professionnalisation, définir les besoins, conjoncturels et prospectifs, en matière d’emploi et de formation des entreprises, pour affecter les fonds collectés auprès de ces dernières entre les publics, les types de formation, etc. Elles doivent créer, lorsqu’ils n’existent pas, des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, à compétence nationale ou territoriale, par branche ou groupement de branches.

Extrêmement nombreuses (on dénombre 300 branches et syndicats professionnels), elles sont hétérogènes. Quelques très grandes branches puissantes, bien organisées, disposant d’un appareil de formation efficace, existent à côté d’un nombre élevé de branches moyennes ou très petites, ne disposant ni des moyens ni de l’expérience des grandes. Une telle diversité est inadaptée au rôle nouveau prévu par la loi. Les unes pourront jouer ce rôle, les autres non. Elles devront s’adapter.

Les principaux défis qu’elles auront à relever sont :

- La question régionale, qui s’impose autant par l’organisation des responsabilités publiques (décentralisation) que par la montée de la dimension régionale de l’économie et du marché du travail. Or, les branches sont peu présentes au niveau régional.
- La question des métiers et des fonctions transversaux. Le rôle des branches dans la certification professionnelle s’accroît alors que tout devient de plus en plus transversal, commun aux diverses branches.
- La question des PME. La connaissance exacte des besoins de formation professionnelle des PME est difficile. Les PME et TPE sont très diverses, leurs dirigeants peu en mesure d’anticiper les évolutions, obligés qu’ils sont de gérer leurs nombreuses contraintes dans le court terme. De plus, leurs besoins diffèrent souvent de ceux des grandes entreprises et sont mal exprimés par les branches. Elles sont confrontées au problème de l’iden-

tification de leurs besoins par les structures existantes : les branches (ou AGEFOS/PME) et les systèmes d’information régionaux.

- L’évolution des rapports entre les entreprises et les régions : que ce soit dans le cadre de restructuration d’entreprises, de prise en compte d’évolutions fortes concernant leurs métiers, activités, etc., les entreprises grandes et petites sont et seront de plus en plus directement concernées par des politiques publiques de formation, et se rapprocheront des acteurs publics.

À l’avenir, face à ces défis, les branches pourront :

- se restructurer, coopérer, se transversaliser, s’impliquer dans les systèmes d’information et les stratégies régionales,
- ou rester nombreuses, émietées et centralisées.

Les travaux à venir : hypothèses prospectives

Dans la formation professionnelle, chaque acteur est confronté à une série d’alternatives décisives : dimension nationale et dimension locale, logique des grandes entreprises et logique de PME, verticalité et transversalité, branches et interprofessionnalité, régulation et laisser faire libéral, etc. Il peut développer des pratiques plus ou moins individuelles, coopératives, etc. Les travaux à venir de *Déméter* vont considérer le système de la formation professionnelle dans son ensemble, et élaborer des scénarios exploratoires en étudiant des hypothèses prospectives dans quatre champs :

- les évolutions économiques dues aux comportements des acteurs économiques dans le champ territorial national et au plan international, aux divers scénarios de croissance et à leurs conséquences sur les marchés du travail ;
- les orientations européennes, les principes et actes politiques qui influencent la formation des hommes ;
- les évolutions institutionnelles françaises en matière de décentralisation et les politiques qui investissent et investiront les formes nouvelles d’action de ces institutions ;
- les évolutions sociétales qui façonnent le comportement des individus et dictent le choix de postures en matière de relation au travail et à la formation dans la perspective de les préparer ou non à exercer les activités de leur choix ou s’insérer dans le marché du travail.

Ces champs vont peser sur :

- le comportement des acteurs, en termes de convergence ou de divergence (concertation et action),
- les évolutions du marché du travail (caractéristiques des emplois et compétences requises pour les exercer et s’y insérer),
- la perception des contenus, de leurs évolutions, et des formes de la formation professionnelle.

C’est dans des situations ainsi déterminées que vont se comporter les quatre acteurs suivants :

- les bénéficiaires des formations,
- les producteurs des formations,
- les prescripteurs et financeurs des formations,
- l’État.

Un scénario européen normatif

L’Union européenne s’est construite au cours de temps forts, parmi lesquels les élargissements, l’Acte Unique, l’euro, etc. Aujourd’hui, l’ambition communautaire est de *«faire de l’Europe, d’ici 2010, l’économie de la connaissance la plus dynamique du monde, capable d’une croissance économique durable, accompagnée d’une amélioration quantitative et qualitative de l’emploi et d’une plus grande cohésion sociale»*.

Adoptée lors du sommet de Lisbonne de mars 2000, puis déclinée lors de plusieurs sommets européens successifs (dont celui de Copenhague, en décembre 2002, pour la formation) cette perspective s’intitule la **«stratégie de Lisbonne»**. Elle constitue le cadre de référence d’un grand nombre de domaines. Elle comprend un important volet formation. La promotion d’une politique active pour l’emploi (incluant notamment la formation et la mobilité) constitue un de ses chantiers.

Cette stratégie est fondée pour partie sur le principe de l’intégration des politiques de formation à des politiques de développement globales ou sectorielles. Il s’agira alors de favoriser l’adaptation et la qualification des ressources humaines au service de l’économie de la connaissance, de favoriser le développement des plates-formes technologiques, etc. Elle pourra s’appuyer sur des évolutions possibles des fonds structurels, dans le cadre notamment de la réforme de la politique régionale (recherche, innovation, mais aussi politique de formation en faveur de l’économie de la connaissance).

Déméter a choisi d’étudier un scénario intitulé «stratégie de Lisbonne», normatif, qui consistera à identifier les voies possibles de la contribution des acteurs de la formation professionnelle à cette perspective.

Un programme de travail

Au cours des prochains mois, *Déméter* va poursuivre l’analyse des composantes du système de la formation professionnelle, en le traitant dans sa globalité, c’est-à-dire sous l’angle de la cohérence des acteurs et des rôles possibles de l’État. Il va pour cela développer, préciser et approfondir les hypothèses prospectives dont les grandes lignes sont présentées ci-dessus.

Il va ensuite rencontrer les acteurs de la formation professionnelle, leur soumettre son analyse prospective, y compris le scénario de la «stratégie de Lisbonne» s’il s’avère pertinent, et solliciter leurs réactions, pour les prendre en compte.

La responsabilité sociale des entreprises (RSE)

Pour répondre à la fois à une demande sociale croissante et pour anticiper la mise en place de régulations publiques, les entreprises ont commencé à répondre par des démarches volontaires aux enjeux du développement durable, tentant de minimiser les coûts sociaux et environnementaux occasionnés par leur activité, prenant en compte l'intégrité économique de leurs structures (les filiales et les sous-traitants), élargissant le dialogue social à la société civile et aux partenaires de l'entreprise. Le vocable anglo-saxon de responsabilité sociale des entreprises (RSE) regroupe l'ensemble de ces démarches qui recouvrent une diversité de pratiques et d'outils. Leur encadrement public a, de ce fait, largement succédé à leur initiative et est relativement récent. Il est dès lors nécessaire de dresser l'état des lieux de cette pratique, d'envisager ses évolutions prévisibles et les changements qu'elle impose aux entreprises avant de s'interroger sur la nécessité et les moyens de son encadrement.

Un concept anglo-saxon à l'usage des multinationales ? pour quelle pérennité ?

Née aux États-Unis à la faveur de la lutte contre l'*apartheid* et développée dans les années 1990, sous la pression en particulier de mouvements de protestation contre l'exploitation des travailleurs des *sweat shops* («usines à sueur»), la responsabilité sociale des entreprises (RSE) tente de réguler le capitalisme «actionnarial», dont les exigences de rentabilité financière ont conduit à des excès préjudiciables à l'ensemble du système.

Au moment où **l'environnement économique** apparaît de plus en plus **instable** (*turn over* du management, délocalisation des productions) et où des pénuries de main-d'œuvre se font jour dans certains secteurs nécessitant un renforcement de l'attractivité à l'embauche, la question de la «durabilité» de l'entreprise et de sa contribution à la société se pose de manière nouvelle. Ce contexte instable produit des **incertitudes croissantes dans les entreprises de bas en haut de l'échelle sociale du personnel et de l'amont à l'aval du processus de production**, de la fermeture d'usine à l'impos-

sibilité de transmettre son entreprise soit par faute de repreneur soit parce que les générations antérieures ont surexploité un site industriel devenu impropre à toute activité économique.

Les **pressions extérieures** s'accroissent également en ce sens :

- pression des investisseurs de plus en plus exigeants en la matière pour assurer la pérennité de leurs investissements, renforcer le capital-image de la marque et, partant, la valeur boursière de l'entreprise ;
- pression des partenaires (en particulier les clients en *B to B* qui demandent à leurs fournisseurs de respecter les mêmes normes environnementales et sociales qu'eux) ;
- pression des ONG dont le capital de sympathie et la capacité de nuisance médiatique doivent être anticipés par les entreprises ;
- pression des consommateurs-citoyens soucieux de savoir comment sont fabriqués les produits qu'ils achètent.

C'est dans ce contexte que la responsabilité sociale des entreprises a conduit nombre d'entre elles à s'engager dans des démarches volontaires, passant au crible de la performance sociale et environnementale leur organisation interne (gouvernement d'entreprise) et leur chaîne de la valeur (de l'extraction des matières premières au recyclage des produits en passant par les étapes intermédiaires : production, transport, consommation) ; associant les *share holders* (actionnaires) et les *stake holders* (parties prenantes), les salariés, les fournisseurs mais aussi les élus, le quartier, les ONG, etc.

Les efforts accomplis par les entreprises, en vue d'un développement durable, et le caractère innovant et précurseur de certaines d'entre elles en font aujourd'hui des acteurs déterminants. Néanmoins, **cet engagement des firmes en faveur du développement durable doit être nuancé**. Nombreuses sont celles, y compris parmi les plus performantes, qui refusent de «sacrifier» la

rentabilité de court terme sur l'autel du développement durable. Ce sont aujourd'hui les entreprises les plus exposées (entreprises polluantes et/ou proches du consommateur final) et les plus rentables qui se risquent à entreprendre une démarche de développement durable. Y compris dans ce cas, les initiatives, majoritairement orientées sur la qualité des produits et l'environnement, se heurtent en interne à des réticences dues au surcoût occasionné sans connaître réellement le retour sur investissement : comme souvent en économie, **les pertes sont certaines et les gains incertains**. À cela s'ajoute le sentiment partagé par de nombreuses entreprises en Europe, particulièrement en France, qu'elles subissent d'ores et déjà des contraintes réglementaires importantes (en matière de sécurité et d'hygiène et en matière sociale) quand elles ne s'interrogent pas sur «l'effet de mode» ; d'autres encore estiment qu'elles font déjà du développement durable, à la manière de Monsieur Jourdain, «sans le savoir». Développé dans un contexte culturel différent par les grandes firmes internationales qui opèrent dans des pays qui ne disposent pas d'institutions fiables et stables, le concept de développement durable leur paraît **trop englobant, mal adapté à leurs préoccupations immédiates et de peu d'impact en termes de compétitivité**.

Au-delà du renouvellement naturel des concepts et des méthodes de *management*, la responsabilité sociale des entreprises est fortement liée au cadre économique et institutionnel qui sera le nôtre à long terme. Elle est aujourd'hui tirée par la dissymétrie entre l'internationalisation rapide des firmes et l'absence de «règles» internationales du fait des inégalités de développement économique et institutionnel. Les incertitudes sur la construction européenne et sur les régulations multilatérales, de même que sur les tendances du capitalisme mondial (concentration et dérégulation *versus* protection des entreprises «nationales») auront un rôle déterminant sur le «devenir» du développement durable.

Un «mouvement social» promu par le capitalisme le moins social

Comme le montre l'auteur de *Capitalisme contre capitalisme*, Michel Albert (*Futuribles*, n° 287, juin 2003), c'est paradoxalement le capitalisme le moins social qui est à l'origine de ce mouvement de la responsabilité sociale des entreprises. L'origine anglo-saxonne de la RSE a pour conséquence une **minimisation du rôle des syndicats**. En quoi cette sous-représentation du fait syndical est-elle seulement le reflet de l'origine géographique du concept, dès lors «adaptable» dans une Europe qui renouerait ainsi avec son modèle «partenarial» ? **Ne traduit-elle pas également une modification de**

la mobilisation sociale qui, non seulement aux États-Unis ou en Grande-Bretagne – dont c'est une «tradition» politique – mais aussi dans l'ensemble de l'Europe, singulièrement en France, **passé aujourd'hui autant par le militantisme associatif** que par l'adhésion partisane ou syndicale ? On constate, en effet, que la pratique de la responsabilité sociale des entreprises est très coordonnée avec les ONG (que ce soit les ONG environnementales, celles de droits de l'Homme ou de lutte contre la corruption). Cette proximité peut s'expliquer non seulement par la menace que les **ONG** font peser sur les entreprises (boycott et surtout campagnes médiatiques) mais aussi par le fait que ces nouveaux acteurs **se situent d'emblée, à l'instar de l'économie marchande, dans un contexte international**. En revanche, **le syndicalisme reste essentiellement ancré dans un contexte national** et culturel, même si les fédérations syndicales internationales existent. Comment prendre en compte cette évolution dans un dialogue social «élargi» sans nuire au «modèle social» français ?

La pression des mouvements de consommateurs relayée par les ONG a dès lors fortement marqué le contenu même des démarches «sociales» des entreprises. Les codes portent ainsi plus souvent sur l'interdiction du travail des enfants que sur le droit de la négociation collective. Le respect des conventions de l'OIT, plus récemment la lutte contre la corruption, sont très souvent évoqués dans les démarches des entreprises qui s'adressent essentiellement à leurs filiales dans les pays émergents ou en développement. Une telle démarche implique essentiellement le respect des normes internationales qui, bien que signées par la plupart des pays, n'y sont pas appliquées et dont la non-applicabilité n'est pas «sanctionnée».

Faut-il en conclure pour autant que la «clause sociale» du développement durable dans les entreprises n'a pas lieu d'être dans les pays européens qui disposent d'un droit social bien établi ? Ou bien serait-il, à l'inverse, possible et souhaitable d'adapter ces «clauses sociales» aux contextes nationaux et de favoriser à cet égard une prise en compte des priorités collectives ? Déjà certaines agences de recrutement se spécialisent dans le recrutement des personnels de plus de 50 ans que le marché du travail tend à évincer, d'autres entreprises traquent les pratiques de discrimination, d'autres encore favorisent l'insertion des jeunes en difficulté, des primo-migrants, etc. Il est dès lors possible d'envisager des partenariats publics/privés sur un certain nombre de questions prioritaires où la loi a du mal à faire évoluer les comportements.

Plus largement, la démarche sociale des entreprises pourrait fournir une nouvelle marge de manœuvre

à la construction sociale européenne. Aujourd'hui, cette dernière est limitée aux démarches volontaires, les États du Nord (modèles scandinave et rhénan, France) refusant d'abandonner leur modèle social sur l'autel de la construction européenne, les pays méditerranéens et surtout la Grande-Bretagne refusant de payer le prix (en termes de compétitivité) d'un alignement social sur le mieux-disant. De ce fait, les avancées ou non de la construction européenne en cette matière auront un impact sur le devenir même de la dimension exclusivement sociale de la RSE. Mais, dans le même temps, ces démarches volontaires pourraient à terme favoriser une plus grande proximité sociale dans les entreprises européennes et conduire à la mise en place d'un droit positif européen en matière sociale qui, pour l'heure, a bien du mal à voir le jour.

Une nécessaire standardisation des procédures et des normes ?

La démarche volontaire en matière de responsabilité sociale et environnementale a conduit à un **foisonnement de normes et de labels** où les entreprises et les consommateurs ont du mal à se retrouver.

Du côté des entreprises, le mieux disant ou le plus innovant éprouve aujourd'hui des difficultés à se différencier face à la prolifération des labels. Plusieurs types de problèmes se posent à cet égard :

- **L'imprécision des normes** dont la définition est variable selon la nature de celui qui les édicte (organismes multilatéraux ou communautaires, associations, fédérations d'entreprises au niveau mondial, européen, voire national ou local, etc.) n'offre pas de garantie suffisante à l'entreprise qui peut voir contester publiquement la qualité de sa démarche développement durable par d'autres «normes».
- **L'inégalité de traitement**. Les entreprises les plus médiatiques donc les plus visées par les campagnes de presse ont à cœur que leurs concurrents moins exposés subissent les mêmes contraintes. Les entreprises cotées, soumises à la pression de leurs actionnaires (en particulier américains à travers les fonds éthiques), sont davantage concernées par ces normes que les PME, sauf si elles sont sous-traitantes de grands groupes.
- Dans le même temps, si la qualité environnementale et sociale devient un argument de compétitivité (code des marchés publics en Europe, facteur de différenciation et d'innovation), **les PME** ne sauraient rester à l'écart de ce phénomène sous peine d'être marginalisées. Mais comment imposer des certifications et des audits coûteux à des

entreprises de taille modeste qui n'en ont pas nécessairement les moyens ?

- Enfin, on constate aujourd'hui une **concurrence entre normes**, l'entreprise ayant intégré une norme qui s'impose ensuite au niveau régional ou mondial détenant un argument compétitif sur le marché mondial. De ce point de vue, certains États ont d'ores et déjà entrepris de soutenir une norme ou un label.

Du point de vue des consommateurs, la prolifération des normes nuit à la clarté de son information et bride les velléités du consommateur. De plus, ces normes (en dehors de leur dénomination parfois absconse) ne disposent pas d'instruments de diffusion comparables à la publicité des entreprises pour leurs «marques». Dès lors, et sans surprise, les études montrent que les consommateurs font davantage confiance à la marque qu'aux labels. Rendre une norme ou un label aussi «visible» qu'une marque implique une campagne à un coût similaire à celui du lancement d'une marque. Ce qui pose le problème de la prise en charge publique ou privée de ces coûts d'information pour les normes et labels «développement durable».

Quels indicateurs de performances environnementale et sociale et comment les «certifier» ?

Le foisonnement des normes – mais aussi des notations socio-environnementales – et les risques encourus en raison des impacts de l'activité économique sur l'environnement écologique et social ont conduit les pouvoirs publics de certains pays européens (Belgique, France, Royaume-Uni) à encadrer la RSE, en imposant aux entreprises la mise en place et la diffusion d'indicateurs de performance environnementale et sociale. L'action du législateur, qui vient encadrer une pratique déjà diffusée dans certaines entreprises, n'a pas voulu néanmoins imposer aux entreprises un cadre trop contraignant. La loi française sur les nouvelles régulations économiques n'exige pas un contrôle des performances qui serait assorti de sanctions ni ne détermine la forme que ces indicateurs doivent prendre. Cette position est sans doute liée à ce que Frédéric Tiberghien estime être «l'immaturation» des systèmes de *reporting*.

Les évaluations des premiers rapports environnementaux en témoignent. Elles montrent, en premier lieu, que **les rapports contiennent fort peu de données chiffrées**, les consommations d'énergie et d'eau ainsi que la production des déchets constituant les thématiques les mieux renseignées. Selon l'étude internationale *Trust us*, menée en 2002 par le cabinet *Sustainability* et le

PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement), la taille des rapports environnementaux s'est accrue mais au détriment de la lisibilité (les informations pertinentes sont noyées parmi d'autres) voire de la transparence (le contenu ne s'améliorant pas). Cette situation peut être attribuée à la **crainte de distorsion de concurrence** (les indicateurs de performances environnementale et sociale fournissent des informations à la concurrence). À cela s'ajoute, lorsqu'une entreprise communique sur sa responsabilité environnementale et sociale, un risque d'effets *boomerang* : la précision des données chiffrées peut donner des arguments à ses détracteurs, ses actionnaires si les performances déclinent d'une année sur l'autre.

Enfin, **l'absence de référentiel commun** (qui contraindrait toutes les entreprises d'un secteur à fournir les mêmes informations par exemple) ne plaide pas en faveur d'une précision des données. Il n'existe pas, en effet, comme en matière comptable par exemple, de définition uniforme des indicateurs de performance quantitatifs : toutes les normes (ISO, GRI, etc.) définissent des procédures mais n'imposent pas de modes de calcul. **Les critères qualitatifs**, en particulier **en matière sociale, sont** encore plus **difficiles à définir** et leur «objectivité» toujours contestable. Établir un référentiel commun se heurte, en effet, à deux difficultés : les différences sectorielles (entre une industrie primaire et une entreprise de services, les enjeux du développement durable ne sont pas de même nature) et la nécessaire comparaison au minimum européenne, au mieux internationale, rendent complexes sa mise en œuvre.

Enfin, **les indicateurs de performance** que le législateur commence à imposer aux entreprises en Europe ne sont pas soumis à une «vérification» dont le sérieux et l'objectivité seraient **garantis par les pouvoirs publics**. Les vérifications des ONG (Amnesty, WWF, De l'éthique sur l'étiquette) sur certains aspects de la politique de développement durable des entreprises, les certifications des auditeurs dans le cadre de leur vérification annuelle des comptes ou les notations des agences financières n'ont pas le crédit nécessaire pour «valider» une démarche entrepreneuriale de développement durable.

La pression est forte aujourd'hui en faveur d'un encadrement de la RSE à travers la mise en place d'outils «normés» (cf. label S aux Pays-Bas) et d'indicateurs uniformes. Cet encadrement aura vraisemblablement lieu à l'horizon de 15-20 ans mais quelle forme prendra-t-il ? En particulier, l'influence anglo-saxonne dominante aujourd'hui se poursuivra-t-elle ou s'accroîtra-t-elle ? Ou parviendra-t-on à des différences nationales ou régionales (Europe, Alena) ?

Analyser les évolutions prévisibles de la RSE et envisager quelles actions les pouvoirs publics dans leurs différentes échelles d'intervention devraient mettre en œuvre pour parvenir à un scénario souhaitable nécessite une hiérarchisation des priorités. Se fondant sur les «marchés» émergents en cette matière et les outils disponibles, le pôle entreprises et consommateurs du groupe *Équilibres* étudiera notamment :

- la question sociale ;
- l'investissement socialement responsable et les marchés financiers ;
- l'impact des normes sur la compétitivité des entreprises ;
- la question de l'existence d'une consommation «responsable».

Prospective du rôle de l'État stratège face aux enjeux de développement durable

Le développement durable

Depuis la révolution industrielle, en privilégiant une croissance économique continue, nos sociétés n'ont cessé de mettre en œuvre des politiques et des pratiques qui ne sont pas nécessairement viables à long terme et qui portent parfois atteintes à l'environnement. Nos sociétés ont en effet parcouru une double évolution : les fortes avancées technologiques et scientifiques ont permis un enrichissement d'une rapidité sans précédent, en même temps que les notions d'épuisement des ressources naturelles et d'impacts irréversibles sur l'environnement se révélaient de plus en plus fondées.

Au début des années 1970, les travaux du Club de Rome, avec la publication d'un rapport au titre assez évocateur «Les limites de la croissance», ont contribué à tirer la sonnette d'alarme sur l'état de la planète et de ses ressources. Ils ont permis à cet égard de mettre les questions d'environnement à l'ordre du jour de l'agenda international. Ils ont amené la communauté internationale à prendre conscience des impacts de décisions, même locales, sur l'environnement mondial.

Ces travaux du Club de Rome, dont l'une des principales recommandations était «une croissance zéro», ont cependant favorisé un autre mouvement, populaire dans une partie de l'opinion publique mondiale, dont la finalité est fortement discutable. En stigmatisant la croissance économique, ce mouvement est à l'origine de la relative «**dérive du tout environnement**» à laquelle nous assistons depuis une trentaine d'années. **Il n'est pourtant pas possible de construire notre futur au seul prisme de l'environnement.**

Le caractère abstrait du développement durable fait que chacun l'appréhende et le définit de manière singulière. Ceci donne l'impression à certains qu'ils ont toujours agi dans le sens d'un développement durable, même si tel n'est pas le cas, et à d'autres l'impression que l'on peut tout faire au titre du développement durable. Les premiers travaux du groupe de projet Équilibres ont consisté à définir un cadre conceptuel commun – de quoi parle-t-on ? –, au-delà des considérations idéologiques, voire morales, qui caractérisent en général les réflexions sur ce thème. Il a donc fallu commencer par en préciser le contenu, clarifier les contours et

rechercher une définition opérationnelle et intelligible.

Les composantes du développement durable retenues par le groupe

De nombreuses acceptions du développement durable existent, la plus représentative a été proposée en 1987¹ et peut être résumée ainsi : «répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs». La démarche de développement durable offre ainsi une possibilité exceptionnelle pour l'humanité, selon les termes mêmes du secrétaire général de l'ONU Kofi Annan : sur le plan économique, de créer des marchés et des emplois ; sur le plan social, de lutter contre l'exclusion ; sur le plan politique, de réduire les pressions sur les ressources, qui risquent de conduire à des violences ; sur le plan de l'environnement, de protéger les écosystèmes et les ressources dont la vie dépend.

C'est donc une forme de développement qui suppose la recherche permanente d'**équilibres** entre ces trois principaux piliers. Le débat sur le développement doit donc aujourd'hui passer du strict prisme environnemental aux interconnexions à long terme des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, du prisme national à l'international et d'un scénario «mauvais à meilleur» à un scénario «mieux à mieux».

Le préalable primordial à cette démarche de long terme est la réalisation d'un consensus et d'une collaboration entre l'opinion publique, l'État et les acteurs économiques, bref une adhésion de tous.

Les composantes du DD retenues par le groupe :

- L'intégration des piliers économique, social et environnemental
- La participation
- Le long terme

(1) Cette définition a été proposée dans un rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Mme Gro H. Brundtland, et intitulé «Notre avenir à tous».

L'exigence d'une intégration des piliers économique, social et environnemental

Le fait de privilégier pendant des siècles la seule dimension économique du développement a conduit l'humanité à une situation préoccupante en termes d'environnement comme en termes d'inégalités sociales. La dérive du «tout environnement» nous amènerait à reproduire les erreurs du passé en ne privilégiant qu'un des piliers du développement, au risque de voir les générations futures nous reprocher d'avoir pénalisé leur potentiel de croissance, leur capacité à se créer des richesses.

Faut-il rappeler que c'est la croissance économique qui, parce qu'elle favorise la création de richesses et accélère le développement de technologies nouvelles et «plus propres», permet l'amélioration des conditions sociales et le financement des politiques de préservation ou de réhabilitation de l'environnement? Ces trois piliers du développement (économique, environnemental et social) ont des évolutions totalement imbriquées. Il n'est donc pas possible d'en favoriser un au détriment des autres. Ceci créerait des déséquilibres persistants, des irréversibilités. En ce sens, le groupe considère que **la démarche de développement durable, parce qu'elle encourage l'intégration des trois piliers du développement, représente une réelle opportunité.**

Cette démarche d'intégration doit amener les pouvoirs publics, et la société en général, à s'interroger sur son mode de création de richesses. Et, si une telle évolution devait se concrétiser, celle-ci se ferait probablement au prix d'une rupture profonde dans le mode d'organisation de notre société.

Quel mode de création de richesses envisageons-nous pour le futur ?

La démarche de développement durable permet opportunément de déplacer le débat sur le «niveau» de croissance économique souhaitable vers un débat, plus constructif, sur le «contenu» de cette croissance. Il ne sert à rien en effet de continuer de s'interroger sur le niveau de la croissance, comme l'ont laissé supposer les travaux du Club de Rome, car plus on crée de richesses plus on est à même de mettre en œuvre les conditions d'un développement durable.

Pour le groupe, **la question aujourd'hui pertinente est de savoir comment les richesses sont créées.** En d'autres termes, est-il possible de perpétuer un développement exponentiel des productions ou des consommations sans causer de dommages à l'environnement et sans provoquer des inéquités entre les nations, les territoires, les groupes sociaux ou les générations ? Les interrogations portent ainsi

sur les composantes de la richesse, en termes d'usage des différentes formes de capital (capital humain, capital physique et capital naturel) ² et sur le rôle de la R & D et de l'innovation, et notamment leur capacité à offrir des substituts aux ressources environnementales (OGM, pesticides, etc.).

Mais, la capacité à «corriger» nos modes de création des richesses suppose, au préalable, une transformation dans le mode d'organisation de la société.

La nécessaire rupture dans le mode d'organisation de notre société

Auparavant, les politiques mises en œuvre étaient désagrégées, sectorielles et nul ne se posait la question des incidences des unes sur les autres. Si la recherche (publique ou privée) est de plus en plus spécialisée, les réponses aux nouvelles demandes de la population doivent pourtant être conçues de façon transversale et être élaborées à partir d'expertises pluridisciplinaires. La démarche de développement durable appelle justement cette évolution dans le mode d'organisation de notre société.

Dans le même temps, on assiste depuis quelques années à une mutation : les «distances» ne cessent de se creuser. La mondialisation rend plus difficile la compréhension de notre environnement car elle augmente les distances entre les lieux de production et les lieux de consommation. Le progrès technique creuse lui aussi la distance entre les personnes et les objets qu'elles utilisent. L'accès à ces connaissances nouvelles exige une formation permanente, une réactualisation continue des connaissances, de la part des citoyens, et le groupe estime **qu'il est du devoir de l'État de faciliter cette mise à jour pour éviter de voir ces distances se transformer en de véritables fractures.** D'où, là encore, la nécessité d'adopter une démarche globale et transversale, permettant de prendre en compte toutes les externalités de nos actions et les évolutions de nos sociétés... bref, d'adopter une démarche de développement durable.

Une nécessaire participation de tous à l'élaboration et à la prise de décision

Les réflexions du groupe ont permis de constater qu'émergent un souhait et une demande de la part de l'opinion publique en faveur d'actions qui viseraient à résoudre les problèmes sociaux,

(2) Selon l'OCDE le «capital humain» et le «capital naturel» représenteraient environ les 4/5^e du capital global, alors que le capital économique au sens classique ne représenterait que 16 % des ressources mobilisées.

environnementaux et économiques qui les affectent. Ces demandes sont de plus en plus pressantes car le public est mieux informé sur les risques qu'il encourt, sur les crises (sanitaires, environnementales et sociales) et sur les événements catastrophiques qui surviennent dans le monde. Dans le même temps, les réponses que devrait apporter l'État à ces demandes sont particulièrement difficiles à élaborer, à mesure que la société devient plus complexe et que sa gestion exige une expertise plus grande.

Seulement, la tâche de l'État, ou plus largement des États car le problème est commun à la plupart d'entre eux, est d'autant moins aisée que le mode de décision publique a lui aussi fortement évolué. Le groupe a identifié plusieurs facteurs à cette évolution.

Du fait de l'intégration européenne croissante et de la plus grande interdépendance internationale, **un grand nombre de décisions nationales dépendent aussi de celles des autres pays**. C'est le cas par exemple de l'application des directives et règlements européens, et celle des engagements internationaux (effet de serre, biodiversité, mise à disposition de la ressource en eau, etc.).

On observe, par ailleurs, une atténuation des frontières entre le public et le privé parallèlement à une plus forte implication d'acteurs différents (organisations non gouvernementales, syndicats, associations, etc.) dans la prise effective de la décision comme dans sa préparation. **L'État n'a donc plus le monopole de la décision**.

Enfin, face à la complexité grandissante des problèmes à résoudre et devant les doutes émis par les citoyens à l'égard du caractère «bienveillant» des politiques publiques, les décideurs publics ont tendance à légitimer leurs décisions en les fondant sur **l'avis des experts scientifiques**. Ces derniers ont en conséquence un rôle de plus en plus prépondérant dans la prise de décision publique.

Une démarche progressive et adaptative de long terme

Les actions mises en œuvre au titre du développement durable doivent répondre, dans le même temps et de façon intégrée, aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux ; d'où leur complexité. Ces actions doivent être entreprises dès aujourd'hui et poursuivies pendant de nombreuses années. Elles doivent miser sur des politiques de prévention et d'adaptation. Il faut en effet un certain temps pour que surviennent les conséquences environnementales ou sociales d'une action (les déchets nucléaires par exemple). De

plus, ces politiques seront nécessaires pour atteindre les objectifs sociaux, atténuer les effets transitoires du changement environnemental, prévenir les pertes irréparables et préserver la volonté sociale et politique d'atteindre ces objectifs à long terme.

De nombreuses «forces motrices» : démographie (vieillesse de la population), développement économique (ralentissement de la croissance constatée ces dernières années), nouvelles technologies (permettant notamment une plus grande circulation de l'information), gouvernance, culture, environnement, construction européenne, etc., exercent une influence sur les tendances futures du développement de notre système économique. Ces tendances vont continuer de créer de nouveaux enjeux en termes de mode et de capacité de développement, aux échelles locale, nationale et internationale. Des enjeux qui se traduisent, et se traduiront, de façon différente pour chaque acteur, provoquant de nouvelles stratégies, anticipations et attentes spécifiques. D'où la nécessité d'effectuer des analyses prospectives, afin d'éclairer l'État sur les évolutions de long terme de ces enjeux et leurs incidences sur les potentialités de développement.

Un certain nombre d'évolutions socio-économiques peuvent, en effet, être prévues de façon très générale en prolongeant les tendances longues telles que l'innovation technologique incessante et le rôle grandissant du secteur des services. Mais de nombreux phénomènes à venir restent aujourd'hui imprévisibles. Comme le souligne Edgar Morin : *«il est difficile d'anticiper des évolutions futures dans un monde où, entre le prévisible, le probable et l'incertain, c'est souvent l'inattendu qui survient»*. Il était en effet difficile de prédire, il y a encore vingt ans, des changements mondiaux majeurs tels que l'importance de l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique et l'ampleur du changement climatique.

Même si des forces humaines et naturelles, non prévisibles aujourd'hui, affecteront le cours des événements futurs, une grande partie de ce qui va se produire sera la conséquence de décisions déjà à l'œuvre. L'élaboration de scénarios prospectifs peut apporter une contribution décisive à ce processus. En analysant des scénarios suffisamment contrastés de futurs possibles, les pouvoirs publics peuvent se faire, aujourd'hui, une idée plus nette de ce que demain pourra nous réserver, en matière de bien-être, de sécurité de l'environnement et d'impact probable de leurs décisions. Les scénarios prospectifs peuvent ainsi permettre aux décideurs de déterminer avec plus de précision les actions à mettre en œuvre pour créer les conditions d'un avenir plus souhaitable.

Une analyse prospective de la gestion du développement durable par l'État

Pour permettre à l'État, par la construction de scénarios prospectifs, d'anticiper et de s'organiser afin de mettre en œuvre des politiques permettant d'infléchir les évolutions tendanciennes futures de notre société vers un développement durable, le groupe de projet Équilibres a l'ambition de proposer des recommandations opérationnelles. Mais donner un caractère opérationnel à un sujet aussi vaste que rôle de l'État en matière de développement durable ne va pas de soi, en raison du caractère complexe et difficile à appréhender de cette démarche.

Le premier cycle des travaux du groupe de projet Équilibres, consacré au diagnostic des enjeux du développement durable pour les différents acteurs concernés, a justement permis de mettre en lumière la difficulté, voire l'impossibilité, de construire des scénarios lisibles – donc utiles – sur l'ensemble de la problématique du rôle de l'État en matière de développement durable.

Le groupe a en conséquence décidé de centrer l'élaboration des scénarios prospectifs, sur la gestion du développement durable par l'État ; c'est-à-dire la manière dont l'État s'applique, et s'appliquera, à lui-même les exigences du développement durable.

Le diagnostic des enjeux pour les acteurs mené jusque-là par le groupe sera évidemment fortement mobilisé pour l'établissement des hypothèses des scénarios prospectifs, la question de la gestion du développement durable par l'État posant nécessairement les problèmes des liens avec les autres acteurs et des échelles de décision.

Pour mener à bien cette analyse prospective de la gestion du développement durable par l'État, le groupe a construit des «variables», au sens prospectif du terme, fédérant les thèmes inventoriés et qui permettront d'élaborer les principales hypothèses des scénarios. Ces variables sont regroupées selon les trois dimensions suivantes, structurant les travaux futurs du groupe :

- **Les références de l'action de l'État** : la définition et la mesure du développement durable d'une part ; et l'organisation et l'utilisation du système d'information sur le développement durable d'autre part.
- **Les modalités et les outils d'action de l'État** : il s'agit tout autant des principes que des leviers d'action et de l'organisation institutionnelle de l'État.

- **Le partenariat entre l'État et les autres acteurs** : il s'agira d'analyser les formes juridiques de l'intervention de l'État ; son positionnement par rapport aux différentes échelles de décision ; son format et son style d'intervention ; et sa nature et son positionnement par rapport aux acteurs privés (consommateurs et entreprises) et à la société civile.

Prospective du rôle de l'État dans la prise en charge de la fin de vie des personnes de grand âge

L'État et la fin de vie

Geste s'est focalisé dans un premier temps sur les politiques publiques d'État relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et à l'accompagnement de fin de vie à travers la politique de soutien au développement des soins palliatifs. Une attention particulière a également été portée au rôle de l'État dans le cadre du marché de l'assurance dépendance.

Ces domaines, à la fois différents et complémentaires en raison des acteurs qu'ils mettent en jeu, concernent tous la fin de vie en tant qu'ensemble des registres d'action, publics et privés, destinés à répondre aux besoins de la population du grand âge.

La démarche prospective suivie place l'État au cœur des réflexions menées. Elle doit désormais mettre l'accent sur les questions de la solidarité familiale et de l'innovation sociale afin de pouvoir élaborer des scénarios contrastés et inventifs.

Le grand âge : un avenir socio-économique porteur

La prise en charge de la fin de vie des personnes de grand âge représente un vaste système d'action impliquant à la fois le national et le local. Il englobe une multitude d'acteurs amenés à entretenir des relations complexes sur la base d'intérêts et d'objectifs parfois contradictoires. Sur le terrain, les dispositifs et structures orientés vers cette prise en charge, à domicile ou en institutions, sont nombreux à voir le jour, à se structurer et à évoluer.

Les réponses sanitaires et sociales apportées pour tenter de satisfaire les besoins de personnes de grand âge dépendent du cadre national définissant des actions jugées prioritaires tandis que leur mise en œuvre est assurée par les collectivités : régionales en ce qui concerne les réponses sanitaires et départementales pour les réponses sociales et les réponses médico-sociales, même si la réorganisation de ce dispositif est en débat.

Les analystes démographiques prévoient un inéluctable accroissement en nombre des classes d'âge les plus élevées, avec toutefois un large éventail des possibles (cf. *Le Quatre Pages de Geste* n° 1, 16 mars 2004). Le gain en espérance de vie induit des besoins économiques et sociaux en pleine structuration et évolution. De ce fait, un «marché» à géométries sociale et économique variables représente des sources d'activité pour l'ensemble des parties prenantes et des sources de profit pour certaines d'entre elles. Son importance croît au sein du système économique global.

L'État, maître d'ouvrage du système complexe de prise en charge de la fin de vie

Acteur public garant de l'intérêt général, l'État doit principalement prendre des décisions jugées majeures en vue d'impulser des politiques publiques innovantes visant à assurer les conditions de la moins grande inégalité entre citoyens. Dans le cadre de la fin de vie, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie serait garante des politiques publiques.

Leur mise en œuvre s'opère localement par les collectivités territoriales, à la fois financeurs et maîtres d'œuvre des politiques nationales. Les actions s'inscrivent dans le cadre de situations locales spécifiques, en lien étroit avec les services déconcentrés régionaux et départementaux – notamment par le pôle régional "santé publique et cohésion sociale".

Il s'agit aussi de rendre compte des politiques publiques par la réalisation d'évaluations des programmes mis en œuvre et la capacité de mobilisation des analyses socio-économiques fines de ce champ.

Des trajectoires aux parcours de fin de vie : le lien individu-société

L'ensemble de ces acteurs intervient dans le cadre d'un **processus dynamique et évolutif** structurant les **trajectoires de fin de vie**. Souvent, des relations débutent ou se renforcent à la suite d'un changement de **situation de santé**. Une hospitalisation, un déménagement, un conflit familial, un changement de situation

financière, la perte d'un proche ou l'annonce d'une maladie peuvent constituer une **rupture** plus ou moins brutale. Parfois, ces événements se cumulent. Ils constituent autant de facteurs de fragilisation des personnes de grand âge du fait de l'obligation de reconsidérer les appuis sur lesquels tenait leur vie.

Deux termes majeurs : santé et rupture

La **santé** peut être entendue en tant : qu'«**état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité**». C'est la définition de l'Organisation mondiale de la santé. Datant de 1946, elle a l'avantage de considérer la santé sous les angles physiques mais aussi psychosociaux.

La notion de **rupture** renvoie à la **survenue d'un événement majeur dans la trajectoire de vie d'un individu**. La rupture influe sur la santé. Elle a pour conséquence la fragilisation d'un équilibre organique et/ou social.

Cette notion permet par ailleurs d'identifier les différentes possibilités d'intervention de l'État et des autres catégories d'acteurs publics et privés. Elle peut constituer ainsi un point d'entrée permettant d'étudier de manière fine les différents aspects de la prise en charge de la fin de vie des personnes de grand âge.

Suivant la classification internationale du handicap, certaines trajectoires de fin de vie entrent alors dans une période marquée par ces différentes étapes illustrant le processus de production du handicap :

déficience(s) ♥ incapacité(s) ♥ désavantage(s).

Cette séquence exprime les interactions entre l'état de santé organique, renvoyant davantage à la déficience, et l'environnement social dans lequel se situe l'individu, s'exprimant lui au travers des désavantages.

Ceci permet de pointer deux dimensions essentielles intimement liées de la fin de vie : la dimension médicale et la dimension sociale, toutes deux occasionnant des dépenses croissantes pour la collectivité.

Ces dimensions sont caractérisées par un certain nombre de variables influençant le déroulement des ruptures : **état de santé organique** pour la première, **compagnons de vie, famille et entourage proche, situation économique** – en lien avec la politique de logement, **lieu de vie** pour la seconde, sans oublier la **spiritualité**, élément fondamental et structurant des trajectoires de fin de vie.

Les tendances de fond observables décrivent l'état actuel et l'évolution de ces variables. Elles se basent sur l'observation de **régularités** caractérisant la dernière période de vie.

La notion de parcours de fin de vie

La dernière étape du parcours de vie est apparue très récemment dans l'histoire de l'humanité, avec l'institutionnalisation de la retraite après la seconde guerre mondiale. Composé à cette époque de trois grandes étapes – la jeunesse, la vie dite active et la retraite – ce schéma général de déroulement des vies humaines s'est affiné pour mieux prendre en compte de nouvelles caractéristiques des sociétés occidentales. Aussi, l'étape «retraite» s'est-elle scindée en deux sous-étapes : la «retraite indépendante» et la «retraite dépendante», la «fragilisation» constituant une transition entre ces deux phases.

Il est important de souligner que **cette étape a la particularité d'être vécue par un nombre limité de personnes très âgées.**

Définition : **le «parcours de fin de vie» correspond à la dernière période du modèle général socioculturel de déroulement des vies humaines et à la transition vers cette dernière période.**

Les institutions accueillant collectivement des personnes de grand âge sont l'une des caractéristiques spécifiques du déroulement de certaines trajectoires de fin de vie dans les sociétés occidentales.

Ainsi, il s'agit de cerner les tendances socio-économiques de fond qui importent, saisir les germes présents du futur, dans l'optique d'attirer l'attention sur des éléments jugés cruciaux et de proposer des actions innovantes.

La démence, cause principale de fragilisation des personnes très âgées

L'une des tendances structurantes est l'augmentation du nombre de personnes âgées atteintes de maladies neuro-dégénératives. Cette population est aujourd'hui estimée à 769 000 individus de plus de 75 ans, dont 608 000 atteints de la maladie d'Alzheimer.

72 % des demandes d'allocation personnalisée d'autonomie sont liées à la survenue d'une démence, 55 % pour la maladie d'Alzheimer.

Plus on vieillit, plus on a de risque d'être atteint de cette maladie. Sa prévalence augmente avec l'âge : elle est de 27,6 % pour les 80-85 ans et atteint 47 % pour les plus de 90 ans.

D'ici à 2020, la tendance est claire : le nombre d'individus atteints de démence augmentera. À cette date, la seule maladie d'Alzheimer pourrait concerner plus d'un million de personnes et leur entourage.

Quelques industries pharmaceutiques proposent des traitements remboursés par l'assurance-maladie même si le but n'est pas de guérir et que leurs effets sont discutés. Les causes de la maladie demeurent en effet inconnues. Il s'agit plutôt de pallier ses conséquences en l'absence de traitement curatif. La question est de savoir en quelle proportion les médicaments comparés aux aides sociales et humaines participent au maintien à domicile, un axe majeur des politiques publiques de prise en charge de la fin de vie. Quels sont au juste leur valeur ajoutée et leur service rendu ?

Outre les médicaments, les familles – surtout les femmes – et l'entourage proche influent sur le déroulement des trajectoires de fin de vie des malades. Ils disposent du soutien actif des services d'aide et de soins à domicile. Or, au fur et à mesure de l'évolution de la maladie, la capacité de ces acteurs à assumer les conséquences qu'elle produit décroît, jusqu'à imposer l'institutionnalisation. En première ligne pour surveiller – dans le sens d'une veille de tous les instants – les faits et gestes de la personne malade, ils sont en demande de temps et de répit.

Adapter les outils d'évaluation de la perte d'autonomie

Dès à présent, au-delà de la nécessité pressante de développer des structures légères d'accueil temporaire et d'hébergement, des adaptations des outils d'évaluation de la perte d'autonomie sont nécessaires pour l'avenir. Il est à ce titre capital de considérer les propositions du comité scientifique pour l'adaptation des outils d'évaluation de l'autonomie, remises au Parlement au mois de janvier 2003. Une note de synthèse est disponible à l'adresse suivante :

http://www.senat.fr/dossierleg/synthese_rap_apr.pdf

À partir de l'existant, ces propositions définissent une nouvelle logique d'analyse multidimensionnelle qui considère l'ensemble des paramètres structurant la fin de vie. Sa mise en œuvre nécessite entre autres la création, au niveau des départements, d'une équipe technique départementale en lien étroit avec des équipes de terrain labellisées disposant d'un niveau maximum de prestation à adapter suivant les besoins d'aide.

L'ensemble des améliorations envisagées par ce groupe d'experts inter-disciplinaire s'inscrivent dans le cadre des politiques publiques actuelles et futures visant à traiter des situations individuelles dans leurs contextes de vie.

Ce secteur, où les frontières entre sanitaire et social se brouillent, est et sera une clef de voûte du système de prise en charge futur que Geste approfondira.

Or, face à l'augmentation de ces pathologies, à leurs conséquences sociales actuelles et futures, les réponses apportées par les politiques publiques actuelles de prise en charge de la perte d'autonomie sont inadaptées.

Ainsi, l'allocation personnalisée d'autonomie vise actuellement à préserver le plus possible l'indépendance des personnes très âgées. Elle a pour buts de pallier les déficiences physiques, favoriser l'autonomie cognitive et l'intégration sociale. Or, la grille d'évaluation des plans d'aide sous-estime cependant les variables relatives aux déficiences mentales et considère les incapacités des individus en dehors de leur environnement social.

Ce type de prestation et la grille d'évaluation qui lui est associée devraient entrer dans un cadre plus global afin de permettre un maintien à domicile permettant le plus longtemps possible d'être indépendant.

En établissement d'hébergement pour personnes âgées, cet objectif, auquel participe financièrement l'APA, n'est plus possible en raison de l'hébergement croissant de vieillards atteints de démence à un stade avancé, en particulier les femmes qui représentent les deux tiers des hébergés et les plus atteintes de démences.

Premiers éléments de cadrage méso-économique

Les dépenses de santé constituent un élément fondamental du cadrage méso-économique, l'un des volets de la démarche prospective retenue, avec les données qualitatives issues des tendances structurelles observées au sein de la société française. Basé sur des techniques économétriques, ce cadrage utilise les éléments chiffrés suivants :

- Les dépenses relatives à la «dépendance» selon trois mesures :

- a – l'allocation personnalisée d'autonomie ;

- b – les dépenses de «dépendance» en part du produit intérieur brut (PIB) selon l'estimation du Laboratoire d'économie et de gestion des organisations de santé (LEGOS) réalisée pour le compte de l'OCDE ;

c – une «norme» qui correspond à une estimation des dépenses de «dépendance» dans les pays d'Europe du Nord souvent cités en exemple, soit 1,5 % du PIB pour les dépenses de «dépendance». Elle sera donc nommée «norme Europe du Nord» ;

- La progression de ces dépenses, soit égale à l'inflation normale (constance en termes réels), soit en évolution unitaire (au même rythme que le PIB), soit intégrant une «inflation spécifique» qui touche les dépenses de santé en plus de l'inflation normale. Cette inflation peut être modulée – en fonction d'une théorie ou d'une observation tirée de l'étranger – afin de tenir compte des éléments susceptibles de modifier la progression des dépenses. À titre d'exemple, une revalorisation des métiers liés à la gérontologie peut créer une inflation spécifique importante alors qu'un programme d'économies la ferait baisser.

- Les scénarios dits médians des prévisions de l'ONU en matière de pyramide des âges pour la France ;

- L'évolution de la population des personnes «dépendantes» pour laquelle le cadrage doit se contenter de séries statistiques trop courtes, donc peu fiables. Aussi, deux types d'évolution sont-ils considérés : une évolution statique (simple extrapolation à partir des derniers chiffres observés) et une évolution dynamique (prolongation de la tendance observée correspondant à une diminution du taux de prévalence).

Il est ici important de mentionner le peu de chiffres disponibles et le caractère pour le moins périlleux de telles simulations. D'une part et faute de mieux, les tendances n'ont pu être établies qu'à partir de données relatives aux cinq années passées. D'autre part, la notion même de «dépendance» est une notion liée au temps : dans une société de services, toute série longue d'incapacité doit prendre en compte le progrès technique.

Pour mémoire, voici les chiffres actuels des dépenses publiques d'APA, de «dépendance» et de santé exprimés par rapport au produit intérieur brut.

APA (2003)	Dépendance/ PIB	santé/PIB
0,218 %	0,70 %	6,90 %

Les dépenses de santé comprennent les dépenses de la branche maladie de la Sécurité sociale, régime général et spécial (données EUROSTAT). Les dépenses globales de santé, publiques et privées, représentent, elles, 9,5 % du PIB (données OCDE).

Le cadrage a pour point de départ les projections du nombre de personnes de grand âge en perte d'autonomie. Les premiers résultats obtenus donnent des estimations rapportées au PIB et aux dépenses de santé à l'horizon 2020 pour trois caractérisations de la perte d'autonomie : l'APA, la «dépendance» et la «norme» choisie.

- **Dans cette perspective, différentes projections sont établies. Les nombres communiqués sont relatifs à l'évolution dynamique et, entre parenthèses, à l'évolution statique.**

La première projection est dite «au fil de l'eau». Elle correspond à la simple application des taux de croissance du nombre de personnes en perte d'autonomie aux volumes actuels pour l'APA et la dépendance (tableau ci-contre). Cela signifie implicitement une permanence des comportements et une stabilité des coûts unitaires de la prise en charge.

En 2020, les dépenses d'APA et de «dépendance» s'établiraient respectivement à 0,27 (0,31) et 0,87 (1,00) % du PIB, soit 3,45 (3,96) et 11,09 (12,73) % des dépenses de santé. En tenant compte de la «norme Europe du Nord», c'est-à-dire si le volume des dépenses de «dépendance» en France correspondait aux dépenses de dépendance observées dans les pays d'Europe du Nord, les dépenses de dépendance s'établiraient à hauteur de 1,87 (2,14) % du PIB et 23,27 (27,29) % des dépenses de santé.

La seconde, dénommée «inflation santé», est basée sur l'hypothèse implicite que les dépenses de «dépendance» souffrent des mêmes dérives que les dépenses de santé : pour une progression du PIB d'un point, ces dernières augmentent de 1,6 point.

Les valeurs obtenues sont similaires à la première projection. Les dépenses d'APA et de «dépendance» s'établiraient en 2020 à 0,27 (0,32) et 0,88 (1,01) % du PIB, soit 3,49 (4,00) et 11,20 (12,86) % des dépenses de santé. Avec la norme «Europe du Nord», les dépenses de dépendance représenteraient 1,89 (2,17) % du PIB et 24 (27,56) % des dépenses de santé.

La troisième projection tient compte d'une inflation spécifique importante ou d'un recours accru à des technologies coûteuses. Elle peut être due à un dérapage des dépenses ou résulter d'un choix, comme celui d'une revalorisation des carrières des professions de la gérontologie et/ou une amélioration importante des conditions de vie des aînés en perte d'autonomie.

Dans ce cadre, les dépenses d'APA et de «dépendance» seraient de 0,28 (0,32) et 0,88

(1,02) % du PIB, soit 3,51 (4,03) et 11,26 (12,93) % des dépenses de santé. L'application de la norme «Europe du Nord» porte les valeurs de la prise en charge de la perte d'autonomie à 1,9 (2,18) % du PIB et 24,13 (27,7) % des dépenses de santé.

Le même type de données est disponible pour des projections aux horizons 2040 et 2050.

Selon des prévisions conduites indépendamment du cadrage méso-économique, aux horizons 2020, 2040 et 2050, les dépenses de santé (assurance-maladie) représenteraient respectivement 8, 9 et 10% du PIB. Ces estimations traduisent une capacité des pouvoirs publics à maintenir les dépenses de santé dans des proportions jugées raisonnables. En conséquence, dans ce cadre méso-économique, il semble que la discussion doive davantage porter sur la place de la «dépendance» dans les dépenses de santé ou encore relativement au PIB.

Il est primordial ici de signaler que les projections à caractère statistique, utiles pour avoir des ordres de grandeur, ne constituent que l'un des éclairages possibles de la prospective globale de la prise en charge de la fin de vie des personnes de grand âge. Dans les mois à venir, en fonction des orientations adoptées, d'autres méthodes, à l'instar de l'analyse stratégique, seront mobilisées afin de renforcer les analyses qualitatives.

Des scénarios qui se profilent

Les différents scénarios en construction s'efforcent de lier considérations méso-économiques et variables macro-sociales des parcours de fin de vie. Ils tiennent compte du nombre croissant de personnes en perte d'autonomie, fonction de l'état de santé de la population du grand âge. Les hypothèses établies sur la dimension médicale seront associées aux hypothèses réalisées sur les variables de la dimension sociale.

Dans cette perspective, les correspondants du projet ont été mobilisés pour apporter les éclairages nécessaires, d'une part sur le rôle de l'État en matière d'innovation sociale et, d'autre part sur les responsabilités des collectivités publiques et de la famille dans le cadre de la fin de vie.

Les conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains : un enjeu de débat public – premiers résultats du groupe

Que l'on songe aux querelles séculaires engendrées par la contestation des bornages, l'aliénation des chemins ou la déprédation des sous-bois, les conflits d'usage ont profondément marqué l'histoire agraire de notre pays. Plus spécifiques au XIX^e siècle, les affrontements souvent violents liés au partage des communaux, à la transgression du code forestier ou à la mise sous tutelle publique de certains terrains de montagne, illustrent également l'ancienneté de ces conflits.

Définition des conflits d'usage adoptée par le groupe

Les conflits d'usage mettent aux prises des individus entre eux ou des individus et un groupe plus large. Ils peuvent être provoqués par la coexistence dans un même lieu d'activités identiques ou différentes ou par des projets d'implantation de ces activités. Ils ont souvent pour cause immédiate la concurrence pour l'utilisation d'une ressource, l'accès à cette ressource ou à une voie de communication (chemin, sentier) et enfin l'altération de la qualité de la ressource (air, eau, cadre de vie, paysage) par différentes nuisances (sonores, olfactives, visuelles ou encore liées à la dégradation de la composition physico-chimique). On considérera qu'il existe un conflit à partir du moment où l'opposition entre les parties se manifeste sous une forme quelconque telle que plaintes orales ou écrites, altercations physiques, pétitions, campagnes de presse et publications diverses, constitution ou rattachement à un groupe de pression, actes de malveillance, manifestations ou encore assignation en justice. Les conflits d'usage cristallisent sur l'utilisation du sol des insatisfactions individuelles et des tensions qui ont parfois d'autres origines. Ils expriment des divergences d'intérêts mais aussi des différences d'identités professionnelles et territoriales.

L'importance nouvelle des conflits d'usage

Dans la France d'aujourd'hui, le thème des conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains se renouvelle profondément. Il alerte depuis peu les élus, les organisations professionnelles, les administrations et les mouvements associatifs préoccupés par les conséquences immédiates de ces antagonismes sur les relations sociales, la tranquillité et l'ordre public mais aussi par les incidences de plus long terme sur le développement des espaces ruraux et périurbains. Ainsi,

certains acteurs focalisés sur les enjeux environnementaux seront essentiellement soucieux de l'accès croissant du public aux espaces particulièrement fragiles, de l'impact environnemental de certaines techniques de production et plus généralement des difficultés à faire respecter des éléments du patrimoine naturel d'intérêt public.

Des acteurs plus attentifs à l'évolution des industries et aux formes matérielles de la croissance économique se montrent surtout sensibles aux risques de freinage du développement que certains conflits d'usage sont susceptibles d'entraîner. Pour eux, la généralisation de ces conflits, en engendrant un rejet fréquent des équipements et des activités productives, représente un dangereux vecteur de diminution des performances économiques et laisse planer le spectre de la désindustrialisation.

D'autres acteurs, intéressés en priorité par les problèmes d'aménagement, s'inquiètent des conséquences possibles des conflits d'usage sur la répartition spatiale des activités. Ils redouteront, par exemple, que ces conflits n'engendrent une spécialisation excessive des espaces dont certains pourraient constituer à terme des sanctuaires préservés tandis que d'autres seraient livrés à la prolifération d'activités et de projets désordonnés.

Au-delà des tensions entre individus ou entre groupes restreints, les conflits d'usage posent la question de la compatibilité entre les intérêts individuels et l'intérêt général. Les décideurs publics invoquent celui-ci pour affirmer des objectifs, probablement complémentaires sous certaines conditions mais pour le moins différents comme ceux précédemment évoqués concernant le développement économique, la préservation de l'environnement, la recherche de diversité et d'équilibre entre les activités des territoires. Il n'est pas rare d'ailleurs que les protagonistes directs des conflits se réfèrent à ces différents objectifs pour faire prévaloir leurs droits.

Quel rôle pour l'État stratège ?

Les conflits d'usage posent la question du rôle des pouvoirs publics et plus particulièrement de l'État

dans son évolution comme dans sa gestion. Ils conduisent à s'interroger sur la capacité de l'État à arbitrer entre les intérêts individuels mais aussi à contribuer à l'émergence de l'intérêt général, à partir de multiples interprétations portées par les acteurs en conflits, grâce à différents types d'intercession.

Aussi, l'évolution future des formes de gestion des conflits d'usage constitue le cœur de la démarche prospective engagée visant *in fine* à situer le rôle de l'État dans la prise en compte de ces conflits et à envisager l'adaptation de ses interventions.

Multiformes, celles-ci portent sur la réglementation, les outils de gestion foncière, les instruments contractuels, la promotion de dispositifs officiels de concertation ou encore la médiation quotidienne assurée par les services déconcentrés de l'État. À partir des cas concrets étudiés, le groupe a constaté l'intérêt de certaines pistes de résolution des conflits dans lesquelles l'État pourrait plus s'impliquer aux côtés des collectivités territoriales. Ces pistes concernent deux domaines : l'expertise et les solutions du marché. En effet, le groupe a remarqué que le monopole de l'expertise, surtout lorsque celle-ci est contrôlée par les émetteurs des nuisances, provoquait la défiance des tiers (comme dans le cas, par exemple, des sites de traitement des déchets, ou des carrières). Aussi l'État a-t-il probablement un rôle à jouer pour diversifier les expertises et favoriser leur diffusion auprès de la population.

Par ailleurs, il apparaît que dans certains cas (exemple de l'épandage des boues de stations d'épuration), l'instauration d'un marché peut être une solution au conflit, mais l'ajustement n'est pas spontané. Dès lors, l'engagement de la puissance publique peut être utile pour structurer l'offre et la demande et garantir la qualité des produits ou des services en jeu.

Pour répondre à ces enjeux, le groupe a réalisé, dans une première étape, un constat sur les conflits d'usage présenté dans cette première note.

Les conflits d'usage révélateurs de profonds changements dans l'utilisation des espaces ruraux

Les espaces ruraux sont marqués par la réaffirmation récente, aux côtés de leur vocation productive, de deux autres formes d'utilisation, d'une part, l'usage de résidence et de loisir (ou usage récréatif), d'autre part l'usage de préservation et de recyclage des ressources naturelles et du vivant, en particulier, l'eau, l'air et la biodiversité (Perrier-Cornet, 2002).

En effet, malgré la poursuite accélérée de la baisse du nombre d'actifs, l'usage agricole et sylvicole se maintient et l'influence sociale des agriculteurs demeure assez élevée¹. Parallèlement, les effectifs industriels progressent dans le périurbain (+ 5 % entre 1990 et 1999), diminuent dans le reste du rural à un rythme nettement moindre qu'en ville (- 6 % contre - 16 %). Les infrastructures de transport (voies de communication, aéroports et plates-formes logistiques) comme les sites de stockage de matières premières et de déchets occupent une part croissante des campagnes. L'essor démographique des communes périurbaines qui ont gagné 1,1 million d'habitants entre 1990 et 1999 et de l'espace à dominante rurale (au sens de l'INSEE) marqué par une progression de plus de 450 000 habitants entre 1975 et 1999 concourt aussi à l'accroissement de l'*artificialisation* du sol (36 000 ha par an). Ce redressement démographique repose sur un mouvement de migration d'urbains qui, le plus souvent, conservent leur emploi en ville. Pour un certain nombre de résidents permanents, les préoccupations en faveur du cadre de vie ne sont pas tempérées par une attitude compréhensive à l'égard des contraintes liées aux activités de production. Résultante de ce redressement démographique et de la meilleure accessibilité des campagnes, la forte progression des loisirs de pleine nature a d'autant plus d'impact spatial qu'elle concerne souvent des activités itinérantes.

Les conflits d'usage actuels reflètent des modifications plus globales dans les rapports sociaux

En plus des changements spécifiques aux espaces ruraux, les conflits d'usage dépendent aussi d'évolutions plus générales de la société. Le recours plus systématique aux tribunaux traduit une tendance globale qui touche également la question des conflits d'usage. La multiplication des textes réglementaires fournit des ressources variées aux individus procéduriers. Certaines formes de structuration sociale qui maintenaient un respect de hiérarchies locales parfois implicites et freinaient naguère l'expression des intérêts individuels sont désormais moins prégnantes, dans une société où la mobilité géographique est plus forte.

(1) Si la part de la surface agricole utile exploitée en fermage a fortement progressé au détriment du faire-valoir direct, passant de 49 % en 1979 à 65 %, actuellement, la propriété détenue par les familles d'agriculteurs représente toujours une part majoritaire de l'espace rural. Par ailleurs, l'influence sociale des agriculteurs demeure plus importante que leur poids démographique comme l'attestent les statistiques du ministère de l'Intérieur selon lesquelles, en 1995, plus de 19 % des maires étaient agriculteurs et cette proportion atteignait encore 18 % en 2001 (environ 23 % en incluant les exploitants agricoles retraités).

De plus le mode d'insertion dans un territoire est probablement plus varié que par le passé où il n'existait guère d'alternative entre se conformer totalement aux règles du jeu local, demeurer totalement à l'écart ou quitter le territoire. L'appartenance de nombreux individus à plusieurs territoires et à plusieurs réseaux, leur plus forte autonomie diversifient les possibilités qui leurs sont offertes pour faire valoir sur un territoire donné leurs préférences sans s'effacer par rapport aux habitudes locales.

Par ailleurs, de façon générale, les populations sont moins réceptives que par le passé à l'autorité de l'argumentation technique ou à la notion d'intérêt général et sont moins prêtes à accepter d'emblée tout nouvel aménagement. Leur opposition au développement de nouvelles activités ou à l'adoption d'innovations techniques résulte souvent d'une volonté de bénéficier des retombées positives sans accepter les conséquences plus défavorables. Elle s'explique aussi par une exigence de la part de la population d'être associée de manière très précoce aux décisions publiques modifiant l'usage du sol et non pas simplement consultée, sans réelle alternative possible, une fois que la conception du projet est achevée. Cette attente peut concerner d'ailleurs aussi bien les mesures de protection que les aménagements.

La forte diversité des conflits d'usage

En l'absence de sources statistiques organisées, la question des conflits présente le risque d'être livrée à la subjectivité absolue des acteurs. Certaines études de presse et enquêtes d'opinion fournissent cependant des éclairages partiels sur l'origine immédiate des conflits, les types d'usage mis en cause et l'évolution des différentes catégories de conflits d'usage.

Les nuisances liées au bruit, cause prépondérante des conflits d'usage

Une enquête INRA-CREDOC (2001), réalisée auprès d'un échantillon de 2 000 personnes représentatif de la population française adulte, montre que plus d'un tiers des français déclare subir une pollution à la campagne. Parmi les nuisances déplorées, le bruit arrive au premier rang (12 %), suivi de près par les nuisances visuelles (11 %) provoquées par les infrastructures tant routières, ferroviaires, qu'industrielles et agricoles. La pollution olfactive est citée dans 6 % des cas, plus souvent que celle touchant les ressources naturelles comme l'air (4 %) ou l'eau (3 %) dont les cas de dégradation sont pourtant très fréquemment médiatisés.

Les activités productives constituent les usages les plus souvent dénoncés

Longtemps les conflits d'usage ont résulté essentiellement de la concurrence entre les utilisations agricoles du sol. Si ces formes d'opposition perdurent, désormais, les conflits sont beaucoup plus diversifiés. Ces conflits peuvent opposer différentes activités de production entre elles (comme dans le cas d'exploitations agricoles gênées par une pollution industrielle).

Fréquemment les conflits naissent de la confrontation entre usages productifs et les autres types d'usage : résidentiels, de loisirs ou de préservation. Parfois ce sont les producteurs eux-mêmes qui mettent en cause les autres usages. Ainsi, les exploitants agricoles peuvent être gênés soit par les activités de loisirs quand elles occasionnent la dégradation des clôtures, la destruction de récoltes, la divagation du bétail, soit par les actions de préservation des espèces notamment dans le cas de perte de bétail provoquée par des animaux sauvages protégés.

Mais les usages productifs semblent plus souvent susceptibles d'être mis en cause par les résidents et les partisans de la préservation. Ainsi, d'après l'inventaire systématique des conflits d'usage médiatisés par un grand quotidien régional du Puy-de-Dôme entre 1999 et 2002, sur les 125 cas répertoriés, près de 60 % mettent en cause l'usage productif (en incluant le traitement des déchets) et un quart seulement les usages résidentiels et récréatifs (Janichon, 2003).

Portant sur l'ensemble de la France, durant une période plus longue et plus ancienne (de 1974 à 1994), l'étude d'une revue environnementaliste fournit un résultat similaire (Charlier, 1999). Ainsi, sur 1 600 cas couvrant l'ensemble des types de conflits d'usage (hormis les problèmes d'accès), 70 % mettent en cause des activités de production au sens large où l'entend le groupe, 5 % correspondent à des causes diverses et environ un quart des conflits répertoriés porte sur l'usage résidentiel ou récréatif dont 18 % afférents aux aménagements touristiques et 6 % à la construction sur le littoral ou en montagne. Les travaux du groupe de projet ont montré que les activités résidentielles suscitent aussi des conflits à propos de troubles de voisinage, de non-respect des règles d'urbanisme ou d'occupation illégale d'une résidence (édification sans permis de construire, stationnement des gens du voyage hors des aires réservées).

D'après l'expertise du groupe, les conflits suscités par les usages récréatifs opposent en majorité les usagers des loisirs entre eux (par

exemple les kayakistes avec les pêcheurs). Ils provoquent aussi des conflits d'accès avec les résidents ou les agriculteurs. L'exercice par les résidents d'une agriculture de loisirs (élevage d'équidés par exemple) peut susciter parfois des rivalités avec certains professionnels qui dénoncent un mauvais entretien des terres et le maintien d'enclaves au milieu de leurs parcelles gênant leur activité.

D'autres activités productives dépassent de loin l'agriculture

L'inventaire des conflits révélés par l'organe de presse environnementaliste indique que parmi les conflits mettant en cause les usages productifs, l'agriculture (8 % des 1 600 cas) est plus représentée que l'industrie (5 % des cas), l'extraction de pierre ou de granulats (6 %), le stockage et le traitement des déchets (6 %). Mais les transports et l'énergie (centrales et lignes électriques) arrivent largement en tête des activités mises en cause en se partageant à part égale la responsabilité d'environ 35 % des conflits d'usage (Charlier, 1999).

De plus, les carrières, les plates-formes logistiques et les aéroports sont redoutés par les riverains en raison de l'intensification du trafic routier qu'ils entraînent. Certains sites industriels, les centres de traitement et de stockage des déchets, les centrales de production électrique suscitent des réticences à cause des risques qu'ils font encourir. Ces risques peuvent traduire une vulnérabilité aux accidents en cours de fonctionnement, aux éléments naturels (en particulier les séismes pour les barrages) ou résulter d'une crainte des attentats, plus récemment apparue.

L'étude d'une revue environnementaliste de 1974 à 1999 atteste qu'après une forte augmentation dans les années 1970, les conflits ont été moins nombreux dans les années 1980 avant d'augmenter de nouveau au cours de la décennie 1990. Les conflits relatifs aux transports, aux aménagements touristiques et aux déchets sont plus nombreux dans les années 1990 que dans les années 1970 tandis que ceux associés à la production et au transport d'électricité ont diminué.

Dans le cas des conflits relatifs aux carrières, la moitié des oppositions portent sur les conditions effectives de fonctionnement, l'autre moitié concerne leur installation ou leur localisation. Pour ce qui est de l'industrie, les conflits qui naissent de l'opposition à l'implantation d'un site industriel représentent 7 % des cas, trois quarts des conflits ont pour origine une nuisance supposée et 18 % une pollution avérée.

Selon Charlier (1999) les conflits liés à la modernisation de l'agriculture (inventoriés entre 1974 et 1999) concernent d'abord les aménagements fonciers dans plus de 40 % des cas. Les questions hydrauliques et les bâtiments d'élevage suscitent chacun environ un quart des conflits. La pollution motive moins de 10 % des conflits d'origine agricole.

Dans la période récente, d'après les auditions réalisées par le groupe et la connaissance des contentieux, les conflits relatifs à l'implantation de carrières, de centres de traitement de déchets ménagers et aux usages récréatifs seraient en croissance. En matière d'agriculture, les actions en justice contre l'irrigation s'accroissent. De même, les recours gracieux, hiérarchiques ou contentieux concernant la pollution des eaux par les nitrates ont augmenté en ce début de décennie 2000. L'utilisation des produits phytosanitaires a été récemment mise en cause, d'ailleurs avec succès, devant les tribunaux à propos de la mortalité des abeilles.

Pour l'instant aucun contentieux concernant leur incidence sur la qualité de l'eau n'a été réalisé. Selon divers experts, ce thème pourrait devenir un sujet de conflit important dans les prochaines années. De plus, les usages de préservation et de conservation de la diversité biologique paraissent susciter des conflits croissants comme dans le cas de Natura 2000.

Les pouvoirs publics constituent les acteurs les plus souvent dénoncés

Interrogées sur les nuisances subies dans les espaces ruraux, 34 % des 2 000 personnes approchées dans le cadre de l'enquête INRA-CREDOC (2001) désignent comme responsables les producteurs qui arrivent ainsi en tête des dénonciations sans être majoritaires. Parmi eux, les agriculteurs ne sont désignés que par 17 % des français à égalité avec les industriels. Un quart des enquêtés estiment qu'il n'existe aucun responsable particulier, un peu plus du quart des personnes interrogées citent d'autres particuliers qui sont, par ordre décroissant, les touristes, les voisins, les autres habitants du rural et les chasseurs.

D'après, l'étude de la presse quotidienne régionale dans le Puy-de-Dôme où les ruraux et les agriculteurs sont surreprésentés, les conflits mettant en cause des exploitants agricoles ne représentent que 7 % des usagers mis en cause. Les décideurs publics (collectivités locales et État, souvent amalgamés), en revanche, sont mis en cause dans près de la moitié des cas. Le groupe constate que les pouvoirs publics sont fréquemment mis en cause tour à tour en raison de leur prise de position

en faveur d'un projet d'implantation, du fait du caractère trop contraignant de la réglementation ou encore a contrario de leur incapacité à la faire respecter.

Conclusion et nouvelles étapes prospectives

La plus grande mobilité des populations, l'amélioration de l'accessibilité et le repeuplement d'une part importante des campagnes, concourent à transformer profondément la nature des conflits d'usage tandis que l'évolution des techniques de production contribue aussi à ce changement. Dans ce contexte, s'il est souvent déploré, le conflit d'usage correspond à une situation d'antagonisme qui fait partie intégrante des relations sociales et n'est d'ailleurs pas exclusivement négative. En effet, les conflits d'usage peuvent permettre de favoriser l'émergence d'acteurs nouveaux ou une meilleure organisation d'autres déjà en place (comme dans le cas par exemple de certaines associations d'agriculteurs périurbains). Les conflits d'usage peuvent être saisis par les pouvoirs publics, en particulier par l'État comme une opportunité pour chercher à organiser une conception renouvelée de l'intérêt général tenant compte de la diversité des aspirations des populations par rapport aux espaces ruraux.

Actuellement, le groupe a engagé ses travaux prospectifs comportant les quatre étapes suivantes :

1. les évolutions possibles des conflits d'usage en fonction du devenir des espaces ruraux ;
2. les vecteurs de changement des conditions de gestion publique des conflits d'usage ;
3. l'évolution récente des formes de concertation destinées à gérer des conflits d'usage dans les espaces ruraux ;
4. les scénarios d'évolution de la gestion des conflits d'usage précisant la place que pourra y tenir l'État.

Une note sera rédigée pour rendre compte de chacune de ces étapes.

Repères bibliographiques

CHARLIER (B.), «La défense de l'environnement entre espace et territoire», *Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de géographie de l'université de Pau, 752 p., 1999.

INRA-CREDOC, *Les Français et l'espace rural*, rapport pour le groupe de prospective de la DATAR sur les espaces ruraux, INRA-ENESAD, 141 p., 2001.

JANICHON (B.), *Les conflits d'usage dans le Puy-de-Dôme*, ENITAC et INRA ENESAD UMR, Dijon, 44 p. hors annexes, 2003.

PERRIER-CORNET (Ph.), (dir.), *Repenser les campagnes et À qui appartient l'espace rural?*, ouvrages parus aux Éditions de l'Aube, 208 p. et 141 p., série Bibliothèque des territoires, La Tour d'Aigues, 2002.

L'évolution future des conflits d'usage envisagée à partir des 4 scénarios sur les campagnes françaises à l'horizon 2020

Selon l'évolution des campagnes, le nombre et les modalités des conflits peuvent varier considérablement en ce qui concerne les types d'acteurs impliqués, les causes de conflits, leur répartition et leur échelle spatiale, leur niveau de gestion, ainsi que leur forme d'expression. Le groupe centre son exercice de prospective sur le thème **des modes de gestion des conflits d'usage**. Néanmoins il lui est apparu indispensable pour sa démarche et utile pour la décision publique d'étudier le devenir de ces conflits en fonction des évolutions possibles des espaces ruraux. Dans ce but, le groupe a choisi de confronter son analyse sur les conflits d'usage à une prospective territoriale récente et reconnue, en l'occurrence les quatre scénarios des campagnes françaises à l'horizon 2020¹ et de s'interroger sur l'influence que chacun d'entre eux peut exercer sur les conflits d'usage.

• Scénario 1 - La campagne résidentielle généralisée : des conflits diversifiés, nombreux et émiettés

Ce premier scénario envisage la poursuite de l'étalement urbain qui se traduit par la prépondérance de la fonction résidentielle des campagnes au détriment des usages de production ou de préservation de la nature. Ce scénario entraînerait la généralisation de tendances qui s'affirment déjà, notamment dans les campagnes d'Île-de-France, de la région toulousaine, dans le Lyonnais ou encore dans la périphérie grenobloise. Dans ce scénario de la campagne résidentielle généralisée, on peut, en l'absence d'amélioration de leurs conditions de gestion s'attendre à la fois à **la multiplication des causes de conflits et à leur émiettement entre des**

groupes réduits. Ceux-ci peineraient à généraliser les arguments et les réseaux mis en jeu en raison du caractère restreint des intérêts défendus.

Des conflits tous azimuts

À l'horizon 2020, les résidents plus nombreux et présents dans des communes jusqu'alors restées à l'écart du phénomène de périurbanisation auraient plus d'occasions d'entrer en conflit avec d'autres résidents voisins alléguant par exemple le non-respect des normes d'urbanisme ou divers troubles de voisinage. Il est probable que les résidents établis dans les années 1970-1990 dans les campagnes, pour y trouver la tranquillité, ne seront pas les derniers à chercher querelle aux arrivants de plus fraîche date. De manière générale, les nouveaux résidents ne vivant pas des activités économiques locales sont moins disposés à accepter leurs effets négatifs.

Dans ce scénario les tensions entre les usages résidentiels et les activités productives industrielles et agricoles atteindraient leur paroxysme. Les activités industrielles localisées dans les pôles urbains sont repoussées dans le rural périurbain pour des motifs de coût. Mais dans ces espaces, la population devient de plus en plus hostile aux industries redoutées pour des raisons de risques et de nuisances. Les querelles entre résidents et agriculteurs concernent de nombreux domaines et plus particulièrement le bruit, la qualité de l'eau, mais aussi celle de l'air, affectée par l'intensification et l'allongement des trajets quotidiens de travail en véhicule individuel.

À l'échelon local, le contrôle du pouvoir municipal par les porteurs de la fonction résidentielle du rural peut conduire à multiplier les restrictions des usages agricoles (par exemple les horaires d'utilisation des engins agricoles) au bénéfice des usages récréatifs.

L'acrimonie des résidents pourrait s'exercer aussi contre des projets routiers ou de traitement de déchets pourtant directement liés à leur mode de vie. La généralisation du réflexe «pas chez nous» peut souvent conduire à déplacer toutes les

(1) Ces scénarios ont été élaborés par Philippe Perrier-Cornet (INRA-ESR de Dijon) et son équipe pour la DATAR. Rappelons que chacun de ces scénarios contrastés et descriptifs sont conçus pour être ni normatifs, ni manichéens et pour stimuler les réflexions à partir de cas de figures volontairement schématiques. Aucun de ces scénarios ne reflète particulièrement l'avenir souhaité par ses auteurs, tous induisant une part d'avantages et d'inconvénients.

activités jugées indésirables au détriment des zones moins denses ou moins capables de faire valoir leur intérêt.

Des conflits dispersés entre des petits groupes

Si, dans ce scénario, la part du territoire français concerné par un grand nombre de conflits d'usage augmente, il est très probable que parallèlement chaque conflit, considéré individuellement, resterait confiné à des espaces restreints et cantonné à des petits groupes constituant des associations de défense ad hoc. Cependant, certains aménagements comme les projets routiers pourraient continuer à fédérer des groupes de mécontents assez nombreux sans toutefois parvenir à étendre l'argumentation au-delà de la défense des intérêts individuels immédiats. En effet, la montée de l'individualisme que suppose la réalisation de ce scénario réduit la portée des arguments de solidarité et d'intérêt collectif qui permettent d'étendre largement ces conflits d'usage en facilitant les ralliements sur des thèmes nécessairement plus généraux. L'action en justice devient le mode dominant et ordinaire d'expression des conflits. Cette individualisation des conflits pourrait se retrouver également du côté des producteurs, dans un contexte d'affaiblissement de la politique agricole commune ; on peut imaginer en effet un délitement des solidarités professionnelles jusqu'alors fortement étayées autour de leur organisation nationale et l'affaiblissement des mots d'ordre nationaux.

Localement, la poursuite de l'érosion des effectifs des agriculteurs les contraint à une stratégie défensive. Celle-ci consiste par exemple à lutter contre les arrêtés municipaux abusifs en entreprenant des recours auprès du préfet ou auprès des tribunaux administratifs.

Bien entendu, des adaptations locales viennent ponctuellement apaiser ces tensions. Ainsi, par exemple, des associations d'agriculteurs périurbains se développent pour renforcer l'efficacité des outils de gestion fonciers et de planification urbaine et à améliorer les échanges avec les populations de nouveaux résidents. En outre, les agriculteurs les plus coopératifs adoptent certaines bonnes pratiques agricoles, de préférence en arbitrant à coût égal en faveur des plus visibles, par exemple les bandes enherbées en bordure des cours d'eau et développent une agriculture de service.

• Scénario 2 - Villes durables et rural agro-industriel : des conflits moins nombreux et plus généraux

Ce scénario prévoit l'amélioration généralisée des conditions de logement et de vie dans les centres

urbains s'accompagnant de la réaffirmation vigoureuse de la spécialisation des espaces ruraux dans la production agricole et agroalimentaire. Cette évolution s'opère sous l'égide de l'État dont l'autorité est réaffirmée mais aussi de l'Union européenne. Le rôle des institutions centrales tant professionnelles qu'associatives est également renforcé. La politique agricole perdure mais accentue son orientation vers l'intégration d'objectifs environnementaux. Les acteurs du système agroalimentaire forment une coalition cohérente bien organisée à tous les échelons territoriaux qui contrôle l'espace foncier et les différents niveaux de la démocratie représentative locale. Ce scénario entraîne la segmentation spatiale des fonctions et le zonage retrouve pleinement son rôle d'instrument privilégié de gestion de l'espace.

Des conflits plus rares mais plus massifs et concernant surtout les usages productifs

Cette spécialisation du territoire encadrée par la planification spatiale limite les occasions de confrontation entre acteurs. En revanche, les conflits qui subsistent concernent surtout les producteurs entre eux sur des sujets assez classiques, liés à la poursuite de la modernisation agricole. On peut ainsi s'attendre à des tensions entre les agriculteurs en compétition pour les agrandissements et pour l'utilisation des ressources en eau. Les antagonismes peuvent naître également au moment des aménagements fonciers et des réorganisations parcellaires. Dans ce scénario peuvent subsister aussi un assez grand nombre de conflits entre les agriculteurs et d'autres producteurs du secteur primaire, qu'il s'agisse des apiculteurs gênés par les pesticides ou encore des ostréiculteurs touchés par les marées vertes.

Désormais, moins massivement représentés dans les municipalités, les acteurs extérieurs à la sphère agroalimentaire n'ont plus du tout intérêt à régler leurs conflits d'usage à l'échelle purement locale. En revanche, pour faire valoir leur revendication en faveur d'une plus forte accessibilité à l'espace rural, de l'amélioration du cadre de vie ou de la préservation des espaces naturels, il deviendra beaucoup plus efficace pour eux d'agir au niveau régional et national où le rapport de force leur sera beaucoup plus favorable.

L'État et les groupes organisés au devant de la scène

Les grandes fédérations sportives nationales, les principaux mouvements de protection de l'environnement, les organisations professionnelles assument une fonction essentielle tant dans le dialogue avec les représentants de l'État que dans les recours en justice. Dans ce scénario la gestion

des conflits est assurée non plus à un échelon local mais à un niveau plus global selon une logique sectorielle.

Situé au cœur des négociations, l'État se trouve particulièrement exposé aux critiques qui peuvent porter sur les arbitrages rendus entre les revendications des usagers, sur le choix des zonages et sa capacité à le faire respecter. Il est très probable que dans ce scénario les conflits entre individus ou groupes organisés et État se développent fortement. Les conflits d'usage, dans ce scénario, consistent rarement en une confrontation pure et simple entre individus, le plus souvent ils mettent en jeu des organisations structurées à l'échelle nationale et régionale. Les conflits d'usage plus rares concernent souvent un niveau géographique élevé et mobilisent de manière privilégiée des arguments très généraux en opposant par exemple la liberté d'entreprise à la liberté de circulation ou à la liberté de choix des générations futures.

Des conflits concentrés dans les zones interstitielles entre villes et campagnes

Hors de ces zones interstitielles, la spécialisation territoriale plus nettement affirmée entraîne le renouvellement et l'intensification du discours d'opposition entre villes et campagnes. Les antagonismes se concentrent dans l'ancienne deuxième couronne de périurbanisation qui cumule les difficultés. Le renchérissement des coûts de transport provoqué par la hausse des carburants et les péages urbains entraîne une crise immobilière. Une partie de la population de migrants alternants gagne la ville, l'autre qui voit ses revenus laminés par les coûts de transport rembourse chèrement un logement dont la valeur est dépréciée. Ce groupe est rejoint par la partie des artisans qui ne parvient pas à faire face à l'augmentation des loyers à proximité du pôle urbain. Ce rassemblement des couches moyennes en situation d'échec favorise les conflits de voisinage. C'est dans ces zones que se mettent en place des ceintures vertes destinées aux loisirs des citadins pour lesquels la campagne agro-industrielle est moins accessible. L'entretien et la fréquentation de ces espaces, lieux de confrontation entre les gagnants et les perdants du nouvel ordre établi, deviennent également des sources de conflits.

Ce scénario implique beaucoup de contrôle sur le droit des propriétés bâties et agricoles, les comportements de consommation et de production, qu'il s'agisse des règles d'urbanisme, des prescriptions s'imposant aux exploitants agricoles ou des péages urbains. Cette pression sociale suscite corrélativement des comportements de transgression, particulièrement affirmés dans cette aire de transition. Cette zone de forte tension où la règle dominante fait exception, peut aussi donner lieu,

de manière probablement chaotique et aléatoire, à l'émergence de nouvelles modalités de gestion de l'espace et apparaître à terme comme une aire de recomposition et de renouvellement des règles.

• Scénario 3 - Villes durables et campagne «nature en marché» : des conflits liés au changement du régime d'appropriation du sol

Dans ce cas encore on envisage une amélioration générale des conditions de logement et de vie dans les pôles urbains mais, contrairement au scénario précédent, la moindre croissance et une politique beaucoup moins interventionniste conduisent à démanteler totalement le soutien au revenu des agriculteurs et les aides agri-environnementales (assurés jusqu'alors par la Politique agricole commune). La surface agricole utile et le revenu foncier se restreignent fortement et la production agricole s'effondre tandis que le lien entre les familles paysannes et la propriété foncière s'étiolé. Dans une France redevenue importatrice nette de denrées agricoles, l'agriculture se replie dans les régions les plus compétitives où ses effets négatifs sur l'environnement augmentent et n'assume plus sa fonction d'aménagement du territoire.

Les attentes de la société par rapport au rôle des espaces de faible densité dans la protection de l'environnement demeurent d'autant plus fortes que différentes catastrophes environnementales ont alerté l'opinion. L'État et l'Union européenne affaiblis, n'étant plus en mesure de jouer un rôle actif dans la gestion de ces espaces, la régulation marchande s'impose.

Un marché des droits environnementaux s'instaure entre zones fortement polluées et celles qui le sont plus faiblement. De grandes sociétés dont certaines associent des institutions intercommunales, des capitaux privés et des agriculteurs assurent certains travaux d'entretien de l'environnement, de prévention des risques ou encore de boisement des terres agricoles. La forêt progresse sous l'effet du reflux de l'agriculture et de la plantation de puits à carbone pour satisfaire les engagements sur la réduction des gaz à effet de serre.

Parmi les institutions publiques, ce sont les grandes agglomérations qui imposent sans partage ni contrepartie leur conception fonctionnelle du rural strictement subordonnée aux objectifs de la ville durable. Elles s'assurent de la protection des aires de captage par l'appropriation foncière associée à des contrats d'entretien, mal rémunérés, bannissant sur de vastes zones toute forme d'agriculture réellement productive. Elles édictent des règles

paysagères et exigent des conditions d'accès dans «leurs» couronnes vertes. Ailleurs, elles obligent, à peu de frais, les exploitants à accepter l'épandage des boues urbaines.

Une combinaison de conflits localisés et globalisés, arbitrés par des mécanismes marchands

Dans ces campagnes à faible densité les conflits se règlent par le marchandage entre les tiers dont les intérêts sont antagonistes. Ainsi, par exemple, des riverains lésés par un industriel passeront un contrat avec lui selon lequel la poursuite de l'activité sera conditionnée au versement d'une indemnité. Dans un tel système, les tiers insolubles placés devant l'alternative de changer de résidence ou de subir la nuisance seront en position délicate. Contrairement au scénario précédent, l'État déclinant ne joue pas de rôle important dans la gestion des conflits.

Ainsi, dans ce scénario, en plus des conflits dans les zones interstitielles, des tensions peuvent se développer à propos de l'usage du sol dans les campagnes éloignées des pôles urbains avec pour origine l'opposition aux usages imposés par les métropoles avec des contreparties financières jugées insuffisantes. Les stratégies des grandes sociétés peuvent également susciter des conflits de grande ampleur traduisant la contestation de leur mode d'appropriation du sol, des techniques employées ou de leur capacité à honorer réellement leurs engagements environnementaux. Ces antagonismes peuvent être nourris par les familles d'agriculteurs qui ont perdu le contrôle foncier des campagnes sans compensation financière substantielle. Elles peuvent provenir aussi de la partie des mouvements environnementalistes qui désapprouvent, pour des raisons éthiques, esthétiques ou sociales la conception purement technique du rapport à la nature devenue dominante.

La pratique de l'échange des droits environnementaux peut conduire aussi à l'exportation d'une partie des conflits liés à la pollution dans d'autres pays.

• Scénario 4 - Campagnes industrielles et concurrentielles : des conflits concentrés dans les zones de contact entre systèmes productifs différents

Ce scénario correspond au développement économique des campagnes dans tous les domaines d'activité aussi bien industriels, qu'agricoles et touristiques dans le cadre d'une forte autonomie locale. On assiste à la généralisation des «systèmes productifs localisés» où la plupart des emplois de la

zone dépendent d'une ou deux filières spécialisées formées d'entreprises souvent de taille modeste, mais particulièrement dynamiques et ouvertes à l'exportation². Dans ce contexte l'État comme l'Union européenne sont relativement effacés, le processus de décentralisation aboutit à l'affirmation de la région et surtout des pays comme formes d'organisation territoriale prépondérantes. Les migrations quotidiennes de travail vers les pôles urbains sont beaucoup plus réduites que dans le scénario «des campagnes résidentielles généralisées». La spécialisation des territoires entraîne une diminution des types d'usages différents susceptibles de créer des oppositions et par conséquent du nombre des conflits.

Par ailleurs, l'organisation sociale est plus structurée et cimentée par un système de valeurs dominant. En l'occurrence ce sont les valeurs laborieuses et l'esprit d'entreprise qui s'imposent et conduisent à une meilleure acceptation des activités productives, tandis que recule la méfiance par rapport aux technologies. De plus, comme la plupart des résidents travaillent sur place et vivent des activités locales, ils sont probablement plus facilement prêts à supporter les nuisances qu'elles induisent, du moins les plus bénignes d'entre elles.

Dans ce scénario, la gestion des conflits incombera aux instances politiques locales, totalement contrôlées par les intérêts économiques. En l'absence de toute séparation entre pouvoir économique et politique à l'échelle locale, il deviendra très difficile de faire respecter les règles d'urbanisme et la limitation des émissions de nuisances diverses aux gestionnaires des sites touristiques, industriels ou aux entrepreneurs agricoles et agroalimentaires dans les zones où ils seront hégémoniques. Mais faute d'une réelle médiation locale les plaignants ne pouvant faire valoir leur point de vue seront poussés à des formes extrêmes de manifestation de leur mécontentement.

Des conflits focalisés sur les choix de développement

Probablement moins nombreux, les conflits n'en sont pas pour autant moins vifs. Ils mobilisent des périmètres géographiques plus étendus, des grou-

(2) Le scénario correspond à la multiplication de foyers productifs au succès bien connu comme Oyonnax pour la plasturgie, la vallée de l'Arve pour le décoltage, la localité picarde de Vimeu spécialisée dans la robinetterie ou encore le Choletais pour le textile et la chaussure ou dans le domaine des services à la généralisation de système territoriaux comme les stations-villages de Bonneval-sur-Arc en Haute Maurienne ou du cas emblématique du Beaufortin associant produits agricoles d'appellation contrôlée et tourisme. Les systèmes productifs italiens souvent mis en exergue ont été étudiés notamment par Ritaine. (Ritaine (E.), Prato ou l'exaspération de la diffusion industrielle, Sociologie du travail, n° 2, p. 139-156, 1987).

pes plus larges et des arguments plus généraux. Ce type de système local laisse peu de place en son sein, aux usages et aux activités qui n'entrent pas dans la logique dominante. Les entrepreneurs et les résidents qui, pour diverses raisons, se trouvent en dehors de l'organisation productive dominante éprouvent beaucoup de difficultés à se faire entendre et à exercer certains usages. Leur sentiment d'exclusion peut être d'autant plus important que les structures plus globales, comme l'État qui jusqu'alors proposait des valeurs intégratrices, sont affaiblies.

Dès lors, les acteurs qui portent d'autres conceptions de l'utilisation de l'espace n'ont d'autres alternatives que de déménager ou de s'organiser pour contester les conceptions locales. Une première solution consiste à refuser la confrontation et à quitter le territoire pour un autre où leur usage est mieux accepté. Ainsi, les amateurs des activités de loisirs par exemple seraient contraints à déménager dans des zones spécialisées dans le tourisme sportif, de même, l'industriel dont les installations sont incompatibles avec l'image de nature préservée mise en avant pour développer l'attractivité du territoire sera poussé à s'implanter dans un district industriel correspondant à sa spécialité. La seconde solution qui s'offre aux partisans des usages localement dominés est de faire valoir leur droit en cherchant à coaliser les opposants. Dès lors, les oppositions auront tendance à s'étendre à l'ensemble du territoire concerné et recourront à des arguments plus généraux, susceptibles de fédérer le plus grand nombre. Dans ce contexte, les conflits d'usage évolueront vers une contestation générale du modèle de développement localement hégémonique.

Concrètement la revendication en faveur de certains usages s'accompagne d'une mise en cause des chartes de territoire qui fixent la doctrine de développement à l'échelle de chaque pays. Les chances de succès d'une telle stratégie sont fortement dépendantes des performances économiques du système et sont donc plus faibles en période de prospérité.

Des problèmes de compatibilité aux frontières

Les conflits d'usage pourront naître aussi des rivalités entre les territoires, d'autant plus fortes que le scénario suppose une concurrence économique particulièrement exacerbée dont les effets négatifs ne seront pas tempérés par des politiques de cohésion, l'État et l'Union européenne étant devenus totalement inefficaces dans ce domaine. Les populations des «territoires qui gagnent» seront tentées, encore plus systématiquement qu'aujourd'hui, de développer des conflits pour rejeter les aménagements et les activités indésirables dans les territoires marginalisés où sont déjà localisés des équipements stigmatisants qui hypothèquent le développement. Ainsi, dans ce contexte particulier,

les conflits d'usage risquent d'entretenir, avec une particulière efficacité, une dynamique cumulative de développement, pour les territoires attractifs et de déclin, pour les espaces déjà fragilisés.

Dans ce scénario, les tensions entre usages peuvent naître aux frontières de territoires voisins et économiquement dynamiques mais spécialisés dans des activités différentes. On imagine facilement, par exemple, que les acteurs du territoire dont l'économie est spécialisée dans le tourisme valorisant les activités de pleine nature pourront entrer en conflit avec leurs voisins d'un district industriel spécialisé dans des activités polluantes et c'est bien au point de contact entre les deux systèmes, là même où les effets de débordement sont mis en évidence, que les conflits d'usage risquent le plus de se développer. Les conflits pourront également se focaliser sur les rivières polluées en amont par des systèmes de production industriels ou agricoles et utilisées en aval par des territoires spécialisés dans le tourisme de pleine nature.

Conclusion

L'analyse des incidences possibles des différents scénarios sur les conflits d'usage ne doit évidemment pas conduire à considérer comme étant les plus souhaitables les scénarios d'évolution qui entraînent le moins de conflits. En effet, à l'extrême, cette diminution peut être obtenue au prix de départs massifs d'habitants et d'activités avec des incidences négatives pour l'ensemble de la France en terme de désindustrialisation. Cette analyse permet de souligner la grande diversité d'évolution possible des conflits existants et de la naissance de nouveaux types de conflits. Chaque scénario a des conséquences très différentes. Le scénario de la campagne résidentielle généralisée est celui qui engendre la plus grande prolifération de conflits touchant tous les types d'acteurs. Multiples, ces conflits demeurent étroitement localisés et cantonnés à des petits groupes.

Dans les autres scénarios les conflits d'usage sont moins nombreux et plus ciblés sur des catégories particulières de causes et d'acteurs. De plus, les territoires des conflits sont plus vastes, les motifs invoqués sont plus généraux et les groupes mobilisés plus nombreux surtout en ce qui concerne le scénario ville durable et campagnes agro-industrielles. Le scénario des campagnes industrielles et concurrentielles appelle des régulations territoriales.

Références bibliographiques

PERRIER-CORNET (P.) et SOULARD (C.), *Prospectives des espaces ruraux français à l'horizon 2020, INRA-Sciences sociales*, 4 p., 2003.

Migrations internationales et développement intégré

Les européens se prononcent majoritairement en faveur du recours à l'immigration. Selon un sondage Eurobaromètre réalisé en décembre 2003 auprès de 7 500 habitants des 15 États membres et publié en mars 2004, 56 % des européens sont «tout à fait d'accord» ou «assez en accord» avec l'idée que **l'arrivée d'immigrants est nécessaire pour le marché du travail. Les Français sont 64 % à être de cet avis.**

Ce pourcentage de répondants favorables augmente en Europe avec le niveau d'éducation. Une autre ligne de partage est le lieu de résidence, les ruraux n'étant que 51 % à être favorables. En revanche il n'y a aucune différence significative entre générations.

Pour autant, huit Européens sur dix sont favorables à un renforcement des contrôles aux frontières, marquant ainsi au total une préférence nette pour une immigration légale. Parmi les différents flux de migrants concernés, ce document vise à éclairer plus spécifiquement le cas des scientifiques.

Les mêmes droits

Le même sondage souligne que les deux tiers des Européens considèrent que les migrants devraient avoir «exactement les mêmes droits» que les nationaux (69 % en France). On note l'inquiétude allemande (50 % de réponses favorables seulement) et l'approche pragmatique d'un pays comme l'Espagne (respectivement 89 %), pourtant fortement soumis aux pressions migratoires.

L'approche juridique consistant à offrir les mêmes droits aux migrants qu'aux nationaux a été remise récemment en cause à l'occasion de l'élargissement par certaines analyses économiques, endossées par le Conseil scientifique du ministère allemand des Finances (voir par exemple H.W. Sinn dans *Sociétal*, deuxième trimestre 2004).

Dans une Europe marquée par de très importantes différences de salaires moyens, les minimums sociaux des pays membres les plus riches peuvent dépasser largement les salaires moyens des pays de départ et entraîner un mécanisme de «tourisme

social» (*Welfare shopping*) de la part des migrants. Cette préoccupation est particulièrement marquée en Allemagne, en raison de sa position géographique, de ses coûts de main-d'œuvre élevés (5 fois les salaires polonais) et de l'expérience douloureuse de la réunification.

Les économies dotées de forts mécanismes redistributifs, comme l'Allemagne ou la France poseraient un problème particulier par rapport à l'immigration : le solde des contributions et prestations serait positif pour les bas revenus et négatifs pour les hauts revenus. Dans l'hypothèse où ce sont des non-qualifiés qui migrent, l'État providence, par sa redistribution, fournirait donc des incitations à la migration dépassant les seuls écarts de salaires et interdisant soit de libéraliser les migrations, soit d'offrir aux immigrés les mêmes droits sociaux qu'aux nationaux.

Ce souci a conduit les États membres à prendre des mesures restrictives à l'immigration provenant des pays de l'élargissement. Même au Royaume-Uni, un revirement d'attitude de dernière minute a conduit à imaginer un système d'enregistrement des migrants, ouvrant les droits aux bénéficiaires sociaux uniquement à ceux ayant travaillé une année sur le sol britannique.

Une immigration des pays tiers

La focalisation du débat sur les migrations sur ce type de questions a fait perdre de vue les véritables enjeux. Dans une perspective de long terme, l'Union européenne vieillissante ne pourra pas compter sur le dynamisme démographique des pays de l'élargissement.

L'Union européenne aura moins d'habitants en 2050 qu'aujourd'hui, au rythme actuel d'immigration et en dépit de l'élargissement. Dans un pays comme l'Allemagne, les trois quarts de l'accroissement démographique proviennent déjà de l'immigration (un quart seulement en France, qui constitue une exception européenne de ce point de vue). Les migrations attendues en provenance des nouveaux membres sont limitées et le plus grand d'entre eux, par exemple, est susceptible de perdre 15 % de sa

population d'ici 2050 indépendamment de tout flux migratoire.

La situation démographique des pays accédant n'est pas meilleure mais plutôt pire que celle des pays membres, en particulier si l'on compare avec la situation française où les naissances l'ont encore emporté très largement sur les décès en 2003 (792 000 contre 560 000) grâce à un taux de fécondité élevé.

Par ailleurs, l'offre de migrants comme la demande de la part des pays d'accueil est susceptible de s'orienter de façon croissante vers les personnels qualifiés.

Une approche uniquement en termes de démographie soulignerait que les régions les plus susceptibles de nourrir les flux d'immigration vers l'Europe sont – au-delà de la Turquie susceptible d'intégrer l'Union – l'Afrique (en particulier le Maghreb) et le Bassin méditerranéen.

Mais l'orientation de la demande et de l'offre vers des personnels très qualifiés entraînera nécessairement une diversification des flux. L'Asie ou l'Amérique latine sont susceptibles de fournir à l'Union élargie les ingénieurs et scientifiques de toutes disciplines qui lui feront massivement défaut au milieu du siècle pour se maintenir à niveau dans la société de la connaissance, tandis que les scientifiques maghrébins, de leur côté seront attirés de façon croissante par l'aimant scientifique que constitue l'Amérique du Nord.

La réflexion sur les migrations doit donc être posée en termes différents, en s'intéressant aux flux en provenance des pays tiers, et à la montée en puissance de l'économie de la connaissance.

L'exemple de l'Amérique latine illustre de façon saisissante ces questions.

Un environnement scientifique défaillant dans les pays de départ

L'investissement en Recherche et Développement (R & D) représente 0,6 % du PIB en Amérique latine. Ce chiffre est à comparer avec les 2 % à 3 % enregistrés en Europe, au Japon et aux États-Unis. On compte 300 chercheurs par million d'habitants en Amérique latine, 1 900 en Europe, 3 800 aux États-Unis et 4 700 au Japon. L'Amérique latine, outre le fait de ne pas être intégrée (en dépit d'accords comme le Mercosur), a donc un ratio très bas appliqué à des pays de taille limitée ; au total, 30 % des chercheurs mondiaux travaillent aux États-Unis, 27 % en Europe, 18 % au Japon et presque autant en Chine.

Les chiffres relatifs à l'Afrique (à l'exception de l'Afrique du Sud) sont, sans surprise, bien pires : 17 scientifiques par million d'habitants au Burkina Faso.

Qui plus est, les investissements par chercheurs sont sans commune mesure, et la production scientifique est proportionnée à l'investissement et au nombre de chercheurs : les États-Unis réalisent 35 % de la production scientifique mondiale, l'Amérique latine 1 %.

Fernando Lema, chercheur à l'Unité d'immunologie structurale de l'Institut Pasteur, voit dans ces chiffres à la fois le résultat et le déterminant des migrations qualifiées : le déterminant dans la mesure où seul un environnement scientifique de qualité permet aux scientifiques de valoriser leurs connaissances et leur potentiel de recherche ; le résultat dans la mesure où ces incitations au départ, qui ne sont donc pas uniquement financières, drainent les ressources en capital humain des pays de départ. C'est ainsi que plus de la moitié de la population scientifique de Trinidad et Tobago aurait émigré, les trois quarts de celle de la Guyane, les deux tiers de celle de la Jamaïque. À l'inverse, dans les pays ayant un potentiel local plus attractif, comme le Brésil et à un moindre degré l'Argentine ou le Mexique, les taux d'expatriation sont plus bas, au maximum 10 %.

La moitié des scientifiques des pays en développement installés aux États-Unis

À partir d'enquêtes sur les professionnels d'Amérique latine émigrés aux États-Unis, Fernando Lema comptabilise plus de 200 000 personnels émigrés, parmi lesquels 51 000 ingénieurs, 24 000 spécialistes des sciences de la vie, 17 000 mathématiciens et informaticiens, 8 500 physiciens et 98 000 spécialistes de sciences sociales. Le recensement américain permet d'identifier 2 900 ingénieurs argentins, 1 800 biologistes, 700 mathématiciens, ou 400 physiciens du même pays exerçant aux États-Unis. Pour les pays de petite taille, la situation est encore plus remarquable : la Colombie compte 3 300 ingénieurs aux États-Unis, Cuba 6 100.

Cette situation est générale dans les pays en voie de développement : on compte 1,2 millions de scientifiques dans l'ensemble des pays en développement, à comparer à 1 million de scientifiques de ces mêmes pays travaillant aux États-Unis. S'y ajoutent ceux exerçant dans d'autres pays industrialisés. Une estimation prudente effectuée dans le cadre de la récente expertise collégiale de l'IRD sur les diasporas scientifiques des pays du Sud évalue celles-ci à un tiers au moins des effectifs des communautés scientifiques

de ces pays. D'autres calculs se rapprochent du niveau des deux tiers. Compte tenu de l'imprécision des chiffres, on peut considérer qu'environ la moitié des scientifiques issus des pays en développement exercent leur activité au Nord.

Le même constat peut être fait pour l'Amérique latine : 150 000 scientifiques dans ces pays, et 158 000 originaires de ces pays installés aux États-Unis. On relève de surcroît un biais en faveur des sciences dures, soulignant l'emprise de la société de la connaissance sur ces flux.

Ce constat, bien connu, a souvent nourri la thèse de l'exode des cerveaux, susceptible d'appauvrir les pays en développement. Il reste toutefois à prouver que les 3 800 physiciens, mathématiciens et informaticiens cubains auraient trouvé à s'employer de façon efficace dans leur pays d'origine, compte tenu du niveau de développement de celui-ci. Plus généralement, le taux de chômage des qualifiés est très élevé dans les pays en développement, et les éduqués de certains pays de départ peuvent considérer comme une «souple de sécurité» l'émigration d'une partie de leurs élites.

Dans des cas comme celui-ci, plutôt que les revenus de ce capital humain employé dans le pays d'origine, c'est donc le coût de formation qui doit être mis en balance avec les revenus rapatriés.

Fernando Lema propose de retenir le coût de la formation d'un docteur pour un étudiant brésilien comme base de calcul. Sur cette base, le million de latino-américains ayant reçu une formation universitaire complète dans leur pays d'origine et résidant aux États-Unis représentent un coût de formation d'environ 30 milliards de dollars pour les pays de départ.

Ce coût est-il prohibitif ? La réponse généralement donnée consiste à mettre en balance les envois d'économies sur salaires dans le pays d'origine.

Cette approche est toutefois délicate : on ne peut dissocier les revenus transférés par catégorie de qualification des migrants ; or, la propension des migrants hautement qualifiés à opérer des remises dans leur pays d'origine est l'objet de débat actuellement ; par ailleurs, on compare un stock (les personnels qualifiés émigrés) et un flux annuel, les remises de fonds. L'ordre de grandeur pour l'Amérique latine est d'environ 25 milliards de dollars transférés vers leurs pays d'origine par les 35 millions de latino-américains émigrés aux États-Unis, soit 7 % de leurs revenus. Ces sommes sont très importantes, en particulier pour la balance des paiements de pays comme le Nicaragua, Haïti, la Guyane ou le Salvador.

Au-delà des transferts de fonds, le co-développement

Les pays en développement devraient pourtant pouvoir tirer des bénéfices beaucoup plus diversifiés de la présence à l'étranger d'une partie importante de leurs personnels très qualifiés, que de simples remises de fonds.

L'argument concerne d'abord le développement économique et l'efficacité dans l'allocation de l'épargne. Les fonds rapatriés vers le pays d'origine ne sont pas systématiquement investis dans des activités productrices, loin s'en faut. Le petit commerce, la spéculation immobilière, voire la simple subsistance, sont souvent privilégiés. Dans le meilleur des cas des activités de services non échangés comme les SSII, la maintenance, les cyber-cafés permettent d'utiliser le moins mal possible des capitaux et des compétences. Les conditions mêmes du transfert de ces sommes, via des intermédiaires financiers disposant d'un fort pouvoir de marché, sont généralement réputées très défavorables aux émigrés envoyant les fonds.

Les raisons de cette affectation inefficace des fonds sont multiples, mais la dimension institutionnelle dans le pays d'arrivée joue un rôle central. Le déficit réglementaire dans le pays d'origine, l'absence de protection de la propriété intellectuelle, l'insécurité juridique, la difficulté à lever des financements bancaires supplémentaires, sont autant d'obstacles à l'investissement productif. La mauvaise qualité des institutions, la mauvaise gouvernance, jouent ici non seulement contre le développement du pays d'une façon générale, mais surtout en faveur du départ du personnel scientifique, contre son retour éventuel, et contre l'implication productive (financière, économique et sociale) des expatriés dans le développement local.

C'est ici que de nouvelles approches des migrations sont nécessaires, s'appuyant sur un véritable partenariat entre pays de départ et pays d'accueil des migrants. De nombreuses pistes peuvent être envisagées, et les niveaux d'action sont multiples, du micro-local aux grands programmes.

Les pays d'accueil peuvent appuyer le système de formation au Sud : une partie des personnels formés émigrant de toute façon au Nord, les pays du Sud peuvent tirer bénéfice à travers eux d'une mise à niveau de leur système de formation pour les personnels restant sur place.

L'accueil de chercheurs dans les laboratoires européens devrait être une priorité : ces laboratoires constituent un environnement scientifique propice à la valorisation des connaissances.

D'une façon plus générale, l'accueil des émigrés, qualifiés ou non, élargit la surface des personnes dont les exigences en matière de démocratie et de gouvernance par rapport à leur pays d'origine sont élevées. Ceci constitue un puissant vecteur de changement des institutions, par «effet de démonstration».

Le niveau régional, entre pays en voie de développement, constitue également un niveau pertinent. Un centre de recherche localisé dans un pays d'Amérique latine et fonctionnant sur une base régionale, avec un appui scientifique et financier européen, serait viable et offrirait des possibilités d'échanges scientifiques mutuellement bénéfiques.

Ici, la question migratoire rejoint celle de la coopération. En aidant à la construction de capacités locales et de partenaires de qualité et en entretenant un lien actif avec eux par l'entremise notamment des expatriés sur leurs sols, les pays européens s'ouvriraient des chantiers nouveaux de travaux scientifiques et techniques tout en contrôlant mieux les flux et leurs effets.

Une telle approche, dont l'Europe aura besoin à un horizon assez proche, impliquera des modifications substantielles d'approche politique. Le discours sur l'immigration zéro est en contradiction flagrante avec les pratiques de regroupement familial, de droit d'asile, par exemple, qui ont conduit à des entrées non négligeables en Europe au cours des dernières décennies. C'est aussi une forte immigration illégale, d'autant plus difficile à repérer dans un espace de libre circulation des personnes constitué de pays ayant une approche différente du problème. Cette seconde forme d'immigration se résout alors en plans de régularisation périodiques souvent difficiles à gérer.

Au niveau français, le recours à un traitement de la question migratoire par l'intégration du stock de migrants et à un discours sécuritaire sur le flux est particulièrement inadapté à ce nouveau contexte. Au niveau européen, et au-delà des déclarations de principe, la situation est également problématique. Dans ses accords de partenariat avec les pays Méditerranéens (fondés sur l'accord de Barcelone de novembre 1995 entre l'UE15 et 12 pays de la région), le terme de migrations est accolé à celui de terrorisme et de criminalité : en matière de «partenariat social, culturel et humain» l'accord vise notamment à développer (...) «la coopération dans le domaine de l'immigration clandestine, dans la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogues, la criminalité internationale et la corruption» (site officiel des Communautés européennes).

Il y a là un fossé important à combler avec une vision constructive et une utilisation rationnelle de la mobilité dans une perspective circulatoire qui constitue une perspective essentielle de l'Union européenne.

Prospective du rôle de l'État vis-à-vis de la création et du travail artistiques

Des questions posées par l'intermittence à une perception renouvelée des enjeux culturels

La réforme tumultueuse du «régime des intermittents du spectacle», puis la décision du Conseil d'État de conférer à un divertissement télévisuel le statut d'«œuvre», témoignent avec acuité d'une dégradation du rapport de l'État à la création et aux artistes. Ces deux événements, révélateurs d'une crise aiguë de notre politique culturelle, sont à l'origine de la décision de lancer une «prospective du rôle de l'État vis-à-vis de la création et du travail artistique» qui permette de «remettre à plat» la question de l'emploi culturel et, au-delà, d'imaginer les scénarios utiles à redéfinir le sens même de l'action publique dans le champ, bouleversé, de la culture.

Ces événements traduisent, en effet, une crise profonde de la place de l'art et de la culture dans la société et l'économie contemporaines qui justifie amplement cette réflexion. Pour la mener à bien, il convient d'analyser l'économie globale de la création, son processus, de l'origine du «projet» à la réalisation de l'«œuvre» puis à la diffusion du «produit», et non de se focaliser sur un dispositif tenant lieu de «statut social» aux seuls métiers du spectacle, l'«intermittence», dont la spécificité aujourd'hui la plus manifeste, mais aussi la plus contestée, est de servir de variable d'ajustement :

- aux contraintes imposées par le marché, qui joue désormais un rôle de premier plan dans la production et la diffusion des biens culturels ;
- aux limites de l'investissement public, malgré la multiplication des interventions institutionnelles, au-delà de l'État, de l'Europe au local.

Le groupe *Orfeo*, pour apporter un éclairage prospectif utile à l'actualisation de la vision de l'État, à la redéfinition de son rôle stratégique et, partant, à la remise en perspective de ses missions, à un horizon de long terme (15 ans), doit se détacher de la conjoncture du moment. Il doit s'établir à distance de l'«événement» (le «conflit

des intermittents), pour s'intéresser aux recompositions dont celui-ci peut être l'indice précurseur. Il s'agit donc de dépasser l'interpellation faite à l'État pour faire émerger une nouvelle philosophie de l'action publique sur laquelle refonder notre projet culturel.

La démarche du groupe *Orfeo*, en se penchant sur l'intermittence (dont se sont saisies par ailleurs plusieurs instances d'initiative gouvernementale ou parlementaire), est d'en faire, au travers des questions qu'elle pose, un révélateur d'interrogations plus vastes sur la culture. La longue crise qu'a connue l'intermittence depuis plus de dix ans a pu donner une image de sur-place, du fait à la fois des reconductions successives de ce régime et d'une apparente réitération des solutions avancées pour le réformer, alors que le «système d'emploi» devenait de plus en plus «explosif».

On peut se demander si, de façon analogue, la manière de penser la vie culturelle et le rôle qu'y joue l'État, n'ont pas connu le même genre de sur-place. Alors que, pendant ce temps, la culture et la vie artistique, comme la place assignée à l'État, connaissaient des évolutions fortes. D'où l'hypothèse, à la fois prudente et osée, que c'est bien une perception renouvelée des enjeux qui est nécessaire aujourd'hui, sous peine d'une disqualification de la politique culturelle, néfaste au regard de l'ambition d'une maîtrise de notre avenir dans un domaine essentiel à la vie collective.

Le groupe *Orfeo* : une composition adaptée aux enjeux, la démarche prospective

- L'artiste a une aptitude singulière à repérer les signes avant-coureurs des changements qui sont «dans l'air du temps» mais que nous peinons à percevoir. Le concept même de «culture» reste mystérieux, malgré la pléthore de définitions dont il fait l'objet. Celles que l'État, dans notre pays, a tenté de lui imprimer, ne font plus désormais sens commun : le «champ culturel» contemporain n'est pas celui de «l'époque Malraux». Les mutations culturelles sont, en effet, intimement liées aux

transformations économiques, sociales, technologiques et institutionnelles. Pour les capter, les décoder, dans un monde autrement plus complexe aujourd'hui que lors de la création du ministère de la Culture en 1959, le pari du Plan a été de réunir des artistes, des créateurs, des professionnels du milieu artistique et culturel. Il s'agit d'exploiter à la fois leur ressource d'acteurs engagés et leur énergie créatrice, individuelle et collective, pour construire une réflexion anticipatrice utile à l'État, propre à renouveler la vision et les modes d'intervention de l'administration de la Culture.

- La philosophie de la démarche prospective mise en œuvre au sein du groupe *Orfeo* est foncièrement empirique. Elle repose sur deux considérations :

- il ne s'agit pas d'une prospective de la culture, qu'elle soit une analyse du rôle de la culture dans l'évolution de la société ou bien une prospective d'un secteur d'activité spécifique. Il s'agit d'une *prospective du rôle de l'État* vis-à-vis de la création et du travail artistique, conditions premières de l'existence d'une culture vivante. Ce point a son importance car il implique que la démarche prospective engagée se nourrisse d'un questionnement *politique*, et non seulement « technique » ;
- les membres du groupe partagent une vision singulière de la prospective, considérant qu'elle relève plus de l'art de la composition que de la science exacte. Faire de la prospective, c'est avant tout poser les bonnes questions, c'est mettre en relief les enjeux et les défis d'avenir auxquels, en particulier, le politique va devoir faire face. Cette conception implique de faire un pas de côté par rapport aux représentations et aux pratiques à l'œuvre ; elle nécessite, par conséquent, de repérer les acteurs porteurs de nouveaux regards, de nouveaux désirs.

Prenant acte d'une large convergence de vues entre les membres du groupe sur l'épuisement du « référentiel » de l'action publique dans le domaine de l'art et de la culture, et plutôt que de se focaliser sur les cadres classiques d'analyse du rôle de l'État en la matière, le parti pris d'emblée a été de centrer les travaux sur trois enjeux d'avenir considérés comme essentiels :

- *l'« état professionnel des personnes »*, ou comment sécuriser les parcours des artistes dans le contexte de flexibilité qui caractérise la production artistique ?
- *le renouvellement du « terreau créatif »*, ou comment faire émerger ce que nous avons appelé « une écologie de l'innovation », c'est-à-dire un souci d'assurer un renouvellement

permanent des formes et des contenus et un équilibre entre l'innovation et la rentabilisation ?

- *la diffusion et la diversification de la culture*, dans ses divers registres : diffusion des œuvres, transmission du patrimoine, éducation artistique, construction du rapport à l'art, ou comment élargir les publics (démocratisation) et mieux les impliquer (démocratie culturelle) ?

Cet effort de reformulation des questions posées à l'État se décline en quatre axes thématiques de travail – en forte interaction – qui constituent autant de facteurs d'évolution du rôle de l'État vis-à-vis de la création et du travail artistique.

- *Les professionnalités et la structuration des professions* : il s'agit de s'attacher à repérer tout ce qui « fait profession », en mettant l'accent sur les représentations des différents métiers, l'évolution des référentiels d'activité, le rôle de la formation initiale et de la formation continue, l'acquisition des compétences et leur entretien, l'implication des professionnels eux-mêmes dans le renouvellement de leur profession, le rôle des structures et organisations professionnelles...

- *La demande de travail faite aux artistes*, soit par la commande d'œuvres, plus ou moins finalisées, soit par la mobilisation de leur capacité de travail. Deux aspects sont à étudier de plus près : la nature et le contenu de cette demande, qui permettront de dégager des éléments essentiels de la spécificité du marché du travail artistique, les formes d'arrangements contractuels correspondants (droits d'auteurs ou droits voisins, emploi salarié permanent, temporaire ou intermittent, honoraires, selon les cas) ;

- *La transformation de l'œuvre artistique en produit culturel*, sous l'angle de l'organisation de la production comme sous l'angle du fonctionnement des filières des industries culturelles.

- *Les perspectives de refondation de l'action culturelle*, d'un double point de vue : la formation des goûts et des préférences, d'une part, les finalités de la diffusion culturelle, d'autre part, qui constituent des préalables à toute politique d'accès à la culture.

Sur chacun de ces axes, un travail approfondi d'expertise, mobilisant des approches économiques, sociologiques, juridiques, de science politique, permet d'identifier les systèmes de représentations présidant aux choix collectifs et aux solutions « techniques » qui en découlent, les alternatives d'action, les stratégies d'acteurs, les

enjeux d'avenir. Des supports spécifiques (notes, schémas, diaporamas) sont élaborés pour soutenir le travail de réflexion du groupe et une méthode de participation active de ses membres est développée.

Enfin, la comparaison européenne et internationale, comme l'attention portée aux initiatives locales, contribueront à élargir la perspective, qui doit être *globale et transversale*, sur des enjeux dont la nature et l'échelle actuelles justifient de repenser la mission de l'État sur plusieurs registres, en intégrant plusieurs niveaux territoriaux.

Création et travail artistiques : état des réflexions du groupe, orientations de travail

La question du «statut social» de l'artiste (au double sens de la position qui lui est reconnue dans la société et des garanties que la collectivité lui accorde) est, avec celle de la place de «l'artistique» dans le «culturel», au cœur des réflexions du groupe *Orfeo*. La prégnance actuelle, dans le débat public comme dans le milieu artistique et culturel, de la problématique de la sécurisation des travailleurs a justifié une réflexion comparative et transversale sur les droits socio-économiques attachés à la création et au travail artistique.

Élargir la perspective

Une mise en perspective a d'abord été réalisée sur les droits sociaux des travailleurs du spectacle (vivant et audiovisuel), l'évolution du dispositif de l'intermittence, ainsi que les diagnostics et pistes de solution avancés par de multiples rapports depuis le début des années 1990. Cette première étape a permis de s'interroger sur les fondements et la légitimité d'un régime, à la fois inscrit dans le droit commun et dérogatoire à celui-ci, qui, par les particularités d'une indemnisation du chômage fondée sur la présomption de salariat, apparaît en parfaite adéquation avec les spécificités du fonctionnement du spectacle – quand il ne vient pas les renforcer – ; un fonctionnement marqué par l'organisation par projet et la flexibilité de la demande de travail faite aux artistes et techniciens.

Cela a amené le groupe à se demander pourquoi d'autres artistes, comme les plasticiens et les écrivains, pourtant également confrontés à la discontinuité de leur activité créatrice, ne bénéficient pas des mêmes garanties, ce qui les conduit généralement à rechercher celles-ci dans l'exercice d'une activité salariée dans un autre champ, et donc à une «mixité statutaire» ; ou encore, à se demander où passent les frontières entre salariat et indépendance... Il ne s'agit

évidemment pas de viser une quelconque extension du champ de l'intermittence, mais de s'efforcer de porter sur l'ensemble de la création et du travail artistique un même regard, de manière à dépasser une inclination «naturelle» à une référence «obligée», et très prégnante, au spectacle, en particulier au spectacle vivant.

Il s'agit bien, aussi, de poursuivre l'examen de l'ensemble des mécanismes qui concourent à la sécurisation des divers travailleurs artistiques. Actuellement, n'existe qu'une simple coordination de leurs droits sociaux et économiques (droit du travail et droit de la sécurité sociale, droits d'auteurs et voisins) ; faut-il aller plus loin pour l'avenir et envisager une réelle intégration de ces droits pour garantir un revenu d'activité et une meilleure couverture sociale à l'ensemble des personnes qui exercent une activité dans le domaine artistique, aujourd'hui marqué par le renforcement contradictoire de la spécialisation et de la polyvalence, la longueur des processus d'insertion, la fragilité des situations et l'incertitude de la reconnaissance ?

La perspective ainsi ouverte devrait permettre de répondre aux questions suivantes :

- quelles évolutions respectives connaissent ces divers droits, aboutissant à les rapprocher ou à les distinguer ?
- comment répondent-ils, ou se sont-ils adaptés, aux particularités du travail artistique et de la demande de travail faite aux artistes, sous ses différentes modalités ?
- à quelles remises en cause ces droits (et les analyses qui en sont faites) se trouvent aujourd'hui confrontés, tant du fait de l'évolution de l'emploi, que des procédures de production et, partant, des pratiques contractuelles ?

Changer de regard, poser des questions neuves

Aussi peu évidente soit-elle, la question, éminemment prospective, du «statut unique» de l'artiste mérite d'être posée. Elle renvoie à une question plus large et de caractère politique : quel *compromis* trouver entre l'objectif de «sécurisation des artistes et travailleurs artistiques» et les impératifs qui doivent guider le rôle de «pilote culturel» de l'État : maintenir notre capacité nationale de production artistique à un niveau – qualitatif et quantitatif – «suffisant» ?

Peu abordé jusqu'alors, nonobstant quelques pistes présentes dans certains des multiples rapports qui ont jalonné la longue crise de l'intermittence, cet

axe de réflexion constitue une voie possible, et neuve, de refondation de la politique culturelle.

Il nécessite et permet à la fois de dépasser les approches et représentations usuelles qui, singulièrement en France, sont sous-jacentes à la politique de l'État et prégnantes dans le débat public.

Voici, à cet égard, quelques-uns des «angles» de réflexion qui illustrent la façon dont le groupe Orfeo a décidé d'aborder son sujet.

- Reconsidérer le travail artistique, pour qu'il ne soit plus le maillon faible de la chaîne de production des œuvres, le volet social implicite, ou «externalisé», de la politique culturelle de l'État, le «non-dit» de l'économie de la culture, mais, au contraire, leur «levier».

- Démythifier la «création» pour mieux en comprendre le processus et les ressorts, en identifier les pratiques et accorder toute sa valeur, son prix, au travail, de plus en plus collectif, qui la sous-tend, et sans lequel l'œuvre qui en est le produit n'existerait pas.

- À l'inverse, renforcer la place et le rôle de la création dans nos valeurs communes, dans nos pratiques et nos comportements, et ce dès l'école. Notre «culture» s'appauvrit au fur et à mesure qu'elle ne se nourrit plus que de «savoirs» disciplinaires d'un côté, d'«informations» de l'autre. L'art du «sensible», s'il ne s'enseigne que difficilement, peut – et doit – se transmettre ; faute de quoi, demain nous ne consommerons plus, sans émotions, que des «produits culturels» standardisés, sans chair et sans âme. Replacer «l'artistique» dans «le culturel», c'est, d'abord, associer étroitement les artistes aux apprentissages, à l'éducation des enfants, dans et hors l'école.

- Favoriser ce qui rapproche, plutôt que rigidifier ce qui distingue, dans le «monde de la création» (qui inclut, mais dépasse, les «créateurs»), qu'il s'agisse des pratiques, des métiers, des statuts et des parcours professionnels. La complémentarité souvent indissociable entre artistes et techniciens, dans le spectacle, l'audiovisuel ou le cinéma ; la fiction juridique qui permet à des artistes indépendants (écrivains, compositeurs, plasticiens...), rémunérés en tant qu'auteurs de leurs œuvres, d'être assimilés à des artistes salariés pour bénéficier d'une protection sociale ; l'accès des artistes interprètes au bénéfice des droits dits «voisins» du droit d'auteur, une manière de reconnaître l'interprétation comme «voisine» de la création... ces diverses évolutions, soulignées dans

les travaux du groupe *Orfeo*, plaident pour qu'on cherche à s'affranchir, de manière raisonnée, des logiques sectorielles ou catégorielles, qu'elles soient le fait des pratiques administratives, des réflexes corporatistes ou du goût prononcé des Français pour l'étiquetage, dont les artistes de la scène actuelle s'accrochent de plus en plus mal.

Projet sur l'effort de recherche intensif compatible avec les exigences de la soutenabilité

R & D et stratégies de développement durable

Lors du Conseil européen de Barcelone en mars 2002, il a été décidé d'augmenter jusqu'à 3 % du PIB en moyenne les dépenses de recherche et développement des pays européens.

L'objet de ce projet est :

- D'établir un diagnostic des effets de l'augmentation de l'effort de R & D des seize pays européens sur les principaux indicateurs du développement durable (socio-économiques, environnementaux) de l'Europe et de la France.
- De proposer des stratégies pour la France susceptibles de rendre ces efforts plus favorables au développement durable.

Si un accord se dégage pour penser que l'effort de R & D est insuffisant, (c'est ce qui ressort des travaux issus des nouvelles théories de la croissance et du progrès technique (cf. Cameron, 1998) du moins d'un strict point de vue économique, en revanche, la question de savoir si l'augmentation de cet effort est réalisable demeure ouverte. De même, les effets sur les autres composantes non économiques du développement durable sont plus ambigus car l'accélération du progrès technique induit parfois un «processus de destruction créatrice» qui accroît le chômage et les inégalités ; les gains de productivité et de qualité, qui diminuent dans un premier temps l'usage des matières premières et de l'énergie, peuvent aussi augmenter les demandes de biens polluants, enfin, l'accélération de l'obsolescence augmente les mises au rebut et les déchets.

Bref, nous savons tous qu'il existe des «désillusions du progrès» et, pour cela, il est important que soit dressé un bilan prospectif, sur les conditions et les conséquences à attendre de l'augmentation de l'effort de R & D, afin de révéler les principaux problèmes que vont rencontrer les pays européens, et la France en particulier ; c'est sur ce diagnostic que s'appuieront plus tard les recommandations sur la stratégie de l'État.

Un premier diagnostic quantitatif : la méthodologie

Bien que les effets de la R & D soient difficiles à prévoir et encore plus à quantifier, il est intéressant

de faire partir l'analyse d'un scénario quantifié donnant la mesure des défis à relever. Ce scénario ne saurait être envisagé comme définitif en raison de l'incertitude qui affecte les résultats des études sur les liens entre R & D et innovation d'un côté, innovation et performance économique d'un autre côté ; en raison également de notre ignorance des conditions concrètes de mise en œuvre de l'augmentation de l'effort de R & D.

La méthode retenue utilise des travaux s'appuyant sur les théories économiques récentes de la croissance et du progrès technique (notamment ceux qui sont issus de l'article initial de P. Romer), regroupés aujourd'hui sous le terme de croissance «endogène», cette vision des phénomènes permettant d'envisager un effet durable des politiques de croissance, ce que n'autorisaient pas les théories précédentes dites aujourd'hui de croissance «exogène».

Le renouveau des théories insiste sur plusieurs phénomènes essentiels :

- Le rôle des externalités (ou des diffusions) de connaissance qui fait que la productivité sociale ou collective de la R & D est très supérieure à la productivité individuelle, ce qui rend les dépenses des entreprises insuffisantes pour atteindre l'optimum collectif mais ce qui explique également que la croissance du PIB/tête ne se bloque pas à long terme.
- L'endogénéisation des décisions de R & D à partir d'une analyse micro-économique de l'incitation à innover.
- Les liens entre R & D, innovation et performance économique, appréhendés à travers les deux formes d'innovation de productivité et de produits (qualité, variété).

Le chiffrage des phénomènes

Mais les chiffrages de ces théories récentes sont encore précaires : par exemple le partage entre qualité et volume ou innovations de qualité et de productivité ne cesse d'interpeller les comptables nationaux ; cependant, on dispose de suffisamment

d'éléments pour amorcer les premières discussions chiffrées.

D'abord la performance économique de la R & D a été l'objet de nombreux travaux quantitatifs, principalement économétriques, à partir de données tant individuelles que sectorielles ou macro-économiques. Ce sont ces travaux qui ont servi de fondement à l'étude de référence et qui ont permis de donner un cadrage quantitatif à l'ensemble des phénomènes complexes analysés par les nouvelles théories.

Ensuite, l'étude des externalités de connaissance a précédé, et de loin, les développements théoriques sur la croissance endogène ; en effet, les ingénieurs économistes se sont depuis longtemps penchés sur la question de la diffusion des innovations à la fois sous une forme explicite (utilisation intersectorielle des brevets) ou sous une forme implicite, transferts informels de connaissance, diffusion des baisses de prix (externalités pécuniaires, etc.).

L'ensemble de ces propriétés a été incorporé au modèle européen multinational et multisectoriel économétrique NEMESIS afin de construire des scénarios quantitatifs cohérents relatifs à l'accroissement de l'effort de R & D. Plusieurs enseignements en ont été tirés qui suscitent de réelles interrogations.

Le modèle a été construit par un consortium européen financé par la DG Recherche. L'étude qui est citée à laquelle un conseiller scientifique du Commissariat au Plan a participé a été commandée par la DG Recherche ; une application à la France a été financée par le Service des études économiques du Sénat et commandée par le COE de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris. L'étude européenne a été présentée lors d'une conférence de presse par le Commissaire européen à la Recherche : P. Busquin le 17/03/2004.

(http://europa.eu.int/comm/research/era/3pct/conference17032004_en.html).

L'importance de l'intervention publique

Ce n'est pas tant la mise en évidence des effets bénéfiques qui est intéressante ici puisque le lien R & D performance permet de l'anticiper mais surtout les ordres de grandeurs qui sont révélés par la modélisation elle-même et qui sont en conformité avec les travaux des scientifiques.

- Pour l'ensemble des seize pays de l'Europe, dont l'effort de R & D passe de 1,9 % en 2002 à 3 % en 2010 en moyenne, le surcroît de croissance potentielle jusqu'à l'horizon de 2030 est de l'ordre de 0,5 % par an ; encore ce chiffre sous-estime-t-il certaines potentialités de croissance celles notamment qui sont reliées aux effets «qualité» de la croissance à l'horizon 2030.

- L'emploi augmente moins en raison des forts gains de productivité du travail résultant des innovations. Sa croissance est de l'ordre de 5 % et ce sont donc dix millions d'emplois complémentaires qui seront créés par la mise en œuvre de cette politique.

- Le ressort de cette croissance est simple : les innovations de productivité et de qualité améliorent la compétitivité de l'Europe par rapport aux pays extérieurs : l'accroissement du solde extérieur tire en grande partie la croissance.

- Mais il y a plus, l'augmentation de l'emploi et des revenus et la qualité accroissent la demande de consommation qui est le deuxième poste à «tirer» le PIB. À noter que la formation brute de capital fixe (FBCF), en raison des progrès de productivité, ne dynamise pas la croissance du PIB.

- La France est dans une situation analogue mais moins favorable dans l'ensemble et cela parce que l'accroissement des efforts de R & D, de 2,2 % à un peu plus de 3 %, est moins accentué que pour l'ensemble de l'Europe. Du même coup, notre pays perd en compétitivité relative par rapport à ses principaux partenaires européens, tout en gagnant sur les pays extérieurs à l'Europe.

Par conséquent, la croissance potentielle ne s'améliore que de 0,3 % par an et ce sont environ un million d'emplois supplémentaires qui vont être créés d'ici à 2030. Là également les principaux agrégats qui «tirent» le PIB sont les exportations et la consommation.

Des conséquences en terme de déficit public

En fait, les phénomènes que nous venons de décrire supposent que tout l'effort complémentaire de R & D est arrivé à maturation, c'est-à-dire que les innovations ont eu lieu et qu'elles ont produit leur performance économique. Cela prend du temps, entre deux et quatre ans pour la recherche appliquée, cinq et six ans voire plus pour la recherche fondamentale ; si l'on tient compte de ce que l'augmentation des efforts de R & D est progressive durant les premières années appelées années de «maturation», les entreprises (dans le cas de l'accroissement de financement privé) ou l'État voient leurs dépenses augmenter sans qu'il y ait de contreparties en termes de productivité, de qualité et de compétitivité. Du même coup, la compétitivité des entreprises baisse durant cette première période où l'on voit les exportations diminuer, les importations augmenter et donc les déficits se creuser. Cependant la production augmente durant cette période, les dépenses agissant comme un

multiplieur keynésien et l'emploi augmente encore davantage en raison du fort contenu en main-d'œuvre des dépenses de R & D.

Dans le cas où l'État prend à sa charge le financement de l'accroissement de l'effort, la compétitivité diminue moins mais le déficit des administrations se creuse jusqu'à près de 1 % de PIB pour l'Europe.

Pour la France, les résultats sont globalement identiques mais les déficits sont moins accentués que pour l'ensemble de l'Europe car l'effet de rattrapage, pour atteindre les 3 %, est moins important que dans la moyenne des pays européens ; aussi notre pays perd-il moins en compétitivité. Les déficits des administrations publiques peuvent s'accroître de 0,6 % de PIB.

On savait que la question du financement de la R & D est délicate en raison de l'incertitude de la rentabilité économique. Cet exercice nous révèle également que les longs délais de maturation incitent à imaginer des modes de financement spécifiques.

Une transformation de la structure industrielle qui peut engendrer des inégalités

Lorsque l'accroissement de l'effort de R & D est réparti proportionnellement aux dotations initiales en R & D des différents secteurs, les résultats de la politique de R & D sont quand même très différenciés et risquent de modifier, de façon importante, la contribution à la croissance des différents secteurs composant les économies européennes et françaises ; certains secteurs vont même perdre de l'emploi, ce qui risque de détériorer la composante socio-économique du développement durable.

Quatre groupes de secteurs peuvent être distingués du point de vue des résultats : les secteurs intensifs en R & D, les secteurs des autres biens d'équipement, les secteurs des biens et services de consommation et les autres services.

Les secteurs intensifs en R & D

Il s'agit de chimie, bureautique, biens électriques et matériels de transport et services de sous-traitance de la recherche marchande.

La production de tous ces secteurs croît beaucoup : pour l'Europe l'écart de production par rapport à la référence (sans politique) est de 22 % pour les machines de bureau et de 15 % pour les matériels de transport. Pour la France les écarts sont un peu plus modestes : respectivement de 21 % et 11 %. La croissance de l'emploi dans ces secteurs est

beaucoup plus faible en raison des forts gains de productivité dus à la R & D : respectivement de 15 % et 4 % pour l'Europe et 7 % et 0,2 % pour la France. On assiste ainsi dans ces secteurs où la qualité et les parts de marché des produits augmentent, à une substitution progressive des métiers de la recherche à ceux de la production.

Les secteurs des autres biens d'équipement

En raison des faibles intensités et productivités de la R & D dans ces secteurs les gains de productivité et de qualité sont limités ; en outre, les gains de productivité des activités clientes vont encore plus limiter la demande adressée à ces secteurs. La croissance de ces secteurs est donc relativement faible ou en tout cas inférieure à la moyenne des autres secteurs.

Les secteurs des biens et services de consommation

Ces secteurs enregistrent des gains de productivité mais l'augmentation de leurs débouchés due à l'effet qualité des produits et à l'augmentation des salaires réels dans l'ensemble de l'économie est telle que l'emploi augmente de façon appréciable dans presque tous les secteurs. Au plan européen, plusieurs secteurs voient leur production (toujours en 2030) augmenter de plus de 15 %. En France retenons ici que, comme les exportations, la consommation finale est un puissant moteur de croissance économique.

Les secteurs des biens intermédiaires

En revanche, les secteurs des biens intermédiaires vont pâtir des progrès de la productivité globale des facteurs dans l'économie et donc de l'insuffisante demande qui leur est adressée par les autres secteurs. Par ailleurs, la faible amélioration de qualité de leurs produits due à leur faible contenu en R & D n'est pas de nature à relancer la demande. Pour toutes ces raisons certains secteurs des biens intermédiaires (métaux, produits métalliques, produits minéraliers non métalliques etc.) vont être obligés de diminuer leur emploi. On voit là que l'augmentation de l'effort de R & D va accélérer le processus de redéploiement des industries au détriment des activités traditionnelles liées aux biens intermédiaires et au profit des secteurs riches en R & D et de certains services. La question se pose alors de la stratégie d'accompagnement de ces redéploiements.

Politique globale ou politique ciblée, commandes publiques, grands programmes de recherche

L'ensemble des travaux de simulation montre que les commandes publiques adressées aux secteurs

de haute technologie qui accroissent donc la pondération de ces secteurs sont un moyen efficace d'accroître l'effort de R & D.

Dans les exercices réalisés l'augmentation de l'effort de R & D provient en partie de commandes adressées aux secteurs intensifs en R & D (chimie, machines de bureau, biens électriques, matériels de transports), les NTIC étant incluses dans les biens électriques et les matériels de bureau. Cependant, même avec un accroissement très élevé des commandes publiques : 2,5 % du PIB en 2010, il faut adjoindre un effort global complémentaire de R & D pour atteindre les objectifs de Barcelone.

Les résultats augmentent davantage le PIB et surtout l'emploi que dans l'exercice de référence où l'effort de R & D était uniformément réparti, mais aux prix d'un déficit accru des administrations publiques.

Plusieurs phénomènes expliquent cela : l'effort de R & D est concentré sur des secteurs à haute technologie au sein desquels la productivité de la R & D est élevée ; ces secteurs sont émetteurs d'externalités de connaissance et la diffusion des innovations qui en sont issues accroît encore davantage la productivité sociale de la recherche. Enfin, en concentrant la recherche sur ces secteurs, on augmente moins la productivité des secteurs riches en main-d'œuvre et du même coup on préserve les emplois dans ces secteurs, ce qui induit une plus forte variation d'emploi globale.

Tous ces résultats militent en faveur de l'adoption de programmes de recherche ciblés plutôt que dispersés. Ils posent donc la question de savoir quels sont les grands programmes qui doivent être encouragés, quelles doivent être leur taille et leur répartition entre les pays européens.

Le besoin de formation des personnels de recherche : un défi majeur

L'ensemble des seize pays européens analysés va devoir créer à l'horizon de 2030 à peu près dix millions d'emploi complémentaires par rapport à la tendance spontanée, ce qui n'est pas négligeable, surtout si l'on tient compte des projections démographiques marquant une baisse de la population active disponible. Ce chiffre ne représente toutefois qu'un accroissement de 5 % environ des emplois par rapport à la base, ce qui est faible, comparé au presque 15 % de PIB mais explicable par le surcroît de productivité induit par les dépenses de R & D. En France, le nombre d'emplois en plus est de l'ordre de un million. Cependant la part des emplois européens liés à la recherche est importante puisque ce sont près de trois millions d'emplois supplémentaires qui

devront être créés par rapport à une situation sans politique d'accroissement de la R & D. En France, le nombre d'emplois en plus liés à la recherche est de l'ordre de 350 000. Cela veut dire, en fait, en ajoutant les créations spontanées qui auraient eu lieu si l'on avait simplement maintenu constant le niveau d'effort de R & D, que l'accroissement des emplois liés à la recherche va être de 5 millions en Europe et de 560 milliers environ en France. C'est dire l'importance du défi qui est lancé à notre système de formation et notamment à l'enseignement supérieur. Le problème est d'autant plus sérieux en France qu'une bonne part de la recherche publique est réalisée en dehors des universités, ce qui les prive de moyens essentiels pour la formation à la recherche.

Tels sont les résultats du diagnostic économique quantitatif qui ont été présentés aux correspondants du groupe et qui sont l'objet de discussions. Deux voies d'approfondissement du diagnostic sont actuellement explorées : celle des indicateurs environnementaux et celle des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Prospective de la localisation des activités pour les régions françaises dans une Union européenne élargie

Les risques d'une politique régionale européenne minimale face au défi de l'élargissement

Cette note s'inscrit dans le cadre de la réflexion du groupe *Perroux* concernant l'avenir des territoires français face à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). Elle répond à l'actualité du débat sur l'efficacité des politiques de cohésion européennes face à la poursuite du mouvement de concentration des activités industrielles dans un petit nombre de régions à l'intérieur de chaque pays européen. Le débat est évidemment relancé avec l'élargissement à 25 sachant que le budget européen est non seulement plafonné mais risque d'être maintenu constant. Dans ces conditions, une politique structurelle européenne en direction des régions défavorisées est-elle nécessaire ? Si oui, doit-on augmenter le budget européen ? Ou alors doit-on renationaliser les politiques régionales ? L'objectif de cette note n'est pas de trancher ce débat mais de le poser avec les différentes pistes possibles. Il appartient au groupe de projet de définir des recommandations pour l'État stratège en fonction des scénarios qu'il aura élaborés.

L'état des lieux et l'évaluation des politiques de cohésion en Europe

Depuis le traité de Rome, la réduction des disparités régionales fait l'objet d'une attention continue, appuyée par la mise en place de politiques structurelles venant en aide aux régions les plus défavorisées. C'est au milieu des années 1980, avec l'arrivée des pays du Sud plus retardataires et l'achèvement du marché intérieur promu par l'Acte unique (1986) que la politique régionale prend corps sous sa forme actuelle.

Fondée sur l'intervention de trois fonds structurels : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), elle entre en vigueur en 1988 et inaugure la programmation budgétaire pluriannuelle au niveau communautaire. Les fonds structurels, principal mécanisme de redistribution vers les régions défavorisées sont alors considérablement augmentés avec en toile de fond, l'idée que la poursuite de l'intégration allait poser de sérieuses

difficultés aux régions les plus fragiles. S'y ajoutent les initiatives communautaires INTERREG III (coopération transfrontalière, transnationale, et interrégionale), URBAN II (développement durable des villes et quartiers en crise), LEADER+ (développement rural par des initiatives locales), EQUAL (lutte contre les inégalités et les discriminations dans le marché du travail). Le fonds de cohésion, qui finance des projets en faveur de l'environnement et des transports dans les États membres les moins prospères complète le dispositif de la politique régionale européenne en 1993.

Les perspectives de financement de la période de programmation actuelle sont fixées au Conseil européen de Berlin en mars 1999. En vue de l'élargissement de l'UE aux PECO, des fonds de pré-adhésion sont créés, répartis entre un Instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) et un Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD). Au sein des États membres, les fonds structurels bénéficient aux zones qui en ont le plus besoin. Le nombre des objectifs est réduit à trois contre six auparavant : le premier d'entre eux «*visé à promouvoir le développement et l'ajustement structurel dans les régions en retard de développement*». Entre 1994 et 1999, près de 62 % de ces fonds ont été dirigés vers les régions dont le PIB par tête (exprimé en parité de pouvoir d'achat-PPA) se situait en dessous de 75 % de la moyenne européenne. Entre 2000 et 2006, cette part doit atteindre près de 70 % des fonds structurels.

Le second objectif vise «*à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle*» et représente près de 12 % des fonds. Il concerne «*les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin, les zones urbaines en difficulté et les zones en crise dépendant de la pêche*».

Enfin, le troisième objectif vise «*à soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi*» et représente lui aussi environ 12 % de la dotation. Un montant de 195 milliards d'euros est consacré aux

trois objectifs des fonds structurels pour l'ensemble de la période de programmation. Aujourd'hui, tous les pays ou presque comptent au moins une région éligible à l'Objectif 1.

Alors que les fonds structurels ciblent leur action sur les régions, le fonds de cohésion, attribué aux pays dont le PIB par tête n'excède pas 90 % de la moyenne européenne, se fixe un objectif de convergence nationale. À ce titre, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande ont perçu entre 1993 et 1999 15 milliards d'ECUS de 1994 en plus des 65 milliards alloués aux fonds structurels. Pour la période 2000-2006, le fonds de cohésion représente 18 milliards d'euros, soit un peu plus de 2,5 milliards d'euros par an en plus de 86 milliards d'euros versés au titre des fonds structurels. Le total des actions structurelles pour ces quatre pays atteint donc 17,3 milliards d'euros par an, ce qui représente environ 275 euros de 1999 par habitant et 51 % des aides structurelles. L'Espagne à elle seule reçoit un quart des fonds. Parmi les grands pays, l'Allemagne et l'Italie se partagent une part substantielle des fonds structurels en raison du nécessaire rattrapage des *länder* issus de l'ex-RDA et du retard séculaire du *Mezzogiorno*.

Récemment, plusieurs études ont accusé les politiques de cohésion d'être inefficaces et plaidé pour une réforme du dispositif actuel voire sa suppression totale. En effet, il peut paraître paradoxal que les disparités régionales n'aient pas baissé en dépit des efforts financiers engagés. Si l'on considère, en accord avec les modèles d'économie géographique que les facteurs d'agglomération ont des effets positifs sur la croissance, alors une politique d'amélioration des infrastructures dans une région pauvre peut conduire à une géographie moins efficace et une croissance plus faible. Seules les dépenses publiques en faveur d'infrastructures de télécommunications ou d'innovation pourraient favoriser la convergence des régions (Martin, 1999).

Toutefois, ce constat d'échec des politiques communautaires n'est pas toujours partagé. La croissance du PIB par habitant a été plus rapide dans les régions de l'Objectif 1 et la réforme des aides structurelles a contribué à améliorer l'efficacité des politiques régionales européennes (*troisième Rapport sur la cohésion*, Commission européenne, 2004). Reste que plusieurs forces de polarisation sont à l'œuvre et que la croissance des régions pauvres reste handicapée par une structure industrielle défavorable, du fait d'un poids important de l'agriculture et de l'insuffisance des activités de R & D. En outre, si la capacité d'une région retardataire à rattraper est positivement influencée par les fonds structurels, elle est aussi fortement conditionnée par des facteurs nationaux (Fayolle et Lécuyer, 2000).

Difficile alors de distinguer dans les facteurs de ce rattrapage, ce qui est dû aux fonds structurels et ce qui revient à des facteurs plus généraux ou d'autres instruments de politiques économiques. De plus, les contributions nationales aux fonds structurels influencent largement le coût total des projets et biaisent les montants distribués. Ainsi, dans le cas de l'Italie, les fonds alloués au Sud sont en pourcentage inférieurs aux montants octroyés aux régions du Nord si l'on prend en compte les financements nationaux.

En somme, si les disparités régionales ont persisté malgré les fonds structurels, il est difficile de savoir quelle serait aujourd'hui la situation des régions bénéficiaires si le dispositif n'avait pas existé. L'efficacité des aides régionales européennes doit sans doute être améliorée mais elle reste un instrument important de cohésion et de solidarité. Lors de la prochaine période de programmation, la politique de cohésion sera établie dans une Europe élargie à terme à douze nouveaux membres.

L'avenir de la politique de cohésion européenne après l'élargissement

Les dix pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), qui adhèrent à l'UE le 1^{er} mai 2004 ont hérité de l'ère de la planification de conditions initiales spécifiques. L'organisation des productions de biens et services, réparties dans le cadre du CAEM auquel participaient tous les pays d'Europe de l'Est à l'exception de la Roumanie, a conduit à une concentration des activités dans un petit nombre de localisations souvent choisies de manière arbitraire. Par conséquent, de nombreuses régions demeurent entièrement dépendantes d'une seule industrie.

Avec la transition vers l'économie de marché, les inégalités régionales se sont très rapidement accrues. Les PECO ont été confrontés à la fois à l'effondrement de la production industrielle dans certaines régions. Certaines zones fortement spécialisées dans l'agriculture et certaines industries traditionnelles connaissent désormais de grandes difficultés. Certaines régions polonaises comptent par exemple plus de 50 % d'emplois agricoles tandis que d'autres, spécialisées dans un petit nombre d'industries comme la métallurgie ou le textile comptent près de 60 % d'emploi industriel. Celles où étaient implantées les industries lourdes ont particulièrement souffert, incapables de s'adapter à la concurrence internationale en raison de localisations qui rendaient les firmes peu compétitives et d'un déficit d'attractivité pour de nouvelles activités. Un potentiel de développement peut être dégagé dans certaines de ces anciennes régions industrielles lorsqu'elles possèdent un accès

facilité aux marchés européens ou des avantages naturels capables d'attirer des investisseurs. À l'inverse, les régions les plus développées et les plus attractives sont les centres urbains et les régions frontalières de l'UE.

La future politique régionale de l'Union élargie dépendra de ces paramètres. Pourtant, les fonds engagés resteront modestes au regard du PIB européen (0,46 %). En l'absence d'accroissement significatif du budget européen, une réforme profonde est attendue pour absorber le choc de l'élargissement. En raison de niveaux de développement très en deçà de la moyenne européenne, la quasi-totalité des régions des PECO sont éligibles aux fonds structurels. Pour les pays bénéficiaires, ils ne pourront dépasser 4 % du PIB national.

Dès le 1^{er} mai 2004, 23 milliards d'euros seront consacrés aux nouveaux entrants au titre des aides structurelles (fonds structurels et fonds de cohésion) jusqu'en 2006 avant que le système soit réaménagé. Rapporté à la population des dix pays adhérents, ce montant représente 105 euros par habitant et par an, ce qui est très inférieur aux aides dont ont bénéficié les pays du sud de l'Europe. La Pologne à elle seule reçoit près de la moitié de l'enveloppe.

Les fonds structurels s'élèvent à 14 milliards d'euros dont 94 % sont absorbés par l'Objectif 1 auquel est éligible la quasi-totalité des régions des pays candidats. Seules Prague, Bratislava et Budapest ainsi que Chypre dont le PIB par habitant dépasse le seuil de 75 % peuvent prétendre aux Objectifs 2 et 3. La Bulgarie et la Roumanie dont les adhésions ne sont pas prévues avant 2007 continuent de bénéficier du fonds de pré-adhésion.

La grande inconnue concerne l'après 2006. Si les règles actuelles sont maintenues, les montants nécessaires à la politique régionale deviennent considérables. Or, avec un budget plafonné à 1,27 % du PIB européen ou gelé à 1 % comme le suggèrent les grands pays, des réallocations sont nécessaires dont les bénéficiaires actuels feront les frais. En outre, certaines régions actuellement éligibles à l'Objectif 1 ne le seront plus par un simple effet arithmétique, la moyenne du PIB par tête des Quinze étant supérieure à la moyenne du PIB par tête d'une Union à 27 ou 28 membres. C'est le cas par exemple du Hainaut en Belgique, des Asturies en Espagne ou de la Martinique en France. Différentes options peuvent être choisies pour la définition de la politique de cohésion européenne après 2006 mais aucune n'est vraiment satisfaisante :

- Premièrement, la concentration de l'effort sur les nouveaux États membres, plus retardataires que les membres actuels. La proposition du rapport Sapir (2003) s'inscrit dans

cette logique. Un fonds de cohésion serait concentré sur des actions de rattrapage en faveur des nouveaux entrants uniquement. Les membres actuels ne recevraient plus aucune aide structurelle et l'objectif de réduction des disparités régionales ne relèverait plus que des politiques régionales nationales.

Ceci pose principalement deux types de problèmes. Le premier est d'ordre politique, les contributeurs nets au budget européen auraient le sentiment de payer pour les nouveaux adhérents sans recevoir aucune contrepartie à leur effort financier. Le second est d'ordre institutionnel, l'objectif de réduction des disparités régionales est une obligation inscrite dans les traités fondateurs qui ne serait plus mise en œuvre avec la suppression des fonds structurels.

- Deuxièmement, conserver l'Objectif 1 qui serait concentré sur les régions des nouveaux adhérents et refondre l'Objectif 2 en proposant des aides structurelles à la carte en fonction des difficultés spécifiques à chaque région est une piste qui aurait la préférence du commissaire Barnier. Cela permettrait en outre d'orienter la politique régionale vers les objectifs fixés à Lisbonne. Toutefois, en l'état actuel du budget européen, le partage de l'enveloppe entre les régions accentuerait l'effet de saupoudrage des fonds qui risquent d'avoir une efficacité très limitée.

- L'augmentation du budget consacré à l'effort de cohésion est une troisième piste. Cela permettrait de relever le seuil d'éligibilité à l'Objectif 1, en l'alignant par exemple sur le seuil de 90 % du fonds de cohésion. Ainsi, les régions qui bénéficient actuellement des fonds structurels et qui risquent de subir «l'effet statistique» sans que leur situation ait été modifiée, resteraient éligibles aux aides européennes.

Avec un budget plafonné à 1,27 % du PIB de l'Union, le maintien des aides pour l'ensemble des bénéficiaires actuels posera des difficultés budgétaires importantes. Toutefois, on s'oriente vers un scénario de ce type. Il est peu probable que le budget européen soit augmenté alors que beaucoup de pays membres rencontrent des difficultés à respecter les critères du pacte de stabilité. Difficile là encore de demander aux contributeurs nets un effort supplémentaire. Dans ces conditions, il serait plus raisonnable d'envisager la création de nouveaux fonds structurels pour les nouveaux adhérents aux côtés des fonds structurels et fonds de cohésion actuels qui seraient renégociés.

- La dernière option consiste à «renationaliser» la politique régionale. C'est l'esprit de la réforme proposée par le rapport Sapir. C'est également l'esprit de l'alternative proposée par Begg (2003) avec toutefois une différence importante, l'Union ne renoncerait pas à son objectif de réduction des disparités régionales.

Ce qui est proposé est une application à la politique régionale de la méthode ouverte de coordination (MOC) déjà adoptée dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale. La MOC établit des objectifs communs et des lignes directrices au niveau communautaire mais laisse aux États membres le soin de décider de la mise en œuvre des politiques économiques et sociales.

Les pays riches pourraient adopter une approche semblable pour leur politique de cohésion tandis que l'Union concentrerait l'effort sur ses membres les plus retardataires. En pratique, des cibles ou des objectifs seraient définis et surveillés par la Commission et les gouvernements nationaux s'engageraient à respecter ces objectifs et mettraient en œuvre les mesures appropriées.

Le problème majeur d'un tel dispositif est qu'il repose sur la seule volonté des États nationaux de s'engager sur des objectifs communs et qu'aucun mécanisme d'incitation ou aucune contrainte ne sont imposés pour qu'un gouvernement accepte effectivement de respecter les engagements pris. À terme, il n'est pas exclu qu'une telle option politique renforce les risques de désintégration de l'Union et ne conduise à la prééminence d'une Europe de libre-échange.

L'objectif de cohésion est une obligation inscrite dans les traités fondateurs. Les fonds structurels sont désignés comme l'instrument principal de cet objectif. Ce qui est ouvert au débat, c'est leur architecture, leur volume, leur cible et la manière dont ils sont mis en œuvre.

Certains choix seront à faire : faut-il privilégier la croissance nationale *via* le fonds de cohésion au détriment du développement régional ? Qu'est-ce qui doit être pris en charge au niveau européen et quel est le rôle des États membres ? Enfin, quel soutien aux bénéficiaires actuels qui deviendront inéligibles à l'Objectif 1 ? Ils ne subiront sans doute pas une suppression brutale des crédits mais progressive avec la mise en place d'une période transitoire.

Dans ses propositions budgétaires, la Commission européenne souhaite maintenir la politique de cohésion à hauteur d'un tiers du budget européen et l'inscrire dans la stratégie globale définie à Lisbonne d'amélioration de la compétitivité dans l'objectif de constituer une économie fondée sur le savoir. Aux trois objectifs actuels des fonds structurels devraient se substituer trois grandes priorités :

- La convergence des pays et des régions les moins développés, y compris ceux qui subissent «l'effet statistique» (78 % des montants).
- La compétitivité et l'emploi des pays et régions qui subissent des handicaps ou des restructurations (18 % des montants). L'effort serait partagé entre les États membres et la Commission.
- La coopération transfrontalière (4 % des montants). Ces propositions constituent en tout cas une base de discussion. La Commission doit fournir un document de stratégie afin de fixer précisément les priorités de la politique de cohésion. L'enveloppe globale reste soumise aux aléas des négociations entre les États membres.

Repères bibliographiques

BEGG (I.), «Complementing EMU : Rethinking Cohesion Policy», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, n° 1, p. 161-179, 2003.

FAYOLLE (J.) et LECUYER (A.), «Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels. Un bilan d'étape», *Revue de l'OFCE*, n° 73, 2000.

MARTIN (P.), «Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe ?», *The World Economy*, p. 757-773, 1999.

SAPIR (A.), *An Agenda for a Growing Europe*, Report of an independent high-level study group for the President of the European Commission, juillet 2003.

*Prospective de la localisation des activités pour les régions françaises
dans une Union européenne élargie*

Forces et faiblesses des régions françaises dans l'Europe élargie

L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale dont les niveaux de développement diffèrent considérablement de la moyenne des anciens membres, la poursuite de la libéralisation commerciale avec l'adhésion de la Chine à l'OMC et le démantèlement de certains accords sectoriels (accords multifibres par exemple) relancent les interrogations relatives à la vulnérabilité des territoires à l'intensification de la concurrence internationale.

À la seule évocation de ces perspectives, le débat stigmatise bien souvent le déclin de la France, son manque de compétitivité, la multiplication des délocalisations motivées par la recherche de plus faibles coûts et les menaces de désindustrialisation. Pourtant, à y regarder de plus près, les atouts de la France et de ses régions restent nombreux bien que l'intensification de la concurrence entre les territoires tende à éroder la cohésion économique et sociale des régions. Si globalement, la France se maintient dans une fourchette comprise entre 3 % et 5 % au-dessus de la moyenne de l'UE en termes de niveaux de vie par habitant, la situation des régions est relativement contrastée. Cette note qui prolonge la réflexion sur la politique régionale européenne face à l'élargissement (*voir pages précédentes*) compare les forces et les faiblesses des régions françaises dans l'Union européenne élargie en termes de performances macroéconomiques, d'attractivité et de structures productives.

Les performances des régions françaises dans l'Union européenne

À mesure que les pays s'intègrent dans l'Union européenne et connaissent plutôt une convergence de leur niveau de vie par habitant, les écarts entre les régions s'accroissent dans la quasi totalité des pays membres. La richesse par habitant est tirée vers le haut par le poids des grandes villes et des capitales dans plusieurs pays européens, à l'Ouest comme à l'Est. Ainsi, l'Île-de-France figure avec les régions de Londres, Bruxelles et Hambourg parmi les régions les plus riches d'Europe. L'Alsace et Rhône-Alpes se situent dans la moyenne européenne. À l'opposé, comme quasiment tous les pays européens, la France compte quelques régions retardataires ou en proie à des difficultés liées à

l'existence d'industries en reconversion ou en déclin. À ce titre, plusieurs régions (une partie de Nord-Pas-de-Calais, la Corse et les DOM) sont éligibles aux Objectifs 1 (PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union) des fonds structurels européens.

En dépit de la place occupée par l'Île-de-France dans le groupe de tête des régions européennes, des incertitudes pèsent sur le devenir industriel des régions françaises. Dans un contexte où les marges de manœuvre des pouvoirs publics s'affaiblissent au niveau gouvernemental et européen, les collectivités locales sont confrontées à la montée des concurrences pour attirer les activités économiques. Avec l'élargissement, la concurrence fiscale s'intensifie et rend plus difficiles des stratégies locales de développement compétitif face à l'exacerbation de la concurrence internationale.

La cohésion économique et sociale des territoires s'en trouve fortement affectée. À l'intérieur du territoire français, les disparités sont importantes entre les régions, marquées par le fossé important qui sépare la région parisienne de la province. En métropole, l'Île-de-France est deux fois plus riche en termes de PIB par habitant que les régions les plus pauvres (Languedoc-Roussillon et Corse). En évolution, on observe un accroissement des disparités au cours des deux dernières décennies et le renforcement de la position de l'Île-de-France. L'approfondissement des inégalités s'explique par l'agglomération des principales activités créatrices d'emploi, dans un petit nombre de régions dont l'Île-de-France et Rhône-Alpes, les plus grandes par la taille et les plus riches initialement. Les régions les plus avancées confortent leur position tandis que celles dont la spécialisation repose majoritairement sur des activités industrielles en déclin ou davantage confrontées à la concurrence internationale tendent à décrocher (Picardie, Lorraine, Languedoc-Roussillon). Les disparités observées dans les taux de chômage régionaux sont encore plus marquées.

Nombreuses sont les régions françaises dont le taux de chômage dépasse la moyenne européenne (7,6 % en 2001). Plusieurs d'entre elles (Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, PACA, Picardie), dépassent même le seuil de 10 %, situation qu'elles

partagent avec de nombreuses régions d'Allemagne, d'Espagne, d'Italie et des nouveaux pays membres (Pologne, Slovaquie). En dix ans, ces régions ont vu leur taux de chômage continuer de croître alors qu'il avait légèrement baissé au niveau national.

Cette vulnérabilité de plusieurs régions françaises s'exprime davantage à travers le type de spécialisation industrielle qu'elles occupent.

La spécialisation industrielle des régions françaises

Dans une union monétaire comme la zone euro, une diversification des structures productives et commerciales des pays membres permet en principe de mieux résister aux chocs externes affectant spécifiquement certains secteurs. Cette diversification reflète le maintien d'un tissu productif varié dans l'ensemble des territoires et d'un dynamisme des firmes dans leur capacité à offrir une grande variété de produits à l'intérieur d'une même branche. Une telle diversité peut être aussi obtenue par la présence d'un large secteur de services, en particulier aux ménages, dont la dispersion géographique est supposée plus forte que pour les biens industriels. En effet, la localisation de ces services suit celle des ménages dont la mobilité est réputée plus faible que celle des entreprises.

Globalement, le degré de spécialisation industrielle apparaît beaucoup plus faible dans les grands pays européens. La France figure avec le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne parmi les pays les plus diversifiés, alors que les pays périphériques (Portugal, Grèce, Finlande, Irlande, États baltes) apparaissent très spécialisés. Au-delà du seul degré de spécialisation, les structures industrielles révèlent des différences marquées en termes de technologies, de compétences et de qualité des produits entre les pays membres, hétérogénéité qui s'accroît à l'évidence avec l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). L'Europe est marquée par un dualisme entre un centre où se concentrent les branches bénéficiant de fortes économies d'échelle et à fort contenu de biens intermédiaires et de biens d'équipement d'une part et une périphérie spécialisée dans des activités intensives en main-d'œuvre ou en ressources fixes d'autre part. On peut souligner quelques cas spécifiques comme le dualisme irlandais ou la quasi-monospécialisation de la Finlande dans la téléphonie mobile.

De leur côté, les régions françaises connaissent toutes ou presque une baisse de leur degré de spécialisation durant toute la décennie 1990. Les seules exceptions sont l'Île-de-France, la région

Nord-Pas-de-Calais et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA). En outre, les différences entre les régions françaises ne sont pas excessivement marquées. Les moins spécialisées sont les régions Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Centre et Alsace. À l'opposé, les plus spécialisées sont l'Auvergne, le Limousin, la région PACA, la Franche-Comté et la Corse.

En outre, il ne suffit pas d'être diversifié pour résister aux chocs externes. Il est important d'occuper aussi des positions clés dans des secteurs à fort contenu en connaissance scientifique, technologique mais aussi organisationnel qui sont au cœur de la «stratégie de Lisbonne». De même, lorsqu'une région bénéficie d'avantages naturels tels que le tourisme, ou d'un savoir-faire local spécifique, culturel, gastronomique, etc., elle ne peut se contenter de leur simple exploitation mais doit rechercher leur connexion étroite avec des secteurs industriels complémentaires.

Le classement des industries selon une typologie permettant de distinguer les secteurs intensifs en connaissance des secteurs à fort contenu en ressources naturelles et en travail montre des divergences marquées entre les régions françaises (tableau ci-dessous). Les régions dont le degré de spécialisation est nettement orienté vers les secteurs fondés sur les connaissances sont l'Île-de-France, les régions Midi-Pyrénées, Aquitaine et PACA. À l'opposé, les régions les moins orientées vers les secteurs de haute technologie sont d'une part, le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine plutôt spécialisées dans les industries à fort contenu de main-d'œuvre, et d'autre part, la Basse-Normandie et le Limousin, plus spécialisées dans certaines activités mécaniques complexes et dans les industries liées aux ressources naturelles.

Les différents secteurs industriels en région

	Industries intensives en ressources	Industries intensives en travail	Industries à fortes économies d'échelle	Industries à fournisseurs spécialisés	Industries fondées sur la science
Régions avantagées	Corse Bretagne Languedoc-Roussillon Limousin	Champagne-Ardenne Rhône-Alpes Nord-Pas-de-Calais Lorraine	Franche-Comté Auvergne Lorraine Haute-Normandie	Rhône-Alpes Basse-Normandie Alsace Limousin	Midi-Pyrénées IDF Aquitaine PACA
Régions désavantagées	IDF Franche-Comté Rhône-Alpes Haute-Normandie	Corse PACA Bretagne IDF	Corse Midi-Pyrénées Languedoc-Roussillon Aquitaine	Auvergne Aquitaine Nord-Pas-de-Calais Corse	Nord-Pas-de-Calais Lorraine Limousin Basse-Normandie

Les régions nettement dépendantes des ressources fixes sont la Corse, la Bretagne, le Languedoc-Roussillon et le Limousin. En effet, la plupart de ces régions ne présente autre avantage comparatif dans

l'ensemble des secteurs de l'industrie manufacturière. Ces régions sont à la fois à l'abri du démantèlement des protections tarifaires internationales et de la concurrence des pays à bas salaires. Mais elles dépendent des fluctuations de la conjoncture macro-économique. Elles doivent faire un effort particulier pour passer d'une simple logique d'exploitation de leurs ressources naturelles à la mise en place de stratégies de complémentarité entre ces ressources et les activités de l'industrie et des services. Entre ces deux pôles, les autres catégories de secteurs industriels, de basse et moyenne technologies et les secteurs à fort contenu en travail peu qualifié se répartissent entre les trois quarts des régions. Les régions Nord-Pas-de-Calais, Lorraine et Champagne-Ardenne apparaissent les plus exposées à la concurrence des pays à bas salaires.

Au total, peu de régions françaises sont au cœur des secteurs fondés sur la connaissance tandis que beaucoup d'entre elles sont nettement désavantagées dans ce type de secteurs. En effet, les inégalités régionales face aux activités d'innovation sont encore plus marquées. Quatre régions à elles seules représentent plus des deux tiers des dépenses totales de R & D. L'Île-de-France est la principale région française dotée d'un pôle scientifique et technologique d'envergure européenne. Elle accueille près de la moitié des chercheurs (publics et privés) et le quart des sièges sociaux des entreprises. Les régions Rhône-Alpes, PACA et Midi-Pyrénées suivent loin derrière l'Île-de-France. Cela ne signifie pas pour autant que les régions délaissées par les activités de haute technologie et de R & D ne disposent pas de compétences locales marquées dans des domaines variés, qu'il convient de soutenir également.

Ainsi, la géographie des services place la France dans une situation particulière en Europe : on oppose souvent l'économie allemande, centrée sur l'industrie manufacturière et l'économie britannique, davantage tournée vers les services. Ce schéma se retrouve assez bien au niveau régional dans les deux pays. La France est plus divisée de ce point de vue et de manière unique en Europe, se caractérise par un dualisme marqué entre l'Île-de-France où les emplois de services sont particulièrement nombreux et la province où leur part est beaucoup plus faible. Seules exceptions, les régions côtières de la Méditerranée, Languedoc-Roussillon et PACA comptent une proportion élevée d'emplois de services en raison du tourisme et du transport maritime.

La montée des services suit une double tendance : elle reflète à la fois un processus d'agglomération des activités tertiaires dans les grandes capitales (finance, commerce et distribution, services aux entreprises) et une tendance à la dispersion

territoriale des services aux ménages qui bénéficient aux régions disposant d'avantages naturels (régions situées au sud de l'Italie, de la France, de l'Espagne et du Portugal). La résistance de ces régions aux chocs externes et à la concurrence internationale dépend de leur capacité à mener de véritables politiques de constitution de filières industrielles autour de ces atouts naturels.

Ces politiques influencent l'attractivité des investissements directs étrangers (IDE), dont le rôle dans l'évolution des spécialisations est souvent souligné. À cet égard, la France est assez attractive aux IDE du fait de sa position géographique et de la qualité de ses infrastructures. Les données publiées par l'OCDE pour l'année 2002 et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) confirment la bonne tenue des investissements directs sur le territoire français, en particulier dans les principaux secteurs de son économie. Avec 48 milliards de dollars d'investissements, la France se place en 2002 parmi les pays les plus attractifs alors que la tendance mondiale est à la baisse brutale des opérations d'investissements directs depuis 2001. À l'intérieur du pays, la présence étrangère se caractérise par une extrême sélectivité des territoires et des phénomènes de concentration supérieurs à ceux qui caractérisent les activités industrielles en général. Les firmes étrangères représentent en moyenne 33 % de la FBCF et 25 % de l'emploi industriel. Le poids des firmes étrangères est particulièrement élevé dans les régions Alsace, Haute-Normandie, Picardie et Centre. L'effet de la présence de firmes étrangères est ambigu puisque les firmes tendent à se concentrer dans les activités intensives en haute technologie et certaines activités de services qui se polarisent dans les grandes régions. À l'inverse, elles peuvent contribuer à diversifier le tissu économique et industriel de la région d'accueil en implantant de nouvelles activités.

Au total, la géographie économique française révèle des inégalités croissantes entre les deux ou trois régions de tête et le reste du territoire tant en termes de richesse par habitant que de type d'activité et d'emploi. La politique de l'État en direction des régions n'a pas encore tranché entre une politique de concentration des ressources favorisant la croissance et une politique d'équité et de rééquilibrage des inégalités.

Le rôle de l'État stratège en direction des régions

Le risque que l'élargissement de l'Union européenne et la libéralisation des échanges accroissent les inégalités territoriales en Europe est présent dans les débats de politique économique.

Mais deux optiques différentes s'expriment. Une première approche, s'appuyant sur les résultats de la nouvelle économie géographique, fustige le saupoudrage des aides régionales et préconise le laisser-faire : la tendance à l'agglomération régionale des activités de R & D et de haute technologie, serait source de croissance et d'efficacité. Les régions les plus dynamiques doivent être favorisées tant par les politiques nationales que par les politiques européennes.

Une approche opposée consiste à lutter contre les processus de polarisation par des politiques actives d'aménagement du territoire, de renforcement des aides à la création d'universités ou de centres de recherche sur l'ensemble des territoires, en particulier les plus défavorisés.

Une troisième option de politique centrale en direction des régions pourrait laisser jouer les forces de polarisation pour les activités de R & D nécessitant une masse critique élevée tout en soutenant les centres d'excellence locaux dans d'autres domaines que la R & D ou les secteurs de haute technologie. Sans empêcher la formation des grands pôles technologiques ou de grandes agglomérations, comme l'Île-de-France, il peut être efficace, en termes de développement et d'emploi, de s'appuyer sur les centres d'excellence locaux qui ne se réduisent pas à la performance technologique et de les soutenir au niveau européen. L'un des rôles de l'État stratège, à tous les niveaux, serait de renforcer les actions visant à développer une culture de la coopération dans les territoires régionaux et locaux.

La propriété intellectuelle au service de la recherche publique : jusqu'à quel point ?

Pour un groupe de prospective centré sur le rôle stratégique de l'État en matière de propriété intellectuelle, les questions liées à la recherche publique constituent un champ d'investigation privilégié. En quoi et dans quelle mesure une logique de réservation instituant des droits exclusifs peut-elle servir le progrès général de la science et de la technologie ? Où en est la France par rapport à ses principaux pays partenaires ? Quel sont les indicateurs pertinents ? Il convient de rappeler que la propriété intellectuelle ne constitue qu'un outil et non une fin en soi. De ce fait, la discussion porte aussi, plus largement, sur la place de la valorisation dans les missions de la recherche publique. Elle conduit à s'interroger sur les obstacles rencontrés en la matière, puis sur les incitations visant à stimuler le recours à la propriété intellectuelle, dans les institutions publiques de recherche. Elle s'achève par des réflexions sur les difficultés de mise en œuvre des politiques de valorisation dans notre pays. Sur tous ces points, la présente note reflète davantage des pistes de réflexion qu'un consensus au sein du groupe.

Pourquoi et comment valoriser les résultats de la recherche ?

En première analyse, le fruit de la recherche financée sur fonds publics peut sembler devoir être mis à la disposition de tous. La mission première d'un chercheur du secteur public consiste en tout cas à engendrer des connaissances nouvelles et à les publier. Or la propriété intellectuelle accorde à certains détenteurs des monopoles temporaires sur certaines créations de l'esprit. Elle le fait toutefois dans le but de stimuler cette création, à terme, et en assortissant ces monopoles transitoires de dispositions favorables à la diffusion du savoir, notamment par le biais des concessions de licences. Le brevet, en particulier, implique de divulguer une bonne part des connaissances relatives à l'invention concernée. Un autre important garde-fou concerne le principe de l'exemption de recherche, en vertu duquel les chercheurs peuvent être exemptés du paiement de frais de licence, dans l'exercice de leurs travaux, tout du moins tant que ces derniers n'impliquent pas d'exploitation commerciale. Au plan international, cette exemption n'est toutefois

pas codifiée et certains pays tels que les États-Unis et, à un moindre degré, le Royaume-Uni, les Pays-Bas voire l'Allemagne en ont dans l'ensemble une interprétation plus restrictive que la France et le Sud de l'Europe. Il s'agit là d'un important enjeu de prospective car un recul de ce principe pourrait alourdir fortement les dépenses des laboratoires publics au titre de la propriété intellectuelle, dans un domaine tel que la génomique.

En tout cas, en évitant à un organisme public de recherche d'être dépossédé du fruit de ses travaux par un concurrent, la protection par la propriété intellectuelle lui permet de rester indépendant dans ses choix de recherche et de diffusion du savoir. En outre, ce que le citoyen attend de la recherche financée sur fonds publics est en principe d'augmenter le bien-être général par une création de savoir se traduisant *in fine* par de nouveaux biens et services et répondant à des besoins divers : santé publique, création de richesse et d'emploi, etc. Ceci suppose de valoriser les résultats de la recherche publique, c'est-à-dire de mettre en place une articulation appropriée entre la création du savoir de base et l'innovation proprement dite, qui se traduit en général par une mise sur le marché. À l'échelle mondiale, de plus, la situation contemporaine correspond au passage d'une logique d'innovation principalement poussée par la science à une situation bien davantage tirée par le marché. Les laboratoires publics peuvent de moins en moins travailler isolément. Il leur faut de plus en plus s'allier à d'autres chercheurs publics ou à des opérateurs économiques privés. Ces derniers sont eux aussi souvent demandeurs de coopération public-privé mais, avant de s'y lancer, ils ont besoin de la sécurité juridique offerte par les divers outils de la propriété intellectuelle : brevets, droits d'auteur, marques, etc.

Où en est la France dans ce domaine ?

Les États-Unis constituent aujourd'hui le principal pays de référence dans ce débat, en particulier depuis le fameux *Bayh-Dole Act* de 1980, à travers lequel l'État américain incite fortement les chercheurs des universités et des laboratoires publics à davantage valoriser les résultats de leurs

recherches, notamment *via* les brevets et des accords de licence plus ou moins exclusifs. Au vu des études disponibles à ce jour, cette évolution se révèle ambivalente. Si elle peut être créditée de quelques succès, il lui est cependant reproché de stimuler moins la recherche fondamentale potentiellement porteuse de larges développements que la recherche orientée vers un certain type d'applications marchandes. Certains experts y voient le signe d'une dérive au détriment de l'intérêt général, estimant que cette tendance correspond surtout à une appropriation privative des résultats d'une recherche ayant au contraire vocation à constituer un fond commun, au bénéfice du plus grand nombre et, avant tout, au service des avancées ultérieures d'une science ouverte. En tout cas, des initiatives comparables ont depuis lors été prises dans de nombreux autres pays de l'OCDE. En Allemagne, par exemple, un programme d'action lancé en mars 2001 par le gouvernement fédéral a conduit à renforcer les dépôts de brevets de la part des organismes publics de recherche et notamment des universités, qui s'y trouvent incitées à organiser elles-mêmes des cellules de valorisation. La France s'est-elle aussi engagée dans cette direction, surtout depuis la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, qui vise à multiplier les échanges entre la recherche publique et le monde des entreprises.

Dans la plupart des pays, les données concernant la valorisation de la recherche publique sont plutôt parcellaires. Aux États-Unis, elles montrent que les mesures introduites depuis le *Bayh-Dole Act* ont conduit les plus grandes universités à passer des accords de licence sur une grande échelle. En 1999, les montants de recettes brutes de licence encaissées les plus élevés ont concerné l'université de Columbia (89,2 millions de \$) et le University of California System (74,1 millions de \$). Ces recettes y sont en fait concentrées non seulement sur un petit nombre de très grandes universités, qui sont parfois des ensembles regroupant une vingtaine d'établissements, mais aussi sur un petit nombre de brevets très rentables et généralement liés au domaine des biotechnologies. Par suite, de telles institutions américaines ne sont guère comparables avec les universités françaises, qui disposent en moyenne de beaucoup moins de moyens financiers et humains. En France, qui plus est, les données demeurent relativement lacunaires, en particulier concernant les établissements d'enseignement supérieur (universités et grandes écoles). Ceux-ci mis à part, l'ensemble des organismes publics de recherche se signale cependant par un quasi doublement des redevances au titre de la propriété intellectuelle, sur la période 1997-2001, comme l'a montré une enquête coordonnée par l'Observatoire de sciences et des techniques (OST). Sur ce plan, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et l'Institut Pasteur sont arrivés en tête en l'an 2001

– avec des recettes brutes facturées de respectivement 37 millions d'euros et 31 millions d'euros – devant le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM). Comme outre-Atlantique, ces chiffres renvoient très largement aux domaines de la pharmacie et des produits biologiques, et un seul contrat exceptionnel rapporte parfois jusqu'à 50 % – voire 80 % – du total des recettes. Là aussi, les brevets constituent la principale source de ces redevances.

Selon la base de données de l'OST lui-même, qui inclut cette fois les établissements d'enseignement supérieur, la part relative des institutions publiques de recherche dans le total des dépôts de brevets se révèle croissante. Elle est passée d'environ 6,9 % en 1997 à 7,5 % en 2000, pour les dépôts français auprès de l'INPI, et de quelque 8,6 % en 1998 à 9,2 % en 2001 pour les dépôts français auprès de l'Office européen des brevets (OEB). En apparence plutôt basse, cette part est sans doute quelque peu sous-estimée. Assez souvent encore, les inventions sont brevetées au nom d'acteurs privés alors que des laboratoires publics y ont participé. En outre, si la part relative des institutions publiques de recherche demeure assez faible dans l'ensemble, elle se révèle cependant beaucoup plus importante dans certains domaines. Dans le domaine des biotechnologies, par exemple, comme le montre une récente étude de l'OST, cette part relative se situe à des niveaux beaucoup plus considérables (de l'ordre de 40 %) et plutôt en croissance entre 1994 et l'an 2000. En matière de séquences génétiques, les organismes publics représentent même la majorité des dépôts de brevets effectués par les acteurs français. Alors qu'ils ne brevètent guère dans des domaines traditionnels tels que l'automobile, ils se révèlent donc très engagés, et de plus en plus, dans des domaines émergents, pour lesquels les liens entre la recherche privée et la recherche publique sont primordiaux.

Des attitudes contrastées selon les organismes de recherche

Par suite, les indicateurs relatifs aux diverses institutions publiques doivent être interprétés avec beaucoup de précautions. Il faut ainsi tenir compte du fait qu'elles se distinguent souvent très fortement les unes des autres par leurs missions, leurs domaines de compétence, leur taille ou leurs stratégies de valorisation. Que signifie ainsi le fait qu'en France, l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) représente, à lui seul, un tiers de l'ensemble des 3 000 contrats de licence ou accords d'exploitation détenus au 31 décembre 2001 par les organismes publics de recherche (hors enseignement supérieur), au titre tant des brevets que du savoir-faire, des logiciels, des bases de

données, des certificats d'obtention végétale (COV) et du matériel biologique ? Ceci renvoie très largement aux particularités des COV et à la politique de proximité menée par cet organisme vis-à-vis des industriels. Dans sa charte de propriété intellectuelle, l'INRA recommande d'éviter les brevets trop larges, c'est-à-dire menaçant de bloquer la circulation des connaissances, sachant que ce risque existe surtout dans le cas des séquences génétiques. Pour lui, de même, la marque constitue une protection d'appoint, en particulier lorsque l'innovation concernée fait l'objet de dépenses de publicité ou encore pour consolider tel ou tel savoir-faire secret.

Par contraste, un organisme tel que le CEA qui, plus que d'autres, s'occupe traditionnellement de recherche finalisée, mise bien davantage sur le brevet. Ceci contribue largement à expliquer pourquoi le CEA se trouve à la tête du principal portefeuille de brevets de la recherche publique française (3 041 brevets, au 31 décembre 2001), devant le CNRS (2 228 brevets en stock), bien que le premier ait une taille nettement moindre que le second. Il faut aussi rappeler que près de 30 % des activités du CNRS sont consacrées aux sciences humaines et sociales, c'est-à-dire à des domaines qui débouchent assez rarement sur des brevets. Les universités, de même, doivent se voir reconnaître d'autres vecteurs de valorisation que le seul brevet, qui n'est pas non plus forcément au cœur de leur « métier ».

Pareillement, le fait que l'INSERM dépose beaucoup plus de brevets que l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) renvoie non seulement au fait qu'il emploie plus de cinq fois plus de personnel mais aussi au fait que ces deux organismes se distinguent nettement l'un de l'autre tant par leur rôle en termes de valorisation que par leurs objets de recherche respectifs. L'INRIA se consacre en effet principalement aux logiciels, un domaine dans lequel l'application des critères habituels de brevetabilité demeure controversée, en Europe.

Entre l'INRIA et un autre organisme tel que le CNRS, les différences de classement en matière de brevets renvoient ainsi au fait que le premier a adopté une position plus en faveur des licences d'accès libre, y voyant un vecteur privilégié en termes de diffusion du savoir et de valorisation. Le nombre de brevets déposés ou en portefeuille ne saurait donc forcément refléter le nombre d'inventions effectivement réalisées.

Tous secteurs confondus, il faut également mentionner le rôle important de dispositifs tels que les cahiers de laboratoire ou les enveloppes Soleau, qui permettent d'établir des preuves d'antériorité.

D'une réflexion sur les missions à l'adoption d'une approche stratégique de la valorisation

Tout ceci montre qu'une analyse des choix de valorisation nécessite au préalable une réflexion sur les missions des organismes concernés. Dans cette perspective, la valorisation ne vise pas fondamentalement un objectif de rentabilité micro-économique. Même aux États-Unis, la plupart des cellules de valorisation sont déficitaires, alors qu'une minorité s'autofinancent à peu près et que seules quelques-unes rapportent énormément.

Dans ce contexte, la valorisation vise en principe surtout à transférer les résultats aux utilisateurs potentiels (même si le montant des recettes perçues n'est pas négligeable), pour se doter de moyens de fonctionnement suffisants. En ce sens, la valeur des recettes importe moins que le nombre de licences ou de contrats, qui révèle l'existence de partenariats ou de débouchés. Pour l'organisme concerné, il s'agit tant d'assurer la préservation et la circulation du savoir que de se doter d'un bon positionnement scientifique et technologique, afin d'être attractif vis-à-vis des entreprises ou d'autres organismes publics. Une véritable approche stratégique doit permettre de répondre non seulement à des questions telles que « faut-il breveter ? » mais aussi « faut-il publier ? », « combien de temps garder le secret ? » ou encore « dans quel projet inscrire ces décisions ? ».

Dans certains cas, opter pour une publication risque de dissuader les investisseurs. Dans un domaine comme celui du médicament, le fait de breveter telle ou telle molécule apparaît ainsi nécessaire pour protéger des investissements très lourds et pour déboucher sur l'innovation technologique, en clarifiant ses conditions d'appropriation.

Pour les logiciels, dont la durée de vie est en général assez courte, le brevet n'est, par contre, pas forcément le plus adapté. Le droit d'auteur et les droits dérivés sont souvent plus utilisés dans ce cas, ainsi que pour la création de bases de données, notamment dans le domaine des biotechnologies, qui engendre beaucoup de données à organiser et à protéger.

De façon générale, le dépôt de brevet ne constitue donc que l'un des multiples canaux à travers lesquels la recherche publique contribue à l'innovation en transférant ses connaissances vers l'industrie, parmi lesquels figurent aussi les contrats de recherche conjointe, les échanges de savoir-faire, la création d'entreprise, la mobilité des personnels, etc.

Quels obstacles à la valorisation ?

Dans la recherche publique française, la pratique de la valorisation demeure cependant bien imparfaite. Ceci tient tout d'abord au fait qu'en général, les cellules créées à cet effet l'ont été de façon très récente. Ceci vaut en particulier pour les services d'activités industrielles et commerciales (SAIC), qui ont été mis en place dans certaines universités depuis la loi du 12 juillet 1999 déjà mentionnée. Par rapport à leurs homologues américains, il leur manque encore souvent l'aptitude à favoriser avec agilité la coopération public/privé et la circulation du savoir. Il faut aussi mentionner un problème de balkanisation et de réflexe autonomiste : de trop nombreuses universités tiennent à avoir chacune leur propre cellule de valorisation, sans disposer pour autant de la masse critique nécessaire.

En Allemagne, leurs homologues ont bien davantage mutualisé leurs ressources, dans ce domaine. En France, les cellules universitaires de valorisation souffrent en général moins d'un manque de professionnalisme que d'un défaut de gouvernance. En effet, elles sont trop souvent intégrées dans un cadre administratif pesant et trop déconnectées des directeurs de laboratoires et des chercheurs eux-mêmes. En outre, elles souffrent en général d'un manque de moyens humains et financiers, y compris celles des établissements les mieux dotés sur ce plan, dont les universités de Paris-VI, Louis-Pasteur à Strasbourg, Lyon-I et Rennes-I.

Un autre important problème concerne la disposition d'esprit des chercheurs, qui perçoivent souvent mal le rôle de la propriété intellectuelle. Nombre d'entre eux pensent que le brevet s'oppose à la diffusion, alors le brevet ne fait généralement que différer la publication de 18 mois. Certes, alors qu'il y a une vingtaine d'années encore, les chercheurs étaient majoritairement hostiles à l'égard de la valorisation, les attitudes sont en général devenues plus positives et plus coopératives. Un gros effort de sensibilisation demeure toutefois à produire. Pour un chercheur, en France, il demeure en général plus important d'être reconnu comme le premier à avoir publié que comme le premier inventeur. Les chercheurs restent essentiellement évalués sur la base de leur liste de publications. S'il faut se garder d'un système qui, à l'inverse, les pousserait à déposer des brevets sans rien publier, il serait intéressant de privilégier plutôt une combinaison de publications et de titres de propriété intellectuelle ou de contrats.

Problèmes d'incitation et de titularité des droits

Une telle évolution relève cependant de la prospective car, pour l'instant, les incitations

existantes ne portent que sur le plan financier. L'application de ces règles d'intéressement pose tout d'abord de sérieux problèmes de désignation des inventeurs. Trop souvent, en effet, les contrats sont réduits au minimum et ne précisent pas suffisamment qui est le titulaire des droits. Pour les brevets, l'un des problèmes émergents concerne la titularité des droits vis-à-vis de certains types d'étudiants (stagiaires, doctorants non allocataires, etc.), auxquels reviennent les droits, lorsque aucun contrat de cession n'a été signé avec l'établissement d'accueil.

De manière générale, et depuis un décret du 13 février 2001, la recherche publique est tenue d'intéresser ses inventeurs à hauteur de 50 % des revenus nets, jusqu'à un certain pallier (de l'ordre de 60 000 €) et, au-delà, de 25 %. Auparavant, un taux unique de 25 % prévalait depuis 1996. La règle actuelle, qui concerne tant le brevet que d'autres aspects de la propriété intellectuelle (COV, logiciel, savoir-faire, etc.) suscite des réserves quant à son ampleur.

Avec ce taux de 50 %, sachant que, dans les autres pays comparables, la part des redevances versée à l'inventeur est en général plutôt d'un tiers (le reste allant pour moitié au laboratoire et à l'établissement concerné), la France se situe actuellement parmi les pays les plus favorables aux inventeurs. Une harmonisation sur ce plan serait en tout cas souhaitable au plan interne car, en France, ces dispositions ne valent que pour les chercheurs de droit public. Par suite, elles ne s'appliquent ni aux sociétés privées, ni aux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) tels que le CEA, ni à des fondations telles que l'Institut Curie, ni encore à d'autres catégories d'inventeurs potentiels non statutaires tels que les étudiants stagiaires. Ces différences sont porteuses de tensions, surtout pour les recherches menées en collaboration entre des chercheurs de statuts divers.

Certes, les chercheurs de droit public touchent généralement des salaires moindres que ceux de leurs collègues de droit privé. Est-il cependant sain de demander à la propriété intellectuelle de corriger de la sorte ce type de déséquilibre ? Pourquoi un fonctionnaire devrait-il être à ce point intéressé financièrement à l'exploitation que l'industrie privée fait des résultats de sa recherche, si la valorisation fait partie de ses missions d'intérêt général ? Sans doute l'État est-il de plus en plus soucieux d'attirer ou retenir des « cerveaux » pour ses propres services, dans un contexte démographique qui, à l'avenir, promet une concurrence accrue entre le public et le privé, pour le recrutement de personnel qualifié. Ceci conduit à se demander jusqu'à quel point l'intérêt des agents publics coïncide avec l'intérêt général.

Repères bibliographiques

GAUDRAT (P.) (dir.), *Coopérations public/privé dans le domaine de la R & D et propriété intellectuelle*, étude CECOJI/CRIEF commandée par le Commissariat général du Plan et le ministère de la Recherche, 2003.

OST (dir.), *Rapport sur les indicateurs relatifs à la propriété intellectuelle dans les organismes de recherche publique et dans les établissements d'enseignement supérieur*, dans le cadre du dispositif de production coopérative d'indicateurs interinstitutionnels, novembre 2003.

OST, *Biotechnologies françaises et propriété intellectuelle*, étude réalisée par SCHOEN (A.) et LAVILLE (F.) pour le ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles technologies, rapport final, 2004.

Prospective des métiers et des qualifications : un diagnostic

Une population active plutôt orientée à la baisse

Compte tenu du ralentissement passé de la natalité et des évolutions de long terme des comportements d'activité en début et en fin de carrière, quelles seront les perspectives d'évolution de la population active française pour les dix prochaines années ? Malgré quelques incertitudes, il est possible d'esquisser des perspectives en partant des prévisions démographiques de l'INSEE.

Le premier élément à prendre en considération est le ralentissement passé de la natalité. Malgré le redressement, observé en fin de période, du nombre de naissances, on reste en deçà du renouvellement des générations. À cela s'ajoutent les évolutions de long terme des comportements d'activité par genre et âge. Pour les plus jeunes, les taux d'activité ont beaucoup baissé avec l'allongement de la durée des études. Si ce mouvement peut s'interrompre, laissant ce taux sur un palier, il ne peut probablement pas s'inverser. Pour les femmes, les taux d'activité des générations les plus jeunes sont maintenant très proches de ceux des hommes. Quant aux actifs des 55-64 ans, leur taux d'activité a considérablement baissé. Il était de 37,2 % en 2000 contre 44,7 % en Allemagne la même année.

L'INSEE prévoit, dans un scénario tendanciel, que la population active continuerait de s'accroître jusqu'en 2006 (en moyenne + 130 000 personnes par an) pour reculer ensuite lentement (- 20 000 par an). Toutefois, ce scénario tendanciel est fondé sur l'hypothèse d'une poursuite des comportements passés correspondant à une période de fort chômage ; il ne prend en compte qu'à minima les inflexions récentes des comportements d'activité des jeunes comme des seniors apparues depuis 1995. Or, il n'est pas interdit de penser que ces changements puissent dans l'avenir s'accélérer.

Ces perspectives démographiques conditionnent pour une large part la croissance de l'économie au travers de deux facteurs, l'augmentation de la population active et l'évolution tendancielle de la productivité. Même si nous ne retenons plus comme en 2001-2002 une hypothèse centrale du retour au plein emploi, nous devrions enregistrer sur 10 ans une création de 1,2 million d'emplois et des départs en retraite de 5,8 millions de personnes au total : 7 millions de postes de travail à renouveler ou à créer

sur ces dix ans au lieu de 6,2 millions environ entre 1990 et 2000.

Ce n'est pas hors de portée globalement avec la faible utilisation actuelle de la main-d'œuvre et le taux de chômage de 9,8 % que nous connaissons en ce début 2004 ; mais ce qui est plus frappant, c'est l'extrême hétérogénéité des situations auxquelles il faut s'attendre par métiers, par branches, par territoires.

Quant à l'univers des métiers, il ne sera pas uniquement bouleversé par les transformations de la démographie et du développement économique. D'autres facteurs sont à explorer, parmi lesquels celui de la diffusion généralisée des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans la majeure partie des métiers.

Si la création nette d'emplois liés aux TIC devait se poursuivre à un rythme voisin de celui du passé, la diffusion de ces dernières dans les organisations de travail modifiera profondément la plupart des postes de travail, les compétences requises tout en stimulant l'exercice du cœur de métier dans la plupart des cas. Ce sont à la fois les innovations organisationnelles et les innovations technologiques qui vont transformer les logiques des métiers préexistantes.

Un nouveau questionnaire

Les hypothèses de croissance de l'activité et de l'emploi

Le scénario macro-économique sur l'évolution de l'emploi à l'horizon 2010 reposait sur des hypothèses de croissance influencées par une conjoncture favorable de la période 1997-2000 (perspectives d'un retour au plein emploi). Le contexte, depuis, a changé tant au niveau économique (ralentissement de la croissance) qu'au niveau institutionnel (loi Fillon sur les retraites).

Le nouvel exercice attendu devrait tenir compte des mouvements conjoncturels, des décisions prises institutionnellement et d'hypothèses sur les évolutions des comportements des entreprises et des individus. Quelle sera la croissance potentielle à l'avenir dans un contexte où la population active ne baisse que du fait de l'accélération de départs en

retraite ? S'il faut s'attendre d'ici 2020 à un ralentissement de 0,6-0,7 point de la population active, le déficit de croissance potentielle doit-il s'évaluer à cette hauteur-là ? Cependant, il conviendra de prendre également en considération l'évolution du chômage, les comportements d'activité des jeunes, des femmes et les mouvements migratoires. Comment les gains de productivité vont-ils évoluer et, selon leurs évolutions, quelles seront les variantes d'emploi que nous pouvons envisager ? En fonction des modifications des univers et des organisations de travail auxquelles il faut s'attendre, des départs à la retraite et des décisions de restructurations, notamment de délocalisations, quels impacts ces transformations auront-elles sur les emplois non qualifiés ?

L'attention portée aux comportements d'offre de travail, notamment chez les jeunes et chez les seniors

Dans un contexte où le renouvellement de la population active va concerner de façon hétérogène la plupart des métiers et des secteurs d'activité, la question de l'évolution de l'offre de travail des hommes et des femmes aux différents âges de la vie devra être approfondie.

L'âge de fin d'études augmente en moyenne d'un an tous les dix ans. Il était de 15 ans en moyenne pour les générations nées avant 1930, il devrait atteindre 21 ans pour la génération née en 1980. Or depuis 1997, le processus d'allongement des études et de hausse du niveau des sortants paraît enrayé. Plusieurs explications peuvent être avancées à la stagnation, voir à sa faible baisse du taux de scolarisation. Parmi elles, il est possible de lister celles liées à la croissance des seconds cycles professionnels, et surtout de l'apprentissage, à la politique de limitation des redoublements, à la vitalité du marché du travail de 2000 et 2001, les jeunes diplômés d'un niveau V (CAP, BEP) ayant choisi d'arrêter leurs études pour entrer dans la vie active...

Si l'offre de travail des salariés vieillissants doit diminuer pour les salariés qui ont commencé à travailler avant l'âge de 16 ans (possibilité de départs en retraite à taux plein avant 60 ans introduite par la loi du 21 août 2003), elle devrait augmenter pour les autres si les effets escomptés de la loi Fillon sur les retraites se produisent (il serait utile de connaître dans quelles proportions ces départs supplémentaires vont être remplacés).

L'interrogation sur la nature de la demande de travail

Dans le cadre des travaux du groupe de projet *Prométhée*, un dialogue avec les branches profes-

sionnelles sur le diagnostic national réalisé par le groupe «Prospective des métiers et qualifications» a été initié, et une réflexion méthodologique, qui puisse être utilisée par d'autres observatoires de branches professionnelles (cf. ANI du 20 septembre 2004) a été enclenchée. Ce travail devrait apporter des précisions sur la manière dont les entreprises, dans les branches concernées, appréhendent le vieillissement de leur main-d'œuvre salariée. En effet, le défi démographique à l'horizon 2010 va entraîner de grandes transformations dans les politiques de ressources humaines. Il s'agit par conséquent de pouvoir mieux appréhender les stratégies des entreprises face au nécessaire renouvellement de leur main-d'œuvre : vont-elles remplacer à l'identique leurs salariés partants ? Vont-elles délocaliser certains segments de leur activité productive et lesquels ou vont-elles accroître leur recours à la sous-traitance ? Vont-elles augmenter leur productivité du travail ? Vont-elles privilégier la mobilité promotionnelle ? Vont-elles recourir à la validation des acquis de l'expérience ?

Avec la loi Fillon sur les retraites, il faudra aussi regarder les effets des départs anticipés, rendus possibles par la loi Fillon sur les retraites, sur la population active sachant que ces derniers, estimés à 140 000 par année, seront importants dans les premières années seulement.

Prospective des métiers, une démarche au niveau des branches

Dans la prochaine décennie, les générations du «baby-boom» vont progressivement partir à la retraite. Bien plus que la croissance de l'emploi, c'est le remplacement des actuels quinquagénaires qui risque de générer des tensions sur le marché du travail. Les entreprises vont devoir renouveler leur politique de main-d'œuvre en s'interrogeant sur les compétences dont elles vont avoir besoin. Pour quels métiers ? Pour quelles fonctions ? Une mise en débat avec les entreprises des stratégies qu'elles vont mettre en œuvre permettra de mieux saisir leurs attentes vis-à-vis des informations utiles que l'État et les administrations concernées peuvent et doivent leur apporter pour la conduite de leurs actions et d'approfondir les analyses nationales qui devront être réactualisées pour tenir compte des décisions concernant les retraites.

L'implication des acteurs territoriaux

Les régions vont être fortement impliquées par les politiques de formation professionnelle et d'emploi. Il est nécessaire de réfléchir aux types d'échanges qu'il faudra ouvrir avec elles. La problématique territoriale est fondamentale car c'est à l'articulation des politiques de branche et des politiques territoriales que les choses vont vraiment bouger.

L'année 2004 est une année de transition pour ces dernières : élaboration d'un nouveau PRDF étendu à l'ensemble des actifs, élections régionales, nouvelle étape de la décentralisation qui transfère aux régions la compétence formation professionnelle.

Le besoin de travaux prospectifs va donc se faire sentir sur des thèmes jugés prioritaires à partir d'analyses suggérées par le diagnostic national. Il s'agira d'identifier avec les régions volontaires quels peuvent être les points d'entrée à la réflexion prospective: le vieillissement de la population, l'attractivité du territoire, le maintien des jeunes en région, la nécessité d'une relance du développement économique...

La nécessaire ouverture sur l'Europe

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne fixait un objectif ambitieux : «*Faire de l'Europe, d'ici 2010, l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*». L'année 2004 devrait permettre d'effectuer un bilan à mi-parcours de la réalisation des objectifs affichés à l'époque.

Dans un contexte de vieillissement et de mutations économiques rapides, l'investissement dans le capital humain est un enjeu primordial pour progresser vers le plein emploi et soutenir la croissance et la productivité en Europe. Si 11 millions d'emplois ont été créés depuis 1997, l'Europe doit créer 15 millions d'emplois supplémentaires d'ici 2010 pour atteindre un taux d'emploi de 70 %. Par ailleurs, il est nécessaire de relever le taux de croissance de la productivité qui a baissé ces dernières années.

Il y a urgence à agir de façon volontariste sur l'emploi et la productivité dès maintenant, si nous voulons faire face aux défis et ne pas simplement subir les évolutions. Cela implique de renforcer la capacité d'anticipation, de réaction et d'intégration des changements, qu'ils soient de nature conjoncturelle ou structurelle. Pour réussir, il faut définir de façon claire et transparente les responsabilités de chacun – autorités publiques, entreprises, individus – et revoir les incitations financières pour augmenter les niveaux d'investissements dans le capital humain.

Pour résoudre les problèmes d'emploi, il est aussi nécessaire de mieux anticiper les évolutions des besoins en qualifications et savoir adapter l'offre de formation en conséquence. Cet investissement supplémentaire dans les ressources humaines est nécessaire et doit s'accompagner d'une modernisation du fonctionnement du marché du travail

visant à accroître les capacités d'adaptation des salariés et des entreprises pour augmenter la participation des individus à ce dernier.

Il s'agira par conséquent de vérifier comment les thèmes ouverts par le groupe «*Prospective des métiers et qualifications*» sont investis par les autres pays européens et en quoi ses réflexions peuvent être utiles à la Commission.

Nouvelles modalités de travail

Le groupe s'est doté d'un comité d'orientation qui a pour charge d'arrêter un programme de travail et de suivre sa mise en œuvre. Deux fois l'an, il sera élargi aux représentants des organisations socio-professionnelles afin de leur faire état de l'avancée des travaux et recueillir leur avis.

Pour 2004, les premiers travaux du groupe s'attacheront essentiellement à une réactualisation des travaux quantitatifs prospectifs en lien avec la DARES du ministère du Travail, la DEP du ministère de l'Éducation nationale, mais également l'INSEE, le CEREQ, l'AFPA, l'ANPE, le COR et le réseau des OREF.

Nous devons répondre à plusieurs questions nouvelles. Quelle est à moyen-long terme le **taux de croissance potentiel de l'économie française** qui pourrait constituer une hypothèse centrale pour nos travaux ? Dans ce contexte macro-économique, quelles seront les ressources en main-d'œuvre, avec les prises en compte des comportements d'activité et des perspectives de départs en retraite liés à la loi Fillon avec ce double volet : allongement des durées de carrière mais également dès 2004 et sur 15 ans la prise en compte des carrières longues qui concernent surtout les ouvriers et employés peu qualifiés à partir de 55-56 ans (s'ils ont démarré à 15-16 ans).

La deuxième interrogation, importante, concerne **l'évolution de la productivité par branche** dans ce contexte nouveau d'une limitation progressive de la population active disponible par le départ plus important des anciens et le maintien du flux global d'entrée des plus jeunes (entre 650 000 et 700 000 par an), mais avec le risque accru de concurrence à l'embauche des jeunes et celui de non-remplacement de certains postes de travail.

Les techniques macro-économiques ne vont pas suffire pour répondre à ce problème et c'est pour cela que nous avons préconisé de décentraliser cette investigation au niveau des branches et des territoires, notamment les régions. C'est donc un des sens forts de la création ou du développement, s'ils existent, des observatoires de métiers par branche.

Nous n'aurons pas les moyens dans le temps qui nous est imparti de mettre en place un outil de synthèse qui assurerait un dialogue formel, modélisé, entre le niveau national et le niveau des branches ou le niveau des régions. Par contre nous pouvons conjointement valider un ensemble d'hypothèses qui, émanant des observatoires de branches ou des régions, sont testées au niveau national ou *a contrario* d'interrogations qui se font jour au niveau national et que les travaux des observatoires de métiers par branche vont permettre d'informer ou de confirmer.

Les élus et la territorialisation du système de santé

L'idée de territorialisation du système de santé bénéficie aujourd'hui d'un large consensus mais cette adhésion souffre de deux faiblesses majeures. D'une part, les modalités de cette territorialisation sont souvent aussi nombreuses que les interlocuteurs qui la promeuvent et, d'autre part, cette idée s'inscrit le plus souvent dans un constat d'échec du niveau central à réguler le système de santé. Ce discours en négatif ne permet guère à l'État de créer une dynamique au niveau local. Pourtant, certains élus locaux se sont saisis des questions de santé mais ces expériences, lorsqu'elles se révèlent probantes, semblent n'acquérir ni visibilité ni exemplarité. Or, un État stratège qui rompt avec le registre du «faire» doit capitaliser ces expériences afin de renforcer non pas son savoir-faire mais sa capacité à mobiliser d'autres acteurs.

L'objet de cette note est de mettre en évidence les processus qui font de la santé un enjeu de la politique locale c'est-à-dire, dans un premier temps, d'analyser les actions concrètes qui sont aujourd'hui menées par les élus locaux, puis d'identifier les facteurs d'évolution auxquels les élus sont confrontés, enfin de souligner les obstacles potentiels à la plus grande intégration des questions sanitaires dans les politiques locales.

Territoire et décentralisation

La territorialisation des politiques de santé est, sans nul doute, une des évolutions majeures depuis les trente dernières années avec la création des Directions régionales de l'action sanitaire et sociale (DRASS) en 1977, des Observatoires régionaux de la santé (ORS) en 1982, des Comités régionaux d'organisation sanitaire et sociale en 1991, des Unions régionales des médecins libéraux (URML) en 1993, des Agences régionales d'hospitalisation (ARH) et des Unions régionales des Caisses d'assurance-maladie en 1996, etc. Cependant, «la reconnaissance de l'action des échelons locaux passe par un mouvement de territorialisation et en aucun cas par des transferts de compétence»¹.

En France, il est d'usage de considérer deux formes essentielles de l'organisation territoriale :

- la déconcentration, qui est une modalité d'organisation de l'administration d'État, consiste à accorder par délégation un pouvoir de décision aux agents de l'État répartis localement dans des circonscriptions administratives, lesquelles n'ont aucune personnalité juridique ;
- la décentralisation se traduit par le transfert d'attributions de l'État à des institutions, juridiquement distinctes de lui et bénéficiant sous la surveillance de l'État d'une certaine autonomie de gestion.

La décentralisation, telle qu'elle est définie ici, implique donc une redistribution des pouvoirs et des compétences entre niveau central et niveaux intermédiaires et porte des enjeux considérables tant en termes d'efficacité que d'équité.

C'est tout d'abord la **réactivité et la capacité d'innovation des territoires** qui sont mises en avant. Dans le domaine sanitaire, de nombreux exemples – organisation de la permanence des soins en Languedoc-Roussillon, politiques de prévention et aménagement sanitaire du territoire en Nord-Pas-de-Calais, etc. – montrent que la détermination et la mise en œuvre de politiques au niveau local sont souvent plus aisées qu'au niveau central. Ce phénomène procède, au moins partie, d'une meilleure connaissance des acteurs et de l'ensemble dans lequel ces politiques s'inscrivent et donc des interactions entre les différentes politiques publiques.

Par ailleurs, la proximité peut être un moyen de renforcer l'expression de la **démocratie** au sein du système de santé. Aujourd'hui, cette démocratie s'exerce à travers la démocratie représentative qui mobilise les élus politiques, la démocratie sociale qui repose sur les partenaires sociaux et une «démocratie sanitaire» encore mal définie qui fait référence aux usagers et à leurs représentants (jurys citoyens, états généraux de la santé, associations de malades, etc.). Malgré – ou à cause de – cette «multiplication démocratique», le constat de déficit démocratique du système de santé français est largement partagé. Si la décentralisation n'est pas,

(1) Hassenteufel (P.) et Loncle (P.), *Territorialisation n'est pas décentralisation...*, Pouvoirs locaux, n° 58, 2003.

en soi, une solution, elle peut être l'occasion d'une clarification et d'une redéfinition des modalités de l'exercice démocratique dans ce champ.

Enfin, la décentralisation, dès lors qu'elle s'accompagne d'une responsabilité financière des échelons intermédiaires, peut permettre des gains d'efficacité et une meilleure utilisation des ressources. Ce postulat repose notamment sur la capacité des acteurs locaux à adapter l'offre de soins aux besoins par le biais d'innovations organisationnelles et à définir des modes de régulation qui tiennent compte des problèmes rencontrés.

«Territorialisation et décentralisation peuvent alors être des leviers pertinents pour ``recoller les morceaux'' et agir de façon coordonnée en fonction des situations concrètes du territoire, de ses caractéristiques sociales, économiques, environnementales et alimentaires» ².

Les élus locaux face aux enjeux de santé publique

Dans la plupart des projets de décentralisation du système de santé (Soubie, Évin, Prél) les élus locaux jouent un rôle majeur. Leur légitimité démocratique, en effet, leur permet d'appréhender la santé et ses déterminants, en intégrant non seulement l'aspect organisationnel du système de soins mais aussi les problématiques liées à la cohésion sociale et territoriale.

Il convient, dans un premier temps, de souligner la grande diversité que recouvre le terme d' élu : diversité des mandats – sénateur, député, maire ou président de structure intercommunale, conseiller régional, conseiller général, – laquelle implique une diversité dans les champs de compétence de ces élus, diversité des contextes régionaux ou locaux qui déterminent les enjeux auxquels ces élus doivent répondre, enfin diversité de la sensibilité des élus aux questions de santé en fonction notamment de leurs liens personnels et professionnels avec le monde médical.

Les élus régionaux et la santé

Une enquête menée en décembre 2002 auprès des Conseils régionaux pour l'Union régionale des médecins libéraux de Rhône-Alpes ³ montre que l'implication des régions dans le domaine sanitaire

reste globalement marginale, la santé ne relevant pas des compétences obligatoires des Conseils régionaux. Pour autant, les régions ne sont pas totalement absentes de la sphère sanitaire : si la santé n'apparaît pas le plus souvent dans le cadre de programmes spécifiques, certains enjeux sanitaires sont abordés à travers les programmes régionaux mis en œuvre dans les champs de la solidarité, de l'aménagement du territoire ou encore de l'éducation. De plus, les régions ont aussi investi les questions liées à l'information, à l'ingénierie et à l'observation statistique (Observatoires régionaux de la santé, registres...). L'enquête montre que les principaux partenaires institutionnels des Conseils régionaux en matière de santé sont les Agences régionales d'hospitalisation, les Directions régionales de l'action sanitaire et sociale et les Conseils généraux, les Unions régionales des Caisses d'assurance-maladie ou des médecins libéraux étant moins souvent citées.

L'intervention des élus régionaux apparaît aujourd'hui comme une réponse à des dysfonctionnements constatés en termes d'offre ou d'accès aux soins mais reste le plus souvent cantonnée à la politique hospitalière ou à des actions de prévention. La médecine de ville est un secteur peu investi par les régions.

Des compétences transversales au niveau infra-régional qui touchent au domaine sanitaire

Si les compétences des élus régionaux en termes de santé restent relativement marginales, le rôle des maires et du Conseil général est plus important. Il faut notamment souligner que le projet de loi relatif aux responsabilités locales renforce les compétences des départements. Par ailleurs, la prise en charge de certaines urgences (services d'incendie et de secours) et celle de certains groupes de population (les personnes âgées, les femmes et les enfants) relèvent traditionnellement du champ d'action des élus locaux.

La place grandissante du «sanitaire» dans la sphère publique est un mouvement général auquel les élus locaux sont, eux aussi, confrontés. Ce mouvement se traduit notamment par la prise en compte des impacts sanitaires de politiques publiques *a priori* autonomes. On peut citer, par exemple, le problème de la pollution des eaux par les nitrates dans le cadre de la politique agricole, celui du saturnisme dans la politique de l'habitat, les questions liées à la qualité de l'air dans le domaine environnemental, etc.

Bien que la santé reste pour de nombreux élus une prérogative d'État, les politiques locales intègrent aujourd'hui une dimension sanitaire, le plus souvent motivée, aujourd'hui, par un souci de prévention.

(2) Rapport du groupe de travail «Régionalisation de la santé en Alsace» réalisé sur l'initiative de la région Alsace.

(3) Bourguet (Y.) et Serré (M.), Quelle politique régionale pour la santé en France? disponible à l'adresse suivante : http://www.upmlra.org/doc/doc_148_doc.pdf

Des phénomènes émergents au niveau des territoires

Les travaux menés par l'Observatoire régional de la santé du Nord-Pas-de-Calais ⁴ apportent un éclairage prospectif à cette réflexion. Trois grandes tendances, qui se nourrissent de la convergence de phénomènes touchant à la santé, aux territoires et de facteurs d'évolution plus généraux, se dessinent aujourd'hui :

- L'investissement de l'élu local est de plus en plus attendu de la part des habitants dans les politiques de santé publique ;
- Les mutations du système de santé et l'extension du discours sanitaire impactent très fortement les politiques et les projets locaux ;
- Les politiques et les projets locaux se développent et sont appelés à se développer plus encore.

Tout d'abord, dans le champ de la santé, un mouvement d'acculturation très net par les élus locaux de ces problématiques a été initié grâce à leur implication dans des programmes de prévention ou des projets locaux sanitaires et sociaux ciblés (personnes âgées, démographie médicale, personnes handicapées...) et dans la définition des schémas d'organisation sanitaire, des programmes régionaux de santé et aussi grâce à la montée en charge des Agences régionales d'hospitalisation, des Unions régionales des médecins libéraux et des Unions régionales des Caisses d'assurance maladie.

Par ailleurs, la visibilité grandissante des crises sanitaires et les interrogations relatives à la démocratie locale – notamment dans le cadre de l'application du principe de précaution – renforcent la légitimité des élus locaux dans ce champ.

Enfin, les dysfonctionnements et les difficultés auxquels fait face le système de santé conduisent certains acteurs à promouvoir de nouveaux espaces de décision, plus proches du « terrain ».

Au niveau des territoires, on assiste à la montée en puissance des intercommunalités (avec des budgets et des compétences étendus) et, parallèlement, à l'accentuation de la concurrence entre territoires. L'attractivité territoriale est devenu un enjeu majeur et cette attractivité se construit aussi à travers l'offre de soins disponible (par exemple, l'existence d'une maternité peut être l'un des déterminants des choix

de localisation des entreprises). La notion de « projet de territoire » prend ici tout son sens dans la mesure où ces projets doivent mêler politiques de développement local et enjeux sanitaires.

Enfin, les élus locaux sont aussi confrontés à des facteurs d'évolution généraux comme les effets du vieillissement de la population ou la demande sociale pour une prise en compte de l'ensemble des déterminants de santé.

Les facteurs de blocage

Ces phénomènes qui semblent aiguillonner l'implication croissante des élus locaux dans les politiques de santé sont toutefois contrebalancés par des facteurs de blocage importants.

La question du financement de ces politiques en est un des aspects essentiels. Le niveau local dispose en effet de marges de manœuvre restreintes, que ce soit au niveau de l'hôpital avec la mise en œuvre de la tarification à l'activité avec une définition des prix à l'échelon national ou au niveau des programmes de santé publique, les crédits étant largement obérés par les objectifs définis au niveau national. Par ailleurs, le recours à des mécanismes de financement décentralisés ne cesse d'inquiéter les élus en raison de l'importance des budgets santé et aussi des risques d'inégalité entre territoires (on note une certaine méfiance vis-à-vis des mécanismes de péréquation).

Au-delà de cet aspect, l'organisation et la régulation du système de santé soulèvent deux problèmes majeurs. En premier lieu, il s'agit d'un domaine dans lequel les élus ont peu d'expérience (ou alors cette expérience est souvent liée à leur implication en tant que professionnels ou patients) ; or les arbitrages qui doivent être effectués supposent aussi que les élus aient les moyens de résister aux différents groupes de pression. En second lieu, ces deux fonctions appellent, sans nul doute, à faire des choix impopulaires dans un contexte économique difficile.

Perspectives

Le rapport du groupe de travail « Régionalisation de la santé en Alsace » distingue quatre fonctions principales d'un système de santé : l'observation et l'information statistiques, l'organisation de l'offre de soins, la régulation du système de soin, et la prévention et l'éducation à la santé. Dans le cadre d'un exercice prospectif, il convient d'évaluer les dynamiques en cours et les interactions entre les acteurs selon ces quatre dimensions. Le groupe *Poles* a donc engagé une réflexion sur le rôle des élus dans le domaine de la santé d'une part afin de dresser un bilan des actions menées aujourd'hui (quelles fonctions sont privilégiées ? par quel biais

(4) Lacoste (O.) et Lebas (E.), Santé et développement auprès des intercommunalités, étude réalisée par l'ORS Nord-Pas-de-Calais sur une demande du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais.

sont-ils impliqués sur ces dossiers ? quels sont les outils qui sont concrètement utilisés ?), d'autre part afin de mieux cerner les projets et les besoins des élus locaux dans ce domaine.

Au-delà, cette réflexion constitue un matériau fondamental de la prospective de la territorialisation du système de santé. Sans préjuger d'un scénario qui privilégierait les élus locaux au détriment des autres acteurs, leur vision des enjeux de la politique de santé à 15 ans nourrira les différentes hypothèses quant à l'architecture d'un système de santé décentralisé.

Il existe aujourd'hui deux tendances lourdes : l'extension progressive de la territorialisation du système de santé (par déconcentration) au moins sur certains domaines, et la promotion par le gouvernement d'une plus grande autonomie des collectivités locales. La question qui se pose à un horizon de 15 ans dans le domaine de la santé est bien celle du télescopage éventuel de ces deux tendances. Pour l'État, les enjeux sont considérables. Si son rôle ne peut être moindre que la définition de principes généraux applicables sur l'ensemble du territoire, le champ des possibles est vaste et pose la question du financement du système de santé (et des mécanismes de péréquation à mettre en œuvre le cas échéant), celle des outils de régulation qui peuvent être mobilisés au niveau des territoires (conventionnement sélectif des professionnels de santé, règles de rémunération, modalités d'accès aux soins, etc.) et aussi celle, non moins essentielle, de la représentativité.

*Prospective de l'État et attractivité de la France
dans le domaine des activités de recherche-développement-innovation*

Attractivité pour les étudiants étrangers et potentiel de la recherche en France

Le groupe *Saraswati* mène une réflexion prospective sur l'attractivité de la France dans les domaines de la recherche-développement et de l'innovation. Trois grands axes en structurent les travaux : la mobilité internationale des étudiants, celle des chercheurs et ingénieurs ainsi que la localisation des activités de recherche industrielle.

La première phase, en voie d'achèvement, concerne la mobilité des étudiants car ils représentent désormais le premier réservoir de l'émigration des scientifiques. Cette note en résume les principaux résultats obtenus à partir du travail déjà accompli.

La mobilité internationale des étudiants : tendances et éléments prospectifs

Projections des effectifs d'étudiants en mobilité internationale à horizon 2015

Le nombre d'étudiants en mobilité internationale a doublé en vingt ans pour atteindre dans les pays de l'OCDE plus de 1,5 million en 2001 (1,7 million dans le monde). Les projections à horizon 2015 indiquent que cette mobilité internationale des étudiants devrait connaître une forte croissance. Le nombre d'étudiants en mobilité internationale aura plus que doublé, même dans l'hypothèse basse de croissance des flux annuels mondiaux (4,8 %).

Avec des taux annuels moyens supérieurs au taux de 4,8 %, les zones Asie, Afrique, et Amérique du Sud seront celles qui enregistreraient les plus fortes croissances, suivies de l'Europe de l'Est avec 2,8 %. L'Europe de l'Ouest, comme l'Amérique du Nord connaîtraient une croissance faible, au plus égale à 2 %.

**Tableau 1 : Trois scénarios d'évolution des effectifs
d'étudiants en mobilité internationale 2001-2015**

	S1	S2	S3
Afrique	4,9%	5,9%	4,1%
Moyen Orient	4,5%	5,2%	3,9%
Asie	7,8%	9,4%	6,9%
Amérique du Nord	1,9%	2,0%	1,8%
Amérique du Sud	3,5%	4,0%	2,9%
Europe de l'Ouest	1,4%	1,4%	1,4%
Europe de l'Est	3,5%	4,1%	2,8%
Monde	5,5%	6,7%	4,8%
Nombre d'étudiants	4,165	4,968	3,723

En millions d'étudiants – Source : Calculs à partir de l'étude prospective «Global Student Mobility 2025»

Comme le montrent les statistiques harmonisées au niveau international, la mobilité des étudiants se caractérise par une forte concentration géographique. En effet, les pays de l'OCDE accueillent près de 85 % des étudiants étrangers dans le monde. Même dans la zone OCDE, six pays, l'Allemagne, l'Australie, les États-Unis, la France, le Japon et le Royaume-Uni, en accueillent plus des trois quarts. Mais, compte tenu des projections à l'horizon 2015, cette structure pourrait se modifier du fait des changements futurs de l'attractivité des pays ou zones. C'est dire l'importance d'appréhender les facteurs de mobilité et d'attractivité des étudiants.

Les facteurs de mobilité et d'attractivité des étudiants

L'attractivité des pays ou zones géographiques pour les étudiants en mobilité internationale dans les cycles de l'enseignement supérieur dépend de plusieurs facteurs, dont certains sont à la base même de toute décision d'étudier à l'étranger et de choix du pays de destination :

- Le degré de diversité des formations proposées dans les pays d'origine et les conditions requises pour y accéder.
- La qualité de l'offre de formation, la réputation des établissements dans les pays d'accueil et la promotion du système éducatif à l'étranger.
- La transférabilité et/ou la reconnaissance des diplômes entre pays d'origine et pays d'accueil. Le degré de reconnaissance sur le marché du travail, dans le pays d'accueil comme dans le pays d'origine, des qualifications acquises est un facteur essentiel de la mobilité étudiante.
- Le coût des études à l'étranger, y compris les droits de scolarité, comparé à leur coût dans le pays d'origine. Mais l'impact de ce facteur n'est pas exclusif, car les flux d'étudiants sont faibles dans certains pays alors que les droits de scolarité y sont peu importants ou inexistantes notamment les pays nordiques, et sont importants dans d'autres pays, alors que les droits de

scolarité y sont élevés, notamment aux États-Unis.

- Les infrastructures d'accueil tels le logement et les centres d'apprentissage de la langue, les prestations sociales dont les étudiants bénéficient, ainsi que la politique des bourses d'études.
- La langue de l'enseignement et celle du pays d'accueil jouent un rôle déterminant. À eux seuls, les quatre pays anglophones de la zone OCDE reçoivent 56 % des étudiants étrangers de cette zone. C'est dire l'avantage concurrentiel des pays anglophones dans ce domaine que certaines universités non anglophones cherchent à compenser en proposant des formations en langue anglaise.
- La proximité géographique et culturelle des pays d'accueil et d'origine ainsi que les liens historiques (par exemple les flux entre pays du Commonwealth et le Royaume-Uni et entre l'Afrique francophone et la France).
- Les programmes d'échanges bilatéraux ou multilatéraux entre établissements, pays ou régions économiques (par exemple les bourses du ministère des Affaires étrangères en France et du programme européen ERASMUS).
- La qualité de vie et l'attractivité culturelle du pays d'accueil constituent également un facteur important.
- La présence de diasporas et de réseaux d'accompagnement, en particulier les associations d'étudiants ou d'anciens étudiants du pays d'origine qui jouent le rôle de relais d'information.
- La politique d'immigration (ou en matière de visa), avec la possibilité pour un étudiant étranger de travailler à temps partiel durant ses études et de s'installer dans le pays à l'issue de la formation, ont un fort impact sur le choix de la destination des étudiants étrangers.

Si la décision d'étudier à l'étranger et le choix du pays de destination sont le résultat d'une combinaison de facteurs économiques, culturels et sociologiques, force est de constater que les politiques d'attractivité menées par les États ou les institutions d'enseignement et de formation ont aussi un impact fort sur la destination des étudiants. Cet élément peut expliquer d'ailleurs la forte concentration des flux et des stocks d'étudiants dans quelques pays de l'OCDE. Ces politiques se traduisent aussi par les modes d'internationalisation de l'enseignement

supérieur qui se diversifient et connaissent un développement important.

Le développement de nouveaux modes d'internationalisation de l'enseignement supérieur

De fait, même si la mobilité internationale des étudiants constitue la modalité courante de l'internationalisation de l'enseignement supérieur, la mobilité des programmes éducatifs, comme celle des établissements, connaît aujourd'hui un développement rapide dans le monde.

La mobilité des programmes éducatifs peut prendre différentes modalités. L'une d'entre elles est *l'enseignement à distance* au moyen des technologies de l'information et de la communication. Comme le montrent les données statistiques de l'OCDE, cette modalité connaît une croissance rapide depuis 1996, et représente par exemple pour l'Australie 9 % des effectifs d'étudiants étrangers formés par ce pays. Certains établissements, notamment l'université de Phoenix, offrent des cursus universitaires, principalement dispensés en ligne, sanctionnés par des diplômes. Cette forme de mobilité concerne aussi *la dispense de programmes éducatifs par des enseignants à l'étranger, et la délivrance de diplômes dans le cadre de partenariats établis entre établissements* de deux ou plusieurs pays et donc la reconnaissance de programmes d'études communs. Enfin, la mobilité des programmes par la vente ou le franchisage d'un programme éducatif à un établissement étranger.

La mobilité institutionnelle concerne la localisation des établissements d'enseignement publics ou privés à l'étranger. Il s'agit pour l'établissement d'implanter un campus, de racheter un établissement à l'étranger, et/ ou de s'associer à une université étrangère pour la délivrance de diplômes. Comme le souligne les travaux de l'OCDE, les établissements britanniques ont mis en place cette forme d'éducation internationale au cours des années 1990. Les établissements américains offrent des services éducatifs dans au moins 115 pays. L'université américaine qui figure au marché du NASDAQ, Sylvan International Universities, par exemple, a récemment acquis des universités privées et des écoles de commerce au Chili, en Espagne, en France, en Inde, au Mexique, et en Suisse, qui accueillent au total plus de 60 000 étudiants. En Australie, les étudiants étrangers formés dans les établissements australiens à l'étranger ont vu leur nombre doubler entre 1996 et 2001 et représentent actuellement plus de 20 % de tous les effectifs d'étudiants étrangers, formés par ce pays. Par ailleurs, les établissements canadiens, allemands et sud-africains s'efforcent aussi de développer leurs offres de formation à l'étranger.

Quelles implications pour la France ?

Pour appréhender l'impact du degré d'attractivité future de la France pour les étudiants étrangers sur la recherche en France, des travaux ont été entrepris pour estimer les besoins en personnels de recherche et développement. Ces estimations prennent en compte l'augmentation du coût moyen par chercheur, liée notamment à la croissance des dépenses des branches maladie et retraite. Elles intègrent également les possibles tensions sur le marché du travail des personnels scientifiques. Par ailleurs, des simulations ont été réalisées pour mesurer l'impact de la variation des effectifs d'étudiants étrangers en France sur le potentiel de diplômés de l'enseignement supérieur, notamment des étudiants susceptibles d'accéder à des carrières de la recherche.

Des besoins importants de recrutement et/ou de remplacement des personnels de recherche

Compte tenu du vieillissement de la population des chercheurs et des ingénieurs dans le secteur public et de la durée limitée de la carrière de chercheur dans le secteur privé, les besoins de remplacement et/ou de recrutement en personnels de recherche seront importants dans les dix années à venir. Ces besoins sont estimés en moyenne annuelle, dans l'hypothèse basse (2 % de croissance économique et un ratio DIRD/PIB de 2,2 %, cf. tableau 2), à plus de 13 000 personnels de recherche, dont près de 8 000 chercheurs et un peu moins de 6 000 personnels d'accompagnement. Dans le secteur public ces besoins sont estimés à près de 3 300 chercheurs et enseignants-chercheurs et à plus de 2 600 personnels de soutien (ingénieurs et techniciens).

Tableau 2 : Besoins de renouvellement et/ou de recrutement de personnels de R&D en France (moyenne annuelle en personnels physiques 2002-2013)

Hypothèses (Tx PIB - DIRD/PIB) (1)	Total	Dont	
		Chercheurs	Personnels de soutien
(2% - 2,2%)	13 663	7 995	5 668
(2% - 2,5%)	16 315	9 659	6 656
(3% - 2,2%)	16 161	9 583	6 579
(3% - 2,5%)	19 061	11 401	7 660
(3% - 3%)	24 181	14 695	9 486
	Public		
(2% - 2,2%)	5 949	3 293	2 656
(2% - 2,5%)	7 337	4 301	3 037
(3% - 2,2%)	7 353	4 312	3 041
(3% - 2,5%)	8 863	5 408	3 455
(3% - 3%)	11 935	7 637	4 298
	Privé		
(2% - 2,2%)	7 715	4 702	3 013
(2% - 2,5%)	8 978	5 359	3 619
(3% - 2,2%)	8 809	5 271	3 538
(3% - 2,5%)	10 198	5 993	4 205
(3% - 3%)	12 245	7 058	5 188

Tx PIB : Taux de croissance du produit intérieur brut ; DIRD : dépense intérieure de recherche et développement. – Source : Projections Saraswati, données statistiques de la Direction de l'évaluation et de la prospective, bureaux DEP B3 et A1

Mais, dans cette hypothèse basse, le nombre de chercheurs pour 1 000 actifs passerait à 6,3 en 2013 contre 6,6 en 2001 (ce ratio est de 8,1 au Japon et 9,6 aux États-Unis en 2001). Il faut noter que les données récentes ne permettent pas de cerner les effets sur l'âge de départ à la retraite des chercheurs et enseignants-chercheurs de l'augmentation du nombre d'années de cotisations nécessaires pour atteindre le taux plein de pension.

Projections des effectifs étudiants en France et simulation d'impact de l'attractivité pour les étudiants étrangers

On assiste depuis cinq ans à une forte diminution des effectifs étudiants dans les filières scientifiques et technologiques, phénomène qui touche l'ensemble des pays de l'OCDE, y compris les États-Unis (cf. note Saraswati n° 1). En France, cette tendance touche principalement les filières scientifiques des 1^{er} et 2^e cycle des universités. Toutefois, les situations sont contrastées selon les disciplines : baisse des inscriptions dans les mathématiques, la physique les sciences de la vie (hors santé) et la chimie et hausse de celles de l'informatique et des sciences pour l'ingénieur. Dans les formations en 3^e cycle, ces évolutions se traduisent par le développement des filières professionnalisantes (DESS et mastère professionnel) au détriment des formations à et par la recherche (DEA).

Projections des effectifs des étudiants dans les universités 2003-2012

Les projections ont été réalisées, sur la base des hypothèses du groupe Saraswati concernant la variation des effectifs d'étudiants, notamment étrangers en France, par le Bureau des études statistiques sur l'enseignement supérieur, Direction de l'évaluation et de la prospective, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Cet exercice porte sur les principales filières scientifiques post-baccalauréat : les universités hors IUT, et hors formations en santé, pharmacie et paramédicales. Les étudiants des instituts nationaux polytechniques, des classes préparatoires aux grandes écoles ainsi que ceux des écoles d'ingénieurs internes ou rattachées aux universités sont compris dans les effectifs universitaires.

Hypothèses :

LT : Hypothèse tendancielle des flux, y compris d'étudiants étrangers

1A : Plus de 30 % de ces flux répartis proportionnellement entre les 1^{er}, 2^e et 3^e cycles.

1B : Plus de 30 % de ces flux, où la moitié affectée au 1^{er} cycle est retirée puis ventilée proportionnellement sur les 2^e et 3^e.

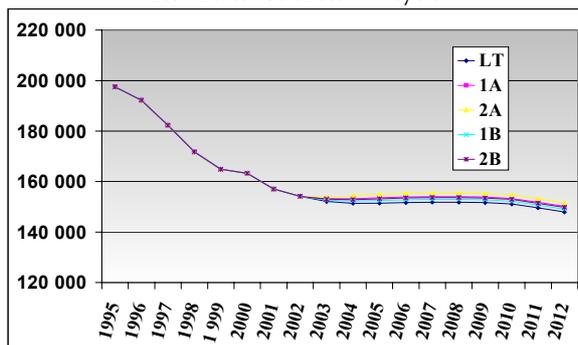
2A : Plus de 111 % de ces flux répartis proportionnellement sur 1^{er}, 2^e et 3^e cycles.

2B : Plus de 111 % de ces flux, où la moitié affectée au 1^{er} cycle est retirée puis ventilée proportionnellement sur les 2^e et 3^e cycles.

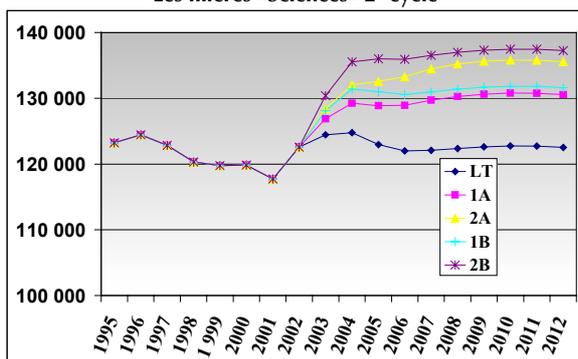
Ces tendances conduiraient à conclure à la baisse du vivier des chercheurs, qui pourrait hypothéquer le potentiel futur de la recherche en France. Et les

projections à horizon 2012 montrent que, compte tenu des flux d'élèves dans les collèges et lycées, les effectifs d'étudiants dans l'enseignement supérieur seront stables voire en baisse. Une politique qui viserait à renverser cette tendance devrait comporter trois grandes orientations. L'amélioration du taux de réussite dans les premiers cycles universitaires, une action volontariste pour favoriser la culture scientifique, l'attractivité des filières scientifiques et des métiers et carrières de la recherche, et une promotion de l'attractivité de la France pour les étudiants étrangers.

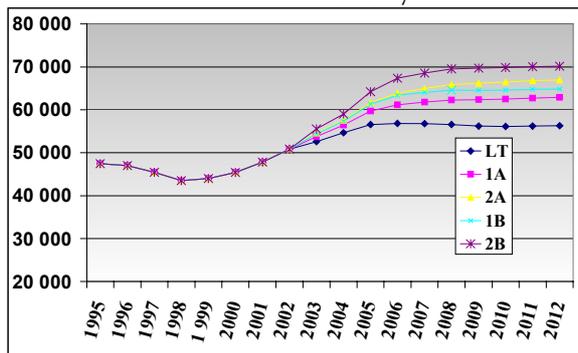
Les filières «Sciences» 1^{er} cycle



Les filières «Sciences» 2^e cycle



Les filières «Sciences» 3^e cycle



Les quatre hypothèses de l'attractivité de la France pour les étudiants étrangers

Les tendances observées et les projections réalisées montrent que celles-ci pourraient se traduire par des tensions sur le marché du travail des personnels scientifiques, et affecter le capital humain de la recherche en France, voire en Europe. Les travaux du groupe de projet aboutissent à quatre hypothèses

concernant l'augmentation des effectifs d'étudiants étrangers en France, qui ne constitue qu'une des réponses possibles. Présentés ici brièvement, ces hypothèses se distinguent par deux dimensions : la maîtrise ou non des flux d'étudiants et l'existence ou non d'actions visant à réguler la structure des flux. Les graphiques présentés illustrent l'impact potentiel sur les effectifs d'étudiants à l'université dans les filières scientifiques, en considérant le cas où les étudiants étrangers seraient tous formés en France.

Hypothèse n° 1 : Rayonnement international et formation des étudiants étrangers en France

Dans ce scénario, l'objectif principal est l'image de la France dans le monde. Cette option se traduit par le maintien de la part de la France dans l'accueil des étudiants en mobilité internationale, qui s'élève à 10 % (contre 31 % pour les États-Unis, 15 % pour le Royaume-Uni, 12 % pour l'Allemagne, 7 % pour l'Australie et 4 % pour le Japon). Le choix d'une telle option reviendrait à doubler d'ici 2015 le nombre d'étudiants étrangers en France. Mais, compte tenu de la stabilité des effectifs étudiants dans notre pays la part des étudiants étrangers passerait à plus de 26 % contre 12,7 % actuellement. Cette option soulève cependant certaines difficultés liées principalement aux coûts de la formation financés principalement par la collectivité.

Hypothèse n° 2 : Rayonnement international et diversification des modalités d'internationalisation de l'enseignement supérieur

Il s'agit d'une optique où les étudiants pourraient se former soit en France (modalité de mobilité des étudiants), soit dans le pays d'origine par le recours à la mobilité des programmes ou des institutions d'enseignement. Cette option nécessite aussi le développement des actions de promotion à l'étranger du système éducatif français. Notons ici que le doublement du nombre d'étudiants étrangers formés dans le système éducatif français se traduirait par l'accueil d'une part moins importante d'entre eux. De plus, cette diversification est génératrice de revenus puisque certains étudiants étrangers financeraient une part plus importante voire le total du coût de leurs études.

Hypothèse n° 3 : Maîtrise quantitative des flux

Dans ce scénario, l'augmentation serait plus limitée (+ 30 % par rapport à la tendance actuelle), mais sans que cette augmentation obéisse à une volonté d'agir sur la structure des effectifs d'étudiants

étrangers en France (géographie, filières, cycles et disciplines). Les autres modalités d'internationalisation de l'enseignement supérieur connaîtraient un développement plutôt modéré. Dans ce cas, compte tenu des projections des effectifs d'étudiants en mobilité internationale, la structure des effectifs d'étudiants étrangers en France pourrait profondément se modifier au profit des étudiants originaires des zones Asie et Amérique du sud.

Hypothèse n° 4 :
Maîtrise des flux et actions
sur la structure des effectifs
des étudiants étrangers

L'augmentation des effectifs d'étudiants étrangers dans ce scénario (+ 30 % par rapport à la tendance actuelle) s'accompagne d'une approche stratégique qui vise à maîtriser la structure géographique, par cycles de formation, par filières voire par disciplines. Mais elle n'exclut pas le développement des autres modalités d'internationalisation de l'enseignement supérieur.

Quel que soit le scénario d'évolution, il faut souligner que la France sera face à cinq défis au regard de son attractivité auprès des étudiants étrangers : 1) la quantité des étudiants étrangers à attirer ; 2) la qualité et la diversité, géographique et disciplinaire des étudiants accueillis ; 3) la qualité de l'offre de formation française ou européenne dans le cadre de coopération entre établissements ; 4) la cohérence entre les actions des acteurs du système éducatif, dans le cadre d'une politique globale, stratégique et concertée, et enfin 5) la part des étudiants étrangers appelés à travailler en France après leur cursus de formation.

L'intégration sociale : une dynamique au croisement des parcours individuels, des attentes sociales et des politiques publiques

Les travaux sur l'intégration sociale du groupe *Sigma* ont débuté en janvier 2004, après une phase exploratoire interne au Plan au dernier trimestre 2003. Ils se structurent aujourd'hui autour de 4 grands thèmes : a) les critères socio-économiques de l'intégration ; b) l'évolution des liens sociaux entre les individus ; c) les valeurs collectives sur lesquelles se fonde la société française ; d) la relation des citoyens aux normes et aux règles sociales et leurs attentes à l'égard de l'État et du monde politique.

Dès l'origine, *Sigma* a envisagé l'intégration sociale comme un processus incluant l'ensemble de la société française et non les seuls immigrés et descendants d'immigrés. Le choix de *Sigma* a été de maintenir l'ampleur du champ d'analyse (société toute entière), tout en approfondissant dans chacun des quatre thèmes évoqués ci-dessus les points sensibles sur lesquels un investissement de l'État est nécessaire et attendu. *Sigma* fait l'hypothèse que les mutations de la société (individualisation des valeurs, crise des institutions, parcours de vie différenciés) n'entraînent pas un déclin de la demande d'État mais une modification des attentes sociales, et l'obligation de repenser l'intervention publique dans l'ensemble des domaines de cohésion nationale (éducation, politique de la ville, politiques sociales). Le désenchantement actuel de la société à l'égard de l'État est le symptôme de ces attentes nouvelles, des difficultés de l'État à changer et des angoisses nées du sentiment de perte de l'identité nationale. Ce désarroi témoigne a contrario que l'État continuera à l'avenir à se voir reconnaître un rôle déterminant en matière d'intégration sociale, s'il accompagne et oriente les mutations en cours.

À partir d'une analyse diversifiée de la société (économie, représentations politiques, mutations des liens sociaux) *Sigma* se donne donc pour objectif de mener une prospective a) des attentes des citoyens vis-à-vis de l'État en matière d'intégration sociale b) des modalités de l'intervention publique sur ce sujet. Le terme de ces travaux est la fin de l'année 2004.

Cette note d'étape décrit les principales orientations de travail qui seront approfondies dans les

mois qui viennent : les possibilités d'une mesure de l'intégration sociale dans une société où les valeurs et les liens se transforment, les attentes à l'égard de l'État et des politiques publiques, le décalage entre le monde politique et les envies de politique des citoyens.

L'intégration sociale : une dynamique plus qu'un concept défini *a priori*

Définir, cerner l'intégration sociale est par nature difficile. Elle est un processus qui inclut de multiples dimensions : facteurs socio-économiques (emploi, logement, accès à l'ensemble des droits), éléments psychologiques, choix individuels... À chaque personne son histoire, son parcours d'intégration, ses échecs et ses réussites sociales. Comment hiérarchiser, pondérer l'importance de ces différents facteurs ? S'y ajoute la nécessité d'articuler ces facteurs dans une dynamique, et donc de prendre en compte la durée. *L'intégration prend du temps, les dynamiques sociales se mesurent sur le moyen et le long terme. Elles peuvent aussi s'inverser.* Quel avenir pour les enfants de familles pauvres ? Comment comparer les dynamiques d'intégration des immigrés arrivés dans les années 1960 et celles à l'œuvre aujourd'hui ?

L'intégration est particulièrement difficile à cerner dans une société travaillée par l'individualisation des parcours, la crise des grandes institutions intégratrices (école, église, monde politique, entreprises) et la perte des repères de l'identité nationale. *L'intégration est touchée, transformée par les mutations du lien social : vitalité familiale, mais fragilité du lien conjugal, revendication des individus à être reconnus dans des dimensions et des identités multiples, scepticisme et émancipation progressive à l'égard de l'État et du monde politique.* Comment une société d'individus envisage-t-elle l'intégration ? Comment adapter les politiques publiques à l'évolution des liens sociaux ?

Les difficultés tiennent aussi à l'histoire de la société française. Les valeurs sur lesquelles celle-ci se fonde (égalité des chances, méritocratie républicaine, rôle

essentiel de l'État pour assurer le respect de ces principes), les mythes sur lesquels elle fonctionne, ont rendu plus ardue une démarche objective en ce domaine. Aller au-delà des grands principes, pour explorer les réalités du fonctionnement social, implique de surmonter certains tabous. Il est ainsi significatif que le Haut Conseil à l'intégration (HCI) créé en 1989 n'ait pas réussi à mettre au point des indicateurs de l'intégration. Au début des années 1990, les débats sur ce sujet n'ont pas permis de dégager un accord sur la conception de l'intégration qui aurait pu permettre d'élaborer ces indicateurs. Depuis, les données chiffrées produites par le HCI sont exclusivement relatives à l'immigration. Sans sous-estimer la sensibilité de cette question, ce renoncement doit être souligné. Pourrait-il être surmonté aujourd'hui ? *Comment les statistiques publiques peuvent-elles éclairer ce débat ?* Est-il possible d'établir des indicateurs de l'intégration à la légitimité incontestable ?

En écho à ces difficultés, l'utilisation du terme « intégration » dans le débat public mérite d'être analysée. L'intégration y désigne le processus par lequel des immigrés s'insèrent progressivement dans la société française (contrat d'intégration proposé aux immigrés primo arrivants par l'Office des migrations internationales) mais se réfère également aux difficultés d'insertion de populations majoritairement françaises, parfois présentes en France depuis plusieurs générations. Évoquer les politiques d'intégration c'est faire référence à la politique de la ville qui inclut l'éducation, la présence des services publics, les aides aux associations et la création d'emplois dans des quartiers difficiles. *Dans son usage courant, le terme intégration brouille ainsi les repères et renvoie à des situations sociales et individuelles peu comparables :* insertion des immigrés primo arrivants, lutte contre les ghettos urbains et la ségrégation sociale, égalité des chances entre tous les individus. Pourra-t-on un jour clarifier le sens du mot intégration ? Est-ce même souhaitable ? Ne faut-il pas d'abord retenir, – ce que chacun fait intuitivement –, le lien entre intégration et mobilité sociale ? La diversité des significations de ce terme ne reflète-t-elle pas, in fine, la complexité des dynamiques sociales ?

C'est cette dernière hypothèse que privilégie *Sigma*. *L'intégration sociale est une notion ambiguë, imparfaite, qui se prête à bien des interprétations. Mais sa plasticité même permet de rendre compte des contradictions de la dynamique sociale actuelle.* Contradictions d'une période où les individus aspirent à l'émancipation, mais aussi à davantage de protection, où le rejet du contrôle de l'État le dispute au souci qu'il garantisse les solidarités, où la conscience que la nation dépérit face à l'Europe et au monde se conjugue à l'attachement, à la mémoire et à l'histoire des siens.

Lien social, politiques publiques, stratégie d'État

On assiste à un bouleversement des rapports entre individus, groupes et société. Il ne s'agit pas d'un repli sur soi ou d'une explosion des individualismes. C'est plutôt une transformation profonde et durable des différentes formes de liens sociaux qui se produit, qu'il s'agisse des liens civiques, des liens familiaux ou des liens amicaux. S'y ajoute le développement inédit d'aspirations identitaires multiples (culture, sexualité, religion) qui concerne les individus comme les groupes.

La société française se découvre hétérogène, contradictoire, tout à la fois soucieuse d'égalité des droits et de diversité des revendications et des identités. Cette mutation affecte directement la conception de l'État et ses modalités d'intervention. Symboliquement en France, l'État était garant de l'intérêt général et de l'égalité pour tous. La figure de l'État était omniprésente, interventionniste, lointaine et secrète. La relation aux citoyens paternaliste est abstraite. À l'évidence, ces fonctionnements sont en décalage avec les évolutions sociales. Le décalage apparaît d'autant plus fort que l'État peine à garantir l'égalité des droits dans une situation où le chômage de masse fait partie du paysage national depuis 25 ans, où les inégalités scolaires sont connues de tous et le système de santé en crise.

Pour autant *les Français ne mettent pas en cause le rôle de l'État pour assurer la cohésion sociale.* Au contraire, ils estiment que plus de liberté privée suppose davantage de règles de vie collective, ou au moins un meilleur respect de ces règles. Ils aspirent à davantage de respect de l'autorité et des règles collectives et souhaitent donc que l'État joue un rôle plus actif. Les études disponibles montrent ainsi que l'opinion selon laquelle un respect plus important de l'autorité est nécessaire est en progression (de 60 %, en 1981, à 69 % en 1999) ou que la confiance qu'ont les jeunes envers la police ou l'armée est beaucoup plus élevée en 1999 qu'en 1981. En matière de justice, si l'importance de la prévention est reconnue, nombreux sont ceux qui regrettent l'insuffisance des sanctions ou de leur application. Et ce d'autant plus que le phénomène de judiciarisation de la société est une tendance de fond ; l'État sera de plus en plus sollicité pour trouver des formes de médiation des conflits. En matière économique, la même demande s'exprime sur les sujets liés au comportement des entreprises et à la mondialisation (délocalisations). On voit bien que l'État est investi d'un *nouveau rôle de régulateur social, mais qu'aux yeux des citoyens il ne l'assure aujourd'hui qu'imparfaitement*

Le besoin d'État est également accru par la persistance et le développement des insécurités

sociales (chômage, précarité, etc.). Certains mouvements de contestation à l'égard du gouvernement (intermittents, enseignants...) traduisent cette angoisse de précarisation et la demande d'État qui l'accompagne. Qu'on souscrive ou non à ces revendications, l'État est bien interpellé pour dénoncer son impuissance et ses renoncements aux fonctions de solidarité. *À la demande de normes, se juxtapose une demande de garanties sociales à travers les politiques publiques.* Quel périmètre d'intervention publique, quelle organisation, quelle articulation entre l'État et les autres acteurs publics et privés dans des domaines aussi essentiels que l'éducation, la santé, la protection sociale ? Comment déterminer des orientations qui ne soient pas d'abord dictées par des impératifs budgétaires ?

Enfin, *ce sont les modalités mêmes de l'intervention de l'État qui sont aujourd'hui en question.* Qu'il s'agisse de la politique de la ville, du fonctionnement de l'école publique ou du versement des prestations sociales, chacun pressent que *la complexité des dispositifs, le maintien d'organisations trop hiérarchiques et centralisées, l'absence d'évaluations crédibles, fragilisent les dispositifs publics.* La demande des usagers à l'égard des dispositifs publics est double : un traitement plus personnalisé, qui permette la prise en compte des situations sociales difficiles, et une meilleure transparence dans les fonctionnements. Comment faire pour que les modes de réflexion, les processus d'action et les prestations offertes par les acteurs publics correspondent au mieux aux attentes sociales et aux besoins de la collectivité ?

Les mutations de la société française induisent ainsi une prospective de l'État qui porte sur le projet de cohésion sociale qu'il incarne, sur l'articulation entre ses fonctions de régulation et d'intervention et enfin sur les modalités de son action.

Envie de politique, aspirations à l'engagement et crise de la représentation

Le champ politique est touché comme l'ensemble des champs sociaux par l'individualisation des comportements. Ce phénomène se manifeste par la *montée de l'abstention et l'érosion des fidélités politiques.* 38 % des électeurs inscrits n'ont pas voté aux élections régionales de mars 2004 ; sur une période de trois élections 68 % des électeurs interrogés ont connu une mobilité, dont 12 % auront franchi la frontière entre la gauche et la droite. Il ne s'agit pas pour autant d'un rejet de la politique. Selon le rapport 2004 de la Sofres sur l'État de l'opinion, 59 % des Français estiment que la politique est une activité honorable ou très honorable. Ceux-ci assignent à la politique quatre fonctions majeures, très fortement liées à la

thématique de l'intégration sociale : a) le maintien de la cohésion nationale, 2) le débat et l'expression démocratique, 3) la fixation d'un cap pour la communauté nationale, 4) la redistribution des richesses.

Mais cette persistance de l'estime des citoyens pour l'activité politique ne va pas sans une autonomisation croissante des comportements, un « vote par intermittences ». Le vote devient moins régulier, ce sont des personnes différentes qui s'abstiennent selon les élections. On choisit de participer aux scrutins dont on mesure clairement les enjeux.

Or pour les citoyens, *les enjeux de la vie politique apparaissent fortement liés au souhait d'un rééquilibrage entre le volontarisme politique et les réalités économiques.* En 1995 (élection présidentielle de Jacques Chirac) comme en 1997 (victoire de la gauche aux élections législatives), le sort des élections s'est joué autour de programmes privilégiant la volonté de combattre les inégalités sociales. Mais la société française apparaît aujourd'hui désenchantée sur la capacité des politiques à assumer ce volontarisme lorsqu'ils sont au pouvoir. Ce désenchantement nourrit le sentiment d'éloignement qu'elle éprouve à l'égard de ses représentants politiques et le développement du vote protestataire (enracinement de l'extrême droite, montée de l'extrême gauche dans certaines élections). *Les réflexions et les mesures destinées à rapprocher la représentation politique de la société réelle (parité, représentation des français d'origine étrangère sur les listes présentées par les partis politiques) ont jusqu'à présent échoué.* Mais n'est-ce pas qu'il conviendrait de se pencher de nouveau sur l'épineuse question du cumul des mandats, particulièrement du cumul dans le temps qui conduit à une véritable professionnalisation de la vie politique ?

De plus en plus lointaine, *la relation entre les Français et le monde politique ne permet plus de satisfaire le besoin d'engagement des citoyens qui reste vif.* Autant les partis politiques et les syndicats semblent en mesure d'assurer une relation correcte à l'État, autant leur attractivité à l'égard des individus est déclinante. Ce constat est particulièrement vrai pour les jeunes et les seniors actifs, deux catégories relativement plus disponibles concernant des démarches d'engagement. *Soucieux d'efficacité et d'une implication personnelle rapide, ils ne sont plus prêts à accepter de passer sous les fourches caudines du militantisme ordinaire* (disponibilité permanente, responsabilités à l'ancienneté, respect des traditions de l'institution). Ces nouveaux militants sont prêts à s'impliquer fortement. Mais si l'efficacité n'est pas au rendez-vous ils iront servir ailleurs, une autre cause qui peut n'avoir que peu de relations avec la précédente. Le succès du réseau Animafac, nébuleuse de 12000 associations étudiantes, – qui

regroupe aussi bien les jeunes musulmans de France que la compagnie des goûteurs de vins –, née à partir du constat d'une certaine déshérence du syndicalisme étudiant traditionnel est un bon exemple de cette évolution. Celle-ci nourrit plusieurs interrogations : comment rapprocher les structures militantes traditionnelles des aspirations des citoyens ? Comment équilibrer dans des démarches plus individuelles les aspirations personnelles et les besoins collectifs ? Quel lien existe-t-il entre la succession des engagements, la structuration et la permanence des convictions ?

*Prospective de l'industrie aéronautique
et aérospatiale française dans un cadre européen
et de la stratégie aéronautique de l'Europe au niveau mondial*

L'avenir des industries aéronautiques en France : une approche systémique

L'aéronautique est un secteur d'activité qui fait l'objet d'une attention particulière depuis quelques années. Des analyses américaines, de la Communauté européenne et de certains de ses pays membres sont menées parallèlement, tantôt réservées aux spécialistes, tantôt destinées à un plus large public. En France, plusieurs instances publiques (Sénat, Assemblée nationale, Conseil économique et social), ainsi que les autorités militaires, ont conduit des réflexions sur des thèmes de l'aéronautique, de l'aérospatial, des télécommunications spatiales ou encore de la coopération européenne dans ces domaines.

De son côté, la presse se fait régulièrement l'écho des commandes des compagnies aériennes, en particulier du match Boeing/Airbus, des inflexions recherchées à travers les programmes d'équipements des lois de programmation militaire ou des tentatives de coordination des besoins européens dans les domaines militaire ou spatial.

Des interactions complexes

Cet apparent foisonnement pourrait suggérer que l'analyse de ce secteur a atteint une maturité suffisante. Toutefois, la complexité du sujet conduit souvent à des approches parcellaires, au détriment de la cohérence d'ensemble du secteur. Derrière les succès apparents d'Airbus, d'Ariane ou les récentes avancées sur la collaboration européenne dans le domaine des satellites (programme Galiléo), de nombreuses interrogations demeurent sur la compétitivité future de l'industrie française et européenne. D'une part, celle-ci devra surmonter les défis industriels et commerciaux spécifiques au secteur. D'autre part, des facteurs apparemment éloignés de cette activité influencent largement son avenir. Il en est ainsi en particulier :

- des évolutions du contexte géopolitique depuis septembre 2001, avec le regain d'intérêt des autorités américaines pour la politique de défense ;
- de la maîtrise de la sécurité dans les transports aériens, de la fiabilité technologique à la protection des personnes ;

- du rôle de la démographie dans l'évolution du trafic aérien, qu'elle soit globale ou par segment (business, économique, charters) ;
- des contraintes environnementales (pollution atmosphérique et sonore) sur l'organisation du transport aérien au sol et en altitude ;
- de la politique nationale de recherche et de son financement, y compris dans le cadre européen ;
- de la qualité de la formation dans les disciplines scientifiques et du nombre d'étudiants s'orientant vers ces filières ;
- de la poursuite de la décentralisation et ses conséquences sur la localisation des pôles de compétitivité technologique.

Les multiples interactions entre ces diverses contraintes limitent la pertinence des analyses ponctuelles. Celles-ci doivent intégrer explicitement le rôle de l'État à différents niveaux et s'inscrire dans une logique de long terme.

Le rôle central des États à long terme

Dans un contexte sectoriel très largement internationalisé, de puissants rapports de force s'exercent entre acteurs privés et publics. La demande émane de compagnies aériennes, souvent membres d'un réseau couvrant le monde entier, d'agences spatiales internationales ou des États. L'offre est caractérisée par la domination de Boeing et d'Airbus dans le domaine des transporteurs civils longs courriers, par celle des États-Unis dans l'exportation de matériel militaire et par les options stratégiques des quelques puissances spatiales.

Certes, l'autonomie des constructeurs civils n'est pas négligeable dans leurs stratégies de long terme. Ainsi, les choix divergents d'Airbus, avec l'A380, et de Boeing, avec le *Sonic Cruiser* puis le 7E7, reflètent différentes perceptions de l'avenir du transport aérien. Mais, plus fondamentalement, la structure de ce secteur est largement dépendante

des actions engagées par les pouvoirs publics et s'inscrit dans une perspective de long terme.

D'une part, le rôle des États, en tant qu'investisseur, financier, client ou régulateur, est essentiel :

- dans le domaine militaire, à travers les budgets de recherche et développement (R & D), les programmes d'équipements, les subventions à la production, le contrôle de la propriété intellectuelle et du capital social de certaines entreprises ;
- dans les industries civiles, les interventions concernent en particulier le préfinancement de la production (système des aides remboursables fréquemment accordées au maître d'œuvre) et la réglementation aérienne ;
- dans les activités spatiales, l'État est à la fois investisseur initial, qu'il s'agisse des nouvelles puissances spatiales (Chine, Japon, Ukraine, Brésil), comme des plus anciennes (États-Unis, Russie ou Europe), et aussi le principal client.

D'autre part, l'ensemble de cette industrie est une activité du temps très long et qui nécessite des moyens financiers démesurés. Chaque cycle de la production aéronautique peut s'étendre sur une ou deux décennies, voire davantage pour le militaire. Toute réflexion sur la structure de l'offre industrielle et sa localisation est donc nécessairement prospective.

Par ailleurs, les coûts d'investissement sont les plus élevés de tous les secteurs industriels (selon Airbus Industries, les investissements pour l'A380 seront amortis à partir de 250 livraisons). Du point de vue du financement et de la dimension géopolitique du secteur, ces éléments justifient les tentatives de coordination ou de coopération avec des partenaires européens ou internationaux.

Les interrogations européennes...

La capacité industrielle future des compétiteurs aéronautiques s'appuiera sur deux éléments clés. D'une part, elle dépendra de la qualité et de l'efficacité de la R & D. La qualité renvoie à la maîtrise de la fabrication et de l'intégration des différentes technologies utilisées (logiciels de conception, avionique, systèmes de systèmes). L'efficacité concerne, en amont, la coopération entre recherches publiques et privées et, en aval, l'aptitude à transférer des applications entre domaines civils et militaires. D'autre part, la capacité industrielle future interagit avec le système de formation (ingénieurs, pilotes, techniciens au sol). Il s'agit d'assurer le triple équilibre entre besoins de l'industrie, offres et demandes de

formations, ainsi que d'assurer la gestion et le maintien des compétences existantes.

Dans le cas de la France, si ses atouts sont reconnus (recherche fondamentale, potentiel humain, compétitivité de l'aéronautique civile), sa politique industrielle dans l'ensemble du secteur n'offre pas un degré de cohérence comparable à celui des États-Unis. En particulier, dans le domaine militaire, l'effort public apparaît trop dispersé et l'acquisition de matériels peu programmée. Ceci n'incite pas à une rationalisation suffisante des fournisseurs, ni à la consolidation du secteur, ce qui limite en retour l'efficacité des fonds publics ou la compétitivité à l'exportation.

L'Europe, quant à elle, émerge comme un acteur de dimension mondiale dans l'aéronautique et le spatial civils. Ses réussites commerciales résultent de politiques volontaristes passées : système d'aides remboursables, rapprochements capitalistiques d'entreprises de nationalités différentes, implication directe dans la production industrielle (cas de l'Agence spatiale européenne, ESA). Toutefois, les industriels européens restent fragilisés.

En premier lieu, leur rentabilité est fortement exposée aux taux de change et à l'existence du système de financement des activités civiles. D'une part, les industriels européens supportent des coûts en euros, alors que les prix de vente sur le marché mondial sont fixés en dollars. Une appréciation excessive de l'euro par rapport au dollar lamine donc leurs marges. D'autre part, les aides remboursables atténuent la charge financière de l'investissement initial en R & D avant la commercialisation effective. Or, ce système de préfinancement est régulièrement critiqué par les États-Unis, au nom d'une incompatibilité avec les règles de l'OMC.

En second lieu, la divergence persistante entre programmes intergouvernementaux et communautaires traduit l'absence d'une perception commune sur le degré de priorité de cette industrie. Ceci se manifeste en particulier en amont, où des contraintes institutionnelles conduisent à une dissociation, à la fois forte et artificielle, entre budgets civils et militaires de R & D. Ce découplage pourrait se renforcer après l'élargissement de l'Union.

En dernier lieu, l'Europe reste un acteur de second rang dans l'aéronautique et le spatial militaires. Tout d'abord, le marché européen est sous-dimensionné et insuffisamment stable, en raison de la faiblesse des budgets nationaux de défense, et de leur fragilité face aux contraintes budgétaires de court terme. Ensuite, ce marché reste fragmenté par les rivalités nationales (application du principe de juste retour) et la forte présence institutionnelle des

États-Unis (standards OTAN). Cette faible coordination entrave la rationalisation intra-européenne de l'industrie et ralentit le lancement effectif des programmes européens (avion de transport A400M, missile Meteor).

...face à la puissance des États-Unis

En comparaison, les autorités américaines entretiennent une forte synergie entre ambition politique et stratégie industrielle. Ceci résulte tant de raisons culturelles (esprit pionnier, représentation de leur place dans le monde) que géostratégiques (volonté de domination par les technologies sensibles). Sur le marché intérieur, l'effort est multiforme :

- la R & D bénéficie d'un soutien massif du Département de la Défense et de la NASA, mais aussi des autres départements (santé, sécurité informatique...);
- dans le militaire, les commandes d'armement ont fortement crû en 2002, jusqu'à atteindre plus du double de celles des Quinze réunis, pour l'essentiel destinées à l'industrie nationale ;
- dans le spatial, le gouvernement fédéral prend en charge les infrastructures (*Kennedy Space Center*) et assure d'importantes commandes (près de la moitié de l'activité spatiale nationale émane du Pentagone et de la NASA) ;
- les industriels bénéficient de fortes incitations à effectuer des transferts technologiques de projets militaires vers des applications civiles (cas du B707 à partir du B52, du GPS civil).

Au niveau international, la stratégie américaine vis-à-vis de la cohésion du système industriel européen est devenue plus offensive. Tout d'abord, les nouveaux programmes militaires américains (type JSF) intègrent des industriels et commanditaires européens mais sans contrepartie technologique notable. Ceci diminue d'autant la capacité financière de ces derniers à développer des programmes autonomes.

Ensuite, plusieurs propositions sans suite de coopération ralentissent la mise en œuvre des programmes européens (Boeing avec l'A310 puis l'A380). Par ailleurs, de nouvelles relations capitalistiques ou associations avec des firmes européennes ouvrent l'accès aux projets européens les plus performants (Fiat-Avio pour Arianespace).

Enfin, les États-Unis exercent un contrôle relatif sur les exportations des pays tiers (France, Royaume-

Uni...), à travers celui des technologies sensibles américaines incorporées.

Globalement, la recomposition des rapports de forces au niveau mondial est la conséquence des synergies entretenues aux États-Unis, mais aussi de la montée en puissance de nouveaux compétiteurs (Chine, Inde, Russie, voire Brésil ou Israël). Si cette redistribution porte en germe de nouvelles opportunités de coopération, elle induit aussi un risque certain de décrochage pour l'industrie européenne à un horizon de quinze à vingt ans.

L'approche de Synapse : une analyse systémique

Les éléments évoqués précédemment soulignent que l'éclairage à long terme des politiques publiques ne peut se satisfaire d'une simple analyse descriptive et parcellaire de l'activité aéronautique. Au contraire, la cohérence d'ensemble d'une stratégie nationale passe par une analyse globale, avec la prise en compte des différents niveaux d'imbrication et d'articulation du secteur. Trois grands sous-systèmes, dotés d'une logique interne spécifique, peuvent être distingués : la dynamique industrielle, les options géostratégiques et l'économie du transport aérien.

- **La dynamique industrielle** soulève un problème de définition des frontières exactes du secteur lié à l'identification des effets d'induits. Des éléments de consensus existent sur la cohérence industrielle et financière d'ensemble. Ainsi, la majorité des technologies de pointe sont développées ou exploitées par l'aéronautique, notamment à travers la «dualité civil/militaire» (entre l'aéronautique civile et militaire et avec les autres secteurs). En tant que secteur client, il motive les dépenses de R & D de ses fournisseurs ; en tant que secteur innovant, il irrigue l'industrie de technologies novatrices.

Inversement, des divergences apparaissent sur la portée sectorielle et temporelle des effets induits. Le cœur du secteur comprend les intégrateurs (Thalès, EADS, BAe...), les sous-traitants directs (secteurs de la métallurgie, de l'informatique, de l'électronique embarquée et des systèmes de guidage) et les industries connexes (lanceurs, missiles, satellites, télécommunications). Mais certaines frontières restent à préciser, en amont (retombées de la R & D), en aval (activités de commercialisation et de maintenance) et entre entreprises (portée des accords de production, des co-entreprises, des coopérations à l'exportation, des prises de participations croisées).

- Le second sous-système s'inscrit dans le **contexte géopolitique**. Le rôle stratégique dévolu à cette

industrie découle d'une relation de cause à effet, fréquemment admise, entre indépendance technologique et politique. À ce titre, le secteur aéronautique est un pilier des politiques de défense et de sécurité des États européens, en particulier depuis septembre 2001. Cependant, la nouvelle donne des menaces, de la diffusion des technologies et des conflits internationaux peut remettre en cause la pertinence de cette volonté d'indépendance. Faut-il intégrer un système de sécurité globale, au prix d'un relatif suivisme par rapport aux États-Unis, ou poursuivre des objectifs autonomes, malgré une précarité budgétaire et au risque d'un découplage transatlantique ?

- Enfin, le dernier sous-système se rapporte à une double **évolution du transport aérien** et à la **capacité financière** qu'il assure aux constructeurs privés. D'une part, la consolidation mondiale des transporteurs traditionnels (Air France/KLM), l'apparition d'une nouvelle concurrence (compagnies *low-cost*) et les impératifs technologiques issus des *hubs* modifient le rapport de forces entre constructeurs et transporteurs. D'autre part, de nouvelles contraintes environnementales apparaissent, relatives à l'utilisation des ressources rares et à l'organisation du trafic (couloirs aériens, aménagements aéroportuaires, dépôts et approvisionnements en carburant, *Air Traffic Control*, intermodalité).

Ces sous-systèmes interagissent à différents niveaux. Par exemple, la pression des contraintes issues du transport aérien peut valider un processus d'innovation progressif ou, au contraire, être à l'origine de ruptures technologiques qui rendent obsolètes les stratégies passées. Or, toute dégradation de la rentabilité de l'activité civile diminue d'autant la capacité des industriels à satisfaire les contraintes des budgets militaires. Les transformations propres à chacun des sous-systèmes et leurs interactions structurent donc l'avenir du secteur aéronautique.

Une lecture à double entrée

La grille d'analyse proposée par *Synapse* est à double entrée. La première dimension recouvre les différents domaines d'interventions potentielles de l'État : politique scientifique et technologique, politique de production et d'achats, cadre législatif. La seconde dimension est relative au caractère triplement dual de l'activité : dualités public/privé, civil/militaire et national/européen. Le croisement de ces deux dimensions permet d'articuler «synergies aéronautiques et politique spatiale européennes». L'efficacité des interventions de

l'État, déterminante pour l'avenir des industries aéronautiques, apparaît en effet étroitement liée à la prise en compte de cette triple dualité.

Tout d'abord, la politique scientifique et technologique peut s'appuyer sur la coopération des industries civiles et militaires. Même si les horizons temporels et les contraintes diffèrent, les thèmes de travail sont souvent connexes, voire similaires. En particulier, la dualité «civil/militaire» est d'autant plus forte qu'il s'agit de recherche fondamentale en amont. Ceci suggère une mise en commun des ressources et infrastructures technologiques, mais aussi des compétences humaines. Le rôle des réseaux reliant la formation, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), les laboratoires universitaires et l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) est ici essentiel. Ces réseaux peuvent d'ailleurs être étendus au niveau international, éventuellement dans un cadre précis (programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions communes de recherche, de développement technologique et de démonstration (PCRD), programmes intergouvernementaux).

Ensuite, la politique de production et d'achats concerne tous les segments du secteur (espace, aéronautique civile et militaire) et constitue le cadre principal des rapports de forces et de l'activité. D'une part, la concurrence entre États se manifeste sur les marchés domestiques et à l'exportation. L'enjeu est d'atteindre un niveau de production qui permette de bénéficier d'un abaissement des coûts unitaires (effet série), mais aussi de préserver les compétences par un volume suffisant d'activité. Les tentatives de regroupement d'achats (Agence européenne d'armement, alliances des compagnies aériennes) ou la rivalité entre les systèmes de préfinancement procèdent de cette logique. D'autre part, l'activité industrielle se traduit par la localisation des sites de production, les emplois, la densité du tissu de PME sous-traitantes et le rôle de l'État dans les accords entre industriels.

Enfin, le cadre législatif est le domaine le moins visible des interventions des États. Au niveau national, les États favorisent l'initiative industrielle, soit par des pratiques incitatives (aides à l'implantation via la prime à l'aménagement du territoire (PAT), la coopération ou la constitution de réseaux), soit en tant qu'acteur actif (normes). Au niveau international, il s'agit d'assurer la compatibilité entre les politiques industrielles nationales, les règles de concurrence (OMC) et les réglementations internationales (OTAN, Agence internationale du transport aérien...).

*Prospective de l'industrie aéronautique
et aérospatiale française dans un cadre européen
et de la stratégie aéronautique de l'Europe au niveau mondial*

Les budgets militaires de recherche aéronautique et spatiale

Les budgets militaires financent directement les industries aéronautiques et spatiales nationales, à travers des programmes spécifiques. Ces industries font appel à une large variété de technologies, dont deux caractéristiques communes sont une forte intensité en R & D et leur usage dual. Dès lors, les budgets militaires de R & D pourraient s'avérer essentiels au maintien de la compétitivité des industries civiles. Ce document traite des politiques en ce domaine de l'Europe, en particulier de la France, et des États-Unis. Il s'agit ici de s'interroger sur les technologies concernées, la portée de la dualité et de comparer la qualité, le rôle et l'engagement financier des différents acteurs. Le cadre géopolitique de leurs motivations et leur démarche prospective seront traités ultérieurement.

Un champ technologique multi-sectoriel

Les nombreuses technologies concernées par les industries aéronautiques et spatiales suivent des modèles économiques apparemment différents. L'industrie spatiale développe des technologies spécifiques, adaptées aux contraintes de vols hors atmosphère de longue durée, et produites en très petite quantité. À l'inverse, l'industrie aéronautique produit des séries plus longues et utilise des technologies tant spécifiques que provenant d'autres secteurs.

Toutefois, deux éléments favorisent l'intégration de la R & D de ces deux industries au sein de mêmes entreprises. D'une part, certaines compétences sont transférables d'un secteur à l'autre, même si ce transfert s'exercerait plus facilement du spatial vers l'aéronautique. D'autre part, un certain continuum en termes de politique étrangère et de sécurité semble se dégager entre les secteurs aériens et spatiaux. Cette conception, largement partagée par l'ensemble des acteurs aux États-Unis, paraît par contre moins affirmée dans la position française.

L'aéronautique et l'espace constituent, considérés ensemble, un débouché moteur pour plusieurs technologies. En 2003, l'OCDE considérait ainsi que le seul secteur de l'espace commercial faisait progresser trois catégories de sciences et technologies : capacitantes (laser, robotique, nanotechno-

logies), spatiales (communication, propulsion) et concurrentielles (fibre optique, communications cellulaires, observation aérienne).

Par ailleurs, les systèmes aéronautiques et spatiaux recourent partiellement à la R & D d'autres secteurs. C'est, par exemple, le cas de la filière nucléaire, dont certains développements pourraient concerner la potentielle propulsion atomique des engins spatiaux futurs. Il en est de même pour les sciences du vivant, comme l'étude des animaux volants pour la modélisation industrielle par la DARPA aux États-Unis ou l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) en France.

L'ambivalence de la dualité civil/militaire

La dualité technologique civil/militaire s'entend tout d'abord comme l'utilisation de technologies communes, qu'elles soient issues d'autres secteurs ou développées pour l'aéronautique. Elle repose sur les capacités de transfert au sein des entreprises, notamment les petites et moyennes, entre activités civiles et militaires. Ses modalités en sont la mise en commun des équipes, des laboratoires de R & D, des composants incorporés et de certains outils de conception ou de production. La dualité semble *a priori* totale dans les activités spatiales, qu'il s'agisse des lanceurs, des plates-formes de satellites, voire de leurs charges utiles (météorologie, observation, océanographie, télécommunications). Seules les technologies de «durcissement» (résistance au brouillage/destruction nucléaire, électromagnétique et hyperfréquence) seraient spécifiques au militaire.

Une approche plus fine s'intéresse en particulier au sens du transfert technologique entre les domaines militaires et civils. C'est à ce niveau que les difficultés de chiffrage apparaissent, comme le relevaient certains documents du Conseil général de l'armement publiés en 2002. Le progrès technique apparaît non univoque et, de plus, de sens fluctuant dans le temps.

La première raison est que le progrès technique ne porte pas sur les mêmes caractéristiques. Par exemple, les technologies céramiques des composants de réacteurs soumis aux hautes températures

(les «parties chaudes») sont d'abord perfectionnées dans le domaine de la défense, avant de se diffuser au civil. Ceci résulte des conditions extrêmes d'utilisation des matériels militaires. Inversement, les progrès en matière de nuisance sonore et de consommation répondent d'abord aux contraintes de l'aéronautique civile.

La seconde raison est la possible inversion dans le temps du sens du transfert technologique. Ainsi, les premiers microprocesseurs ont été développés dans les années 1960 pour les besoins exclusifs des armées américaines (missiles intercontinentaux *Minuteman*). Par la suite, le marché militaire pour ces composants est devenu infinitésimal par rapport à celui du grand public. Cet effet volume s'est traduit par une inversion des dépenses relatives de R & D. De plus, un composant utilisé pour des applications militaires aura, en temps de paix, une durée de vie plus longue que ce même composant utilisé dans le civil. Le progrès technique des composants incorporés dans le matériel militaire suit donc une évolution plus séquentielle.

En définitive, il apparaît peu aisé de chiffrer la dualité du transfert technologique. Certaines études conduites dans un contexte européen avancent que 60 % de la R & D appliquée, financée par la défense, profiteraient au secteur civil, alors que ce taux de transfert tomberait à 20 % en sens inverse. Cependant, une première certitude est la tendance à l'intégration des technologies civiles et militaires, notamment à travers le recours à des composants banalisés. Ceci s'explique pour des raisons de coût et de maturité technologique de certains éléments incorporés. La seconde certitude est le rôle d'amortisseur financier joué par la R & D militaire qui participe au pré-financement de technologies, dont certaines seront développées ultérieurement dans le civil.

Les technologies militaires «voyagent» mal

Parmi les grandes puissances, la France et les États-Unis restreignent la diffusion des technologies sensibles par des mécanismes explicites de rétention industrielle aux seules activités militaires et de limitation des exportations. En France, les décisions d'exporter sont sous contrôle du Premier Ministre, avec l'appui du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) et de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations des matériels de guerre. De son côté, le ministère de la Défense informe le Parlement des relations d'armement de la France avec ses pays clients. De même, aux États-Unis, le contrôle des exportations de technologies critiques est exercé au sein du Département de la Défense (DoD) par la *Defense*

Threat Reduction Agency et son programme *Military Critical Technologies Program*.

Ces restrictions à l'exportation peuvent être appliquées au détriment de la rentabilité des firmes. Aux États-Unis, le contrôle des exportations soulève par exemple l'hostilité de l'industrie des satellites. De même, les firmes européennes peinent à transférer des technologies de pays à pays, même au sein de l'Europe. Thales se qualifie ainsi d'entreprise multi-domestique. La situation la plus inconfortable est celle où l'impossibilité d'exporter répond à des exigences, non pas des autorités nationales, mais de celles de l'étranger. Il en est ainsi des matériels militaires qui intègrent des technologies étrangères (souvent américaines), dont l'exportation est contrôlée par la nation d'origine. Or, les exportations militaires (principalement des aéronefs dans le cas français), même à base de technologies étrangères, sont très rémunératrices.

Deux modèles économiques à l'exportation émergent donc, en relation avec les systèmes de financement de la R & D militaire :

- en l'absence de contrainte domestique sur le financement de la R & D en amont (large marché intérieur ou crédits de R & D militaires conséquents), le contrôle des exportations répond d'abord à une logique stratégique, sans conséquence sur la capacité technologique nationale. Les exportations peuvent alors être restreintes à l'avant-dernière génération, tout en assurant une grande marge de négociation des prix (typiquement, situation américaine et, dans une moindre mesure, russe) ;
- à l'opposé, si la R & D domestique est contrainte par son volume ou son utilisation (financement dual), les exportations deviennent vitales pour pallier la faiblesse du financement public en amont. Les firmes sont alors dans l'obligation d'exporter les matériels les plus perfectionnés, au détriment de la limitation des exportations de technologies sensibles et de la maîtrise de leur avance technologique. De plus, ces firmes perdent toute capacité de négociation sur les prix. Au final, leurs exportations se cantonnent à des niches de marchés (situations française, britannique ou israélienne), volontairement délaissées par les firmes non contraintes.

Les firmes répondant au second schéma risquent de s'engager dans un processus cumulatif de perte de compétitivité à l'exportation et, donc, de tarir le financement de leur R & D interne. Ce risque est accentué par la baisse simultanée des marchés traditionnels à l'exportation. Dans le cas français, cette baisse concerne le Moyen-Orient et les pays européens parties prenantes du programme

américain *Joint Strike Fighter*. La séquence «baisse des exportations militaires – baisse de la R & D militaire interne – baisse de la R & D duale» peut donc conduire, à terme, l'industrie aéronautique civile française à une perte de compétitivité. À l'inverse, les États-Unis, restés dans une logique R & D militaire – prototype – programme militaire – dérivé civil» assurent le maintien de la R & D civile.

Réduire la dépendance en systèmes critiques

La France et les États-Unis conduisent des politiques «d'indépendance nationale», qui se traduisent par la volonté de couvrir unilatéralement le champ technologique le plus large possible. Plus généralement, tous les États préfèrent acheter des matériels aéronautiques militaires produits sur leur territoire. Dans les coopérations internationales, la «règle» du juste retour est aussi appliquée. Celle-ci consiste à attribuer à chaque partenaire un volume de chiffre d'affaires proportionnel à sa part dans le financement initial du programme (cas du fonctionnement de l'Agence spatiale européenne [ESA] ou de l'avion de combat européen *Eurofighter Typhoon*). Cette préférence nationale dans les programmes communs comporte le risque de ne pas attribuer les marchés aux entreprises les plus performantes. Cela peut inciter à l'émergence de doublons industriels de moindre compétence.

En France, les ministères de la Défense, de l'Économie, des Transports et de la Recherche sont les principaux commanditaires de ces matériels. La Délégation Générale de l'Armement veille à l'indépendance stratégique dans les technologies «de souveraineté» (nucléaire, missiles balistiques, cryptographie, systèmes satellitaires) et «de supériorité» (systèmes aériens, calculateurs, communication). Certains besoins prospectifs débouchent sur des politiques de soutien aux PME et des programmes de démonstrateurs, inclus dans la loi de programmation militaire. Depuis février 2002, cette mission relève officiellement de la «défense économique», coordonnée par le haut fonctionnaire défense du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Aux États-Unis, le gouvernement est devenu attentif aux dépendances stratégiques en matière de technologies. Dans les années 1980, l'aérospatial américain a été considéré comme trop dépendant de l'industrie japonaise (informatique, matériaux, composants électroniques,...). La réaction en a été l'effort des présidences suivantes dans l'aérospatial militaire (Reagan), l'impératif de l'innovation (Clinton) et,

plus modérément, l'espace militaire (Bush). Le Département de la Défense (DoD) estime ainsi que la «transformation» de la stratégie et des missions des forces américaines va de pair avec celle de la base industrielle de défense. Plusieurs études (2001, 2003 et 2004) ont porté sur les technologies nécessaires aux activités militaires et de sécurité spatiales. De son côté, le Département du Commerce (DoC) conduit également une politique technologique spatiale, notamment au sein de l'*Office of Space Commercialization*.

Des budgets de R & D disproportionnés

La dépense publique affectée à la R & D aérospatiale est *a priori* comptabilisée sous les catégories «défense» (54 % du total de la R & D publique aux États-Unis, contre 15,4 % en Europe) et «espace» (respectivement 5,4 % et 6,7 %). L'effort public américain en faveur de la R & D aéronautique et spatiale est en fait protéiforme. Il convient d'y inclure une part indéterminée de la «recherche non orientée» publique et de garder à l'esprit que la distinction civil/militaire est souvent arbitraire dans le cas du spatial. Surtout, cet effort apparaît sans commune mesure avec les budgets européens.

La R & D militaire : un rapport de 1 à 15 ?

La part du PIB accordée à la R & D militaire révèle une hiérarchie claire. Selon l'OCDE, en 2003, les États-Unis atteignaient un ratio de 0,55 %, devant la France (0,25 %), la Grande-Bretagne (0,20 %) et l'Allemagne (0,05 %). Le projet américain de budget 2005 s'élève à 68,9 milliards de dollars. Par comparaison, le budget recherche du ministère français de la Défense se chiffre à 1,2 milliard d'euros en 2003, soit environ le tiers de l'effort de l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Par ailleurs, dans les secteurs de haute technologie, dont l'aéronautique et l'espace, le gouvernement fédéral a explicitement pour objectif de favoriser l'avance américaine. Le résultat en est, au sein de la coordination des programmes nationaux, le caractère dual de nombre d'entre eux. Ceux-ci peuvent être directement liés à l'aéronautique et l'espace, ou avoir des répercussions indirectes (cas des nanotechnologies, avec un soutien fédéral de 860 millions de dollars en 2004).

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas à proprement dit de R & D publique, le volume des dépenses militaires a un effet incitatif sur la R & D interne aux firmes. Là aussi, les dépenses des États-Unis sont massives, jusqu'à atteindre 350 milliards de dollars en 2002, contre 40,2 pour la France, 37,3 pour le Royaume-Uni, 33,3 pour l'Allemagne et 27,6 l'Italie.

Les budgets spatiaux : un rapport de 1 à 5

Exprimés en dollars constants 1992, les budgets américains affectés au spatial ont atteint en 2002 30,8 milliards de dollars, dont 13,9 milliards pour la NASA (soit 48 % des dépenses de R & D du spatial civil de l'OCDE) et 15,7 milliards pour le DoD. Confortée par le programme «Un esprit de conquête renouvelé, la vision du président pour l'exploration spatiale américaine» de 2004, la proposition budgétaire pour l'ensemble des budgets spatiaux en 2005 dépasse 35 milliards de dollars.

Dans son *Livre blanc* de novembre 2003, la Commission européenne a estimé les dépenses publiques dans le secteur de l'espace en Europe (pour 2004) à 5,4 milliards d'euros, dont 2,7 milliards pour l'ESA, 2,15 milliards pour les activités nationales civiles et militaires, 300 millions pour Eumetsat (*European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites*) et 230 millions pour la Commission (6^e Programme-cadre de Recherche et Développement, réseaux transeuropéens). En fait, trois pays assurent à eux seuls la place de l'Europe : la France (14 % des dépenses de R & D du spatial civil de l'OCDE), l'Allemagne et l'Italie (7 % chacun), le Royaume-Uni s'affichant seulement à 2 %.

Enfin, en termes de taille du marché spatial domestique, les ratios entre l'Europe et les États-Unis sont encore plus disproportionnés. Selon Rise Conseil, sur un marché total estimé à 40 milliards de dollars en 2001, le marché captif américain (civil et militaire) en représentait la moitié, contre 2,7 milliards de dollars pour le marché européen.

Effort de long terme vs mobilisation récente

L'effort américain doit être apprécié sur le long terme. Les inquiétudes apparues à la fin des années 1990 se fondaient sur la baisse de la R & D privée à destination des avions et des missiles (de près de 50 % entre 1988 et 1999), concomitante à celles de la R & D fédérale et des commandes du Pentagone. Associé aux pertes de parts de marché mondial des firmes aéronautiques américaines, particulièrement pour les avions et hélicoptères civils, ce constat a motivé le sursaut récent. Mais, selon le *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, cet effort ne fait que renouer avec les niveaux de long terme des budgets de R & D, tant militaire que spatiale.

Budgets américains de défense et de R & D militaire (en milliards de dollars constants de 2005)

	Défense	R & D
1980	325	26,9
1985	433	48,6
1995	342	40,0
2000	333	41,6
2004	451	65,6

Budgets américains spatiaux, civils et militaires (en milliards de dollars constants de 1992)

	DoD	NASA	Autres	Total
1965	7,4	24,2	1,1	32,7
1975	5,9	9,1	0,5	15,5
1985	19,6	10,6	0,9	31,2
1995	12,1	14,3	0,9	27,3
2002	15,7	13,9	1,2	30,8

Comparativement, l'effort européen est récent. Le Livre blanc de la Commission européenne s'inscrit dans l'objectif de R & D équivalente à 3 % du PIB en 2010 décidé en mars 2002 par le Conseil européen de Barcelone. Le scénario optimiste de financement pour la période 2004-2013 retient le doublement du budget des sciences de l'espace. L'Europe manifeste aujourd'hui la volonté d'exister dans la gestion de systèmes complexes et duaux d'utilisation, tel Galileo, ou dans une approche globale de la sécurité et de l'environnement avec le GMES (*Global Monitoring Environment System*).

Des progrès notables émergent dans le domaine de la recherche aéronautique civile (avec le Conseil consultatif pour la recherche aéronautique en Europe-CADRE) et dans la défense (création de l'Agence de l'armement prévue en 2004). Cependant, l'Union européenne ne supporte encore ni recherche fondamentale, ni recherche orientée amont (technologies et démonstrateurs). L'Europe semble ainsi davantage progresser par saut et en réaction à une supériorité américaine, que mue par une dynamique propre.

Surtout, la coopération européenne en matière de recherche n'a pas réussi à surmonter les différences nationales. Les actions conjointes entre organismes européens, comme celles de l'ONERA avec ses homologues allemands (DLR) ou néerlandais (NLR), restent isolées. En France même, il y aurait lieu de s'interroger sur la coexistence de l'ONERA et du CNES, alors que l'Allemagne comme les États-Unis ont fusionné leurs organismes de recherche spatiale et aéronautique.

Au niveau de l'Union européenne, le premier budget d'une politique commune dans le domaine de la recherche de défense s'élève à 65 millions d'euros pour la phase initiale (2004-2006). D'ici là, les États-Unis auront rejoint leur niveau de R & D militaire de long terme, avec l'intention de creuser à nouveau un *gap* technologique...

Risques non assurables et rôle de l'État

Les dernières années ont connu nombre de catastrophes pour lesquelles il a été nécessaire de faire appel à la solidarité nationale. La tempête qui a sévi en France en 1999, les attentats du 11 septembre 2001 ou plus récemment la sécheresse de l'été 2003 et les attentats de Madrid sont ainsi des événements qui, à des degrés divers, supposent l'intervention de l'État.

En effet, il existe des risques que le marché de l'assurance ne peut, ou ne peut que difficilement, couvrir. Cette question est cruciale dans le contexte actuel : la culture du risque zéro se propage et la demande sociale est très grande pour rendre assurables tous les risques. Si le secteur privé ne peut couvrir le risque, l'État doit alors intervenir, soit par la solidarité nationale en indemnisant directement les victimes, soit en mettant en œuvre des politiques publiques permettant de rendre assurables, par le marché, des risques qui ne le seraient pas sans son intervention. Un risque est, en effet, dit assurable si la personne qui porte le risque peut le transférer vers un autre agent économique (une compagnie d'assurance) à un prix qui rend l'échange intéressant pour chacune des parties.

Cette note fait la synthèse des raisons pour lesquelles un risque s'avère non assurable. On peut ainsi citer les cas où :

- les dommages peuvent être tellement élevés que cela dépasse les capacités des assurances ;
- des incertitudes sur les risques ou leur environnement font qu'il est difficile de savoir combien pourrait coûter un sinistre
- les compagnies d'assurance manquent d'informations sur les assurés pour pouvoir proposer des produits permettant une couverture universelle.

La note s'interroge ensuite sur les mesures que peut prendre l'État pour remédier aux limites de l'assurabilité. Il est confronté à une triple exigence : premièrement, assurer que toute victime pourra être indemnisée en cas de réalisation d'un risque, selon le principe d'équité ; deuxièmement, faire en sorte que cette garantie ne désincite pas les individus à prévenir les risques ; troisièmement, faire en sorte que le système assurantiel dans son

ensemble ne présente pas trop d'inefficacités du point de vue économique, afin d'éviter les gaspillages.

Cette note n'envisage donc l'action de l'État que dans la mesure où ce dernier est directement impliqué dans une activité d'assurance, afin de combler les lacunes du marché. Elle ne couvre pas l'autre grand rôle d'intervention de l'État sur le marché de l'assurance : celui de contrôleur et de régulateur.

Les principales sources de non-assurabilité des sinistres

Cette typologie n'est pas exhaustive. Elle met l'accent sur les risques non assurables qui semblent particulièrement nécessiter l'intervention de l'État.

Perte maximale possible trop élevée

Il s'agit des risques souvent très rares, mais aux pertes totales très élevées, comme les grandes catastrophes, climatiques, industrielles ou terroristes. On peut penser aux attentats du 11 septembre 2001, qui ont coûté environ 20 milliards de dollars pour les seuls dommages matériels. En France, les cas envisagés sont ceux d'une crue centenaire de la Seine à Paris ou d'un séisme dans la région de Nice. Ces risques ont la particularité de ne pas être diversifiables : lorsque le sinistre a lieu, de nombreux assurés sont touchés simultanément. À l'inverse, le risque automobile est, par exemple, diversifiable : les assurés n'ont pas leurs accidents au même moment, et les risques ne sont pas corrélés ; du point de vue statistique, on peut alors appliquer les lois sur lesquelles reposent le principe de mutualisation des risques en assurance.

Si le risque n'est pas mutualisable, il est possible que le montant des dommages atteigne la capacité maximale du marché de l'assurance, ce qui pose la question du risque de défaut (faillite) de l'assurance ou de la réassurance (compagnies qui assurent les assureurs), qui pourraient avoir de grandes difficultés à faire face par elles-mêmes.

Finalement, le secteur de l'assurance a bien résisté aux attentats du 11 septembre, mais la question

demeure si une autre catastrophe de cette ampleur devait se réaliser rapidement.

Une autre difficulté vient du caractère potentiellement systémique de ces grands risques. Les attentats du 11 septembre ont aggravé la chute des marchés boursiers et mis également en difficulté les compagnies aériennes. Une compagnie qui assurerait à la fois les dommages des tours du World Trade Center, les victimes et les compagnies aériennes se voit confrontée à un risque de cumul : de nombreux risques se réalisent en même temps et la diversification en est d'autant plus malaisée. En conclusion, un grand risque peu diversifiable pouvant dépasser les capacités de souscription des assureurs et engendrant des risques de cumul ne sera vraisemblablement pas assuré par le marché de l'assurance sans intervention extérieure.

Absence de marché

Il y a absence de marché dès que, pour un risque donné, le prix que les assureurs proposent pour couvrir le risque est nettement supérieur au prix que les porteurs de risque sont disposés à payer pour s'assurer. La demande et l'offre d'assurance ne se rencontrent pas. Cela peut par exemple être le cas des jeunes automobilistes, qui ont statistiquement plus d'accidents que les automobilistes expérimentés. Généralement, les assureurs leur demandent donc de payer une prime plus chère, de façon à segmenter leur clientèle. En Irlande, le problème était si vif que plus aucun assureur ne voulait assurer les jeunes conducteurs (du moins en dessous d'un prix prohibitif) et il a fallu l'intervention de l'État pour régler la crise.

Dans un tel cas, à nouveau, le problème de non-assurabilité vient du fait que les dommages à payer seraient trop élevés. Même si le risque est diversifiable et qu'il ne mettrait pas en péril les capacités des assureurs, le coût important du dommage suppose des primes d'assurance élevées qui dépassent les capacités contributives des assurés. Le cas de la responsabilité civile médicale est un autre exemple : on constate une très forte inflation des dommages que doivent payer les chirurgiens ou les gynécologues-obstétriciens en cas d'accidents lors de leurs interventions médicales. L'évolution de la jurisprudence (arrêt Perruche par exemple) tend à faire porter aux professionnels de la santé une responsabilité toujours plus étendue et à augmenter les montants des préjudices qu'ils ont à payer aux victimes. Cette évolution n'a pas tenu compte des conséquences économiques de ces décisions sur le marché des assurances. En conséquence, de nombreuses professions médicales connaissent de grandes difficultés pour pouvoir s'assurer à un prix abordable.

Ce problème de non-assurabilité vient généralement d'une segmentation de la clientèle des assurances, qui identifient des groupes dont l'exposition au risque est différente et qui font payer des primes plus élevées à ceux qui portent un risque plus grand. La question est délicate, car ce comportement de segmentation de la clientèle répond à une autre cause de non-assurabilité : la sélection adverse. Cette dernière apparaît quand l'assureur ne peut pas faire la différence entre les personnes à risque faible et les personnes à risque élevé. Il applique alors une prime d'assurance moyenne, identique pour tous les individus. Mais il est possible que cette prime moyenne soit trop élevée pour ceux qui ont un risque faible, et ces derniers risquent de ne pas s'assurer. Régler le problème de la sélection adverse peut donc mener à butter contre les capacités de paiement des risques élevés, ce qui pose la question du bon niveau de segmentation des risques.

Risque de probabilité faible ou inconnue

Un problème de nature différente se pose dès lors que l'on ne connaît pas la probabilité d'occurrence d'un risque. C'est le cas d'un certain nombre de «nouveaux» risques, tels que les catastrophes industrielles ou naturelles, les risques sanitaires ou les questions environnementales. Dans bien des cas, les connaissances scientifiques nous manquent pour pouvoir estimer précisément le risque encouru, que ce soit sa fréquence ou son coût. Dans le domaine nucléaire, il est très difficile de donner la probabilité d'explosion d'une centrale. Que la période de retour d'un risque passe de 200 à 100 ans semble importer peu, mais cela suppose un doublement de la prime. Il est donc très difficile de tarifier ce genre d'événement.

En outre, comme ce sont des événements généralement rares, ou nouveaux, nous ne disposons pas d'historique sur lequel fonder statistiquement des estimations de fréquence du risque (contrairement à l'assurance automobile par exemple). Il faut aussi compter avec les phénomènes susceptibles d'évoluer dans le temps, pour lesquels l'historique peut se révéler inutile (cas du changement climatique encore très mal quantifié, ou, de façon moins radicale, de l'espérance de vie en ce qui concerne l'assurance-vie : il n'est pas exclu qu'une découverte scientifique permette soudainement de soigner des maladies comme le cancer, qui sont responsables d'une grande partie de la mortalité entre 70 et 100 ans).

Ces incertitudes rendent difficile de tarifier les contrats d'assurance ; soit le risque n'est pas assuré, soit il l'est à un prix approximatif et les assureurs risquent de connaître des difficultés financières, si le risque s'avère plus fréquent que prévu. Le

problème s'aggrave lorsque ces risques incertains sont en plus susceptibles de coûter très cher (voir la première partie) : les risques climatiques ou terroristes cumulent plusieurs causes de non-assurabilité.

Incertitude sur les règles du jeu

Il est aussi possible que l'incertitude porte sur l'environnement réglementaire, législatif, fiscal ou jurisprudentiel des risques (et non sur le risque lui-même). Si les «règles du jeu» ne sont pas stables, il est difficile de se mettre d'accord sur un contrat d'assurance. Or, il arrive que l'État ou le système juridique change les règles en cours de route. Dans le cas de l'amiante par exemple, la qualification de l'exposition des salariés à l'amiante en «faute inexcusable» est intervenue après coup. Depuis 2002, en vertu du contrat de travail le liant à son salarié, l'employeur est tenu envers celui-ci à une obligation de sécurité. Le manquement à cette obligation a le caractère d'une faute inexcusable lorsque l'employeur avait conscience du danger et qu'il n'a pas pris de mesures.

En cas de changement des règles après l'occurrence d'un sinistre (ce qui peut être compréhensible pour ne pas laisser un grand nombre de victimes sans indemnisation), il est très important de savoir qui en supporte le coût. Si c'est l'assureur, cela peut induire à une plus grande frilosité pour assurer des risques en environnement incertain.

Aléa moral

L'aléa moral intervient dès que les assurés peuvent influencer l'occurrence de leur risque : ils n'ont pas tous le même niveau de prévention. Or, les agents les mieux assurés font généralement moins d'effort de prévention, si le lien entre cet effort et la prime d'assurance est faible. Si l'assureur ne peut pas segmenter ses clients en fonction de leur effort de prévention (il ne peut l'observer, ou alors la discrimination est interdite), il va anticiper une faible prévention, donc des dommages plus coûteux et augmenter la prime, ce qui peut rendre le risque non assurable pour certaines personnes. Ces difficultés peuvent être résolues par des contrats d'assurance particuliers (franchise, bonus malus). Le principal problème vient alors du fait que, si l'État intervient pour imposer un même taux de prime à tous, tout en rendant l'assurance obligatoire, cela n'incite pas à la prévention et ceux qui font plus d'efforts préventifs paient pour les autres. Par exemple, pour les risques naturels comme les inondations, les assureurs ne peuvent pas en France discriminer le taux de prime. En conséquence, de nombreux ménages s'installent dans des zones à risque, sans en payer le prix.

Comment l'État peut-il intervenir pour répondre à la non-assurabilité ?

Des normes et des plans pour remédier aux déficiences du marché

Il existe de nombreux cas où l'État peut mettre en place des normes qui réduisent les sources de non-assurabilité. Dans le cas de l'aléa moral, il peut faire appliquer des normes de prévention des risques, en matière de conduite automobile ou de sécurité dans le transport maritime par exemple. Dans le cas des catastrophes naturelles et des comportements à risque en matière d'inondation, l'assurance obligatoire et uniforme devrait être contrebalancée par des normes strictes, concernant l'emplacement des maisons par exemple. Cela passe entre autres par une cartographie complète des risques sur le territoire national. Les Plans de prévention des risques, s'ils sont menés avec rigueur, peuvent permettre de renforcer la prévention en la matière.

Garantir la stabilité juridique et réglementaire des contrats

Puisque l'incertitude concernant l'environnement juridique et fiscal nuit à un bon fonctionnement de l'assurance, il est du ressort de l'État d'en assurer la stabilité. Cela suppose de définir à l'avance les responsabilités de chacun et les dédommagements éventuels, et de ne pas les modifier après coup. L'objectif est d'éviter les ambiguïtés : par exemple, l'arrêt de 1941 portant sur la faute inexcusable n'en définissait pas les contours précis ; c'est seulement en 2002 qu'un nouvel arrêt, en élargissant la notion, en facilite la caractérisation et permet d'accorder l'indemnisation à un plus grand nombre de victimes. Dans le même esprit, il semble important que les décisions fiscales et jurisprudentielles soient prises en tenant compte des conséquences économiques qu'elles peuvent avoir.

La constitution de pools

Face à un problème d'assurabilité, les assureurs peuvent se constituer en pool de coassurance. Par exemple, le GTAM est un pool qui a été constitué en 2002, pour répondre à une situation de blocage du marché en responsabilité civile médicale. En effet, l'obligation d'assurance a été instaurée par la loi du 4 mars 2002. Les assureurs se sont rapprochés pour mettre en œuvre, de façon temporaire, une solution de co-assurance répondant aux demandes de garantie des personnes physiques et morales soumises à l'obligation d'assurance qui n'auraient pas trouvé auprès des assureurs du marché la couverture requise. L'État peut favoriser ou organiser la constitution de tels pools.

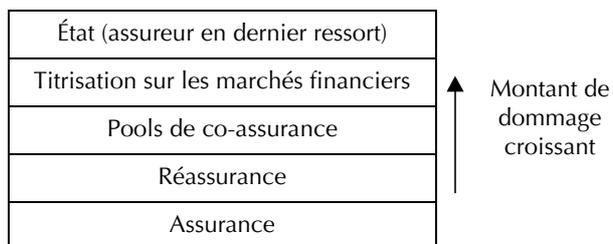
Organiser le transfert des risques vers les marchés financiers

Une solution pour faire face aux grands risques difficiles à mutualiser par le secteur de l'assurance est de diversifier les risques en les transférant vers les marchés financiers dont les capacités sont beaucoup plus grandes que celle des réassureurs mondiaux. Cela consiste à émettre des produits financiers qui dépendent de la réalisation de certains aléas. Les cas les plus connus sont les Cat-Bonds (obligations climatiques). Émises par les sociétés d'assurances, le taux de ces obligations ou même leur remboursement est diminué en cas de réalisation d'une catastrophe climatique. Cela permet de transférer aux investisseurs financiers le risque porté par les assurances. Bien que ces actifs financiers soient théoriquement attractifs pour les investisseurs (en particulier, leur risque est décorrélé du risque de marché), ils ne connaissent pas un grand succès. L'État pourrait intervenir en favorisant le développement de tels produits, en assurant la liquidité du marché de ces obligations (émission d'obligations d'État, création d'un comité de place, publication régulière d'indicateurs de référence...).

L'État, assureur en dernier ressort

Dans les cas où la co-assurance, la réassurance et le recours aux marchés financiers ne suffisent pas pour couvrir un risque, l'État doit intervenir en tant qu'assureur en dernier ressort, afin de garantir l'assurabilité de certains risques. Il s'agit particulièrement des risques rares et potentiellement très coûteux, comme les événements naturels ou les attentats. Afin d'éviter que les assureurs et réassureurs ne se retirent complètement de ces risques extrêmes, l'État peut garantir la survie du système d'assurance en prenant à sa charge la dernière tranche, illimitée, des dommages constatés.

Un exemple de cette intervention est le système Gareat concernant le risque terroriste. Suite aux attentats du 11 septembre, l'État français a mis au point avec les assureurs un système qui permettait de conserver la garantie attentat obligatoire dans les contrats dommages aux biens. C'est un dispositif à plusieurs étapes qui définit les montants pour lesquels doivent intervenir successivement les assureurs, puis les réassureurs. Au-delà, l'État offre une garantie illimitée par l'intermédiaire de la CCR (Caisse centrale de réassurance). En assurant les très grands risques par la solidarité nationale, l'État garantit l'assurance des risques plus limités par le secteur privé. Un dispositif similaire a été mis en place pour les catastrophes naturelles. D'une manière générale, on peut schématiser les niveaux d'intervention de la façon suivante :



Un dernier niveau pourrait être envisagé : celui de la mutualisation internationale entre États. Cela passerait par des accords internationaux (par exemple au niveau européen) prévoyant la solidarité entre États dans le cas par exemple d'une catastrophe climatique qui ne toucherait qu'un ou quelques pays.

Dans les cas évoqués ci-dessus, l'intervention de l'État est prévue à l'avance. L'État joue un rôle de réassureur, en prenant à sa charge la couverture de la dernière tranche de dommage, le tout étant réglé explicitement par contrat. Mais il existe un autre type d'intervention de l'État en tant qu'assureur en dernier ressort. Il s'agit de l'intervention après la réalisation d'un risque pour lequel rien n'avait été prévu à l'avance. L'État devra alors intervenir soit en indemnisant les victimes d'un risque qui n'est pas couvert par le marché de l'assurance, soit en assurant la solvabilité des assurances qui se verraient confrontées à un risque de faillite parce qu'elles assurent un risque dont les dommages subis sont exceptionnels au point de dépasser les marges de solvabilités habituelles dans l'assurance.

Il convient enfin de distinguer les risques pour lesquels il y a un responsable (pollution...) et ceux où il n'y en a pas (catastrophe naturelle...). Dans le premier cas, l'État peut servir de caution, mais ne joue pas le rôle d'assureur en dernier ressort, dans la mesure où le responsable est désigné et où il est solvable.

Conclusion

Un certain nombre de risques ne sont pas assurables par le marché de l'assurance. Ils nécessitent donc l'intervention de l'État. Ce dernier peut agir en assurant les conditions qui repoussent les frontières de l'assurabilité (définition de normes, garantie d'un environnement juridique et législatif stable, action rendant plus attrayants les transferts de risques vers les marchés financiers) ou en intervenant directement. Pour les grands risques, la solidarité nationale doit jouer, afin de ne pas laisser les victimes sans indemnisation. L'État agit alors en assureur en dernier ressort, ce qui pose un certain nombre d'importantes questions : L'État est-il un assureur en dernier ressort gratuit ? La solidarité nationale risque-t-elle de mettre en péril l'assurance de marché, si les citoyens comptent implicitement sur l'intervention de l'État et considèrent qu'il n'est pas nécessaire de s'assurer individuellement ?

La relation au travail : questionnement à 15 ans

L'objet du groupe *Thésée* est de produire une prospective sur les évolutions probables de la relation à l'emploi à horizon 2015-2020. L'objectif premier est de cerner sous forme stylisée et synthétique un certain nombre d'évolutions lourdes concernant des paramètres dont les modifications restent encore sujettes à controverse. Le projet *Thésée* repose sur l'observation des agencements institutionnels et réglementaires des différents pays, identifie les *Benchmark* et les pratiques, synthétise les résultats associés à ces configurations et tente sur cette base d'imaginer les évolutions de la relation à l'emploi dans les quinze années à venir en France, selon que l'organisation de son marché se rapproche de tel ou tel type de cohérence observée. Sonder la probabilité d'une importation des modèles de flex-sécurité de type nordique constitue notamment l'un des objectifs du projet.

Ouverture du champ de la réflexion

Les marchés du travail français et européen tendent-ils à converger vers le modèle américain dominant ? Existe-t-il en Europe une aspiration à un mode de régulation commun qui pourrait apparaître comme une alternative face aux configurations anglo-saxonnes ? L'Europe du travail apparaît-elle au contraire comme un espace dont l'hétérogénéité institutionnelle régionale est irréductible ? Ces questions sont très prégnantes au sein même des opinions européennes et méritent qu'on s'y attarde. Leur résolution demande au préalable de s'entendre sur les caractéristiques types du modèle de référence américain, et sur l'hétérogénéité des marchés européens avant de s'interroger sur une éventuelle convergence, divergence ou inertie de ces derniers.

Lorsqu'au début des années quatre-vingt, l'OCDE a édicté un certain nombre d'impératifs de réforme structurelle nécessaires pour améliorer la situation de l'emploi dans les pays industrialisés, elle a mis sur le devant de la scène le concept de *flexibilité*, qui pour ses détracteurs a aussitôt pris le sens de précarité. L'OCDE a toujours fait preuve d'une assez grande continuité quant à la manière de définir la flexibilité : une économie

est *flexible* lorsque son fonctionnement décentralisé permet un ajustement rapide des prix relatifs et des quantités. Cette définition large englobe de multiples aspects de la production : elle fait référence au salaire, à l'emploi, à la durée du travail et à la formation.

Se livrant à des études récurrentes sur le sujet, l'OCDE s'est heurtée au fait que les pratiques sociales, mais surtout institutionnelles, sont, à quelques rares exceptions près (dont les États-Unis et à certains égards, le Royaume-Uni), peu conformes à cette définition. D'où un plaidoyer constant pour des réformes institutionnelles (notamment sur le marché du travail, mais également sur celui des biens et des services) conformément à la définition donnée.

Vue à travers le prisme de la flexibilité, l'économie américaine est rapidement apparue comme l'incarnation la plus communément admise de l'économie concurrentielle déréglementée, et son succès apparent sur le front de la croissance et de l'emploi au cours des années quatre-vingt-dix en a fait la vitrine des recommandations en faveur de la flexibilité. Mais en même temps, l'émergence de nouveaux cas de figure de réussite, peu conformes aux préceptes de l'OCDE, au Nord de l'Europe et aux Pays-Bas notamment, ont conduit à affiner et diversifier le propos.

Les analyses empiriques conduites au cours de la dernière décennie ainsi que les exercices d'identification des « bonnes pratiques » menées au niveau européen ont érodé ce discours des institutions internationales (OCDE, Commission européenne notamment). La focalisation sur les excès réglementaires et sur les dysfonctionnements des mécanismes de marché au sein de la vieille Europe, perd en intensité. L'analyse en terme de « *trade-off* » qui se concentre sur les combinaisons institutionnelles et réglementaires efficaces gagne du terrain. L'espace européen demeure suspecté de rigidité, d'excès réglementaires, et critiqué pour concentrer les avantages sociaux et de sécurité de l'emploi sur un noyau dur de salariés, au détriment de certaines couches plus exposées.

Néanmoins, les objectifs d'amélioration de la qualité de l'emploi, de sécurisation des parcours gagnent du terrain au sein de ces instances. L'intérêt porté sur les phénomènes d'accroissement de la pauvreté au travail, le développement d'un suivi de la qualité de l'emploi (à travers les critères mis en place dans les plans d'action pour l'emploi), l'emphase placée de plus en plus sur les enjeux liés à l'enrichissement du capital humain, la reconnaissance par l'OCDE du peu d'assise empirique de certaines de ses prescriptions, ont ouvert le débat.

Le développement des approches «institutionnalistes» au sens large, aux côtés de l'approche néo-classique traditionnelle, débouche sur une lecture ouverte (non systématiquement réprobatoire) des contrats sociaux qui régissent une société. Le devenir souhaitable et probable des marchés du travail occidentaux n'apparaît pas nécessairement devoir se conformer aux exigences de la flexibilité au sens de l'OCDE, et l'idée même d'une convergence des économies vers un modèle unique perd en acuité. Le champ des possibles et du souhaitable s'élargit dès lors que l'approche s'émancipe de la seule référence néo-classique.

L'approche néo-classique applique pour sa part au facteur travail ses principes généraux de l'analyse des marchés. Partant du modèle optimal du marché de concurrence pure et parfaite, elle diversifie les représentations du marché du travail en introduisant divers facteurs d'imperfection de la concurrence : information incomplète, existence de coalitions et de réglementations, discriminations, coûts de transaction, etc. Les préconisations s'organisent alors autour d'un principe directeur : tout renforcement des mécanismes de concurrence (flexibilisation) rapproche du plein emploi. Ses développements récents à travers les modèles WS-PS (dans la ligne de Layard, Nickell et Jackman), assimilent les politiques sociales à des coûts de transaction qui rigidifient l'ajustement des salaires et l'ajustement de l'emploi et agissent *in fine* négativement sur le taux d'emploi.

L'approche institutionnaliste étudie le fonctionnement des marchés comme un ensemble de règles de normes, de conventions ou d'institutions qui assurent une régulation sociale des conditions de l'échange. Famille hétérogène : néo-institutionnalistes, économie des conventions, théorie de la régulation, etc. L'analyse porte sur les stratégies des acteurs collectifs (en fonction de leurs objectifs et des rapports de force), sur les modes de production des normes, et sur la logique des institutions. L'accent est mis sur la cohérence interne et le caractère adapté des compromis collectifs dans un environnement économique et social évolutif.

Multiplicité de stratégies gagnantes

Ce type d'approche amène à souligner la diversité des situations institutionnelles au sein de l'espace européen. L'état de l'art en la matière privilégie l'idée que chaque pays organise de façon spécifique une cohérence propre et complexe qui dépasse les seules institutions du marché du travail et s'étend aux autres sphères de la régulation. Des pays aux régulations apparemment voisines diffèrent en matière de performance par le caractère plus ou moins parfait de cette mise en cohérence.

Il est difficile de couvrir l'ensemble des problématiques soulevées par ces approches. Le projet *Thésée* retient :

- L'idée du «*Benchmark*» : chaque pays est décrypté en tant que modèle complexe, évalué pour sa capacité à minimiser le chômage, majorer le taux d'emploi, à partager le travail entre niveaux de qualification, entre sexes, par âge, à créer des conditions d'emploi décentes et acceptées, à assurer collectivement ou individuellement les risques liés à la perte d'un emploi, etc.
- L'approche reste essentiellement descriptive, sans condamnation d'emblée de ce qui déroge à la flexibilité : elle admet que la solidarité collective peut se substituer à la solidarité familiale, ou que les préférences sociales conduisent à opter pour une faible protection de l'emploi et une faible indemnisation du chômage dès lors que la probabilité de retrouver un emploi est forte. Elle admet que le resserrement des inégalités peut favoriser le compromis collectif et accroître la flexibilité du salaire au niveau agrégé (répartition et dilution de l'ajustement à travers la négociation collective)... Elle admet en substance, que des systèmes hétérogènes puissent rivaliser entre eux (approches en terme de «*trade-off*» développées récemment par le BIT).
- Surtout, la précarisation de l'emploi et des salaires n'est pas nécessairement le garant de l'efficacité économique compte tenu de son impact en terme de destruction de capital humain et de désincitation à travailler.
- Enfin, la sécurisation des parcours, n'est pas forcément antinomique de la flexibilité économique, et peut être conçue, par référence au modèle danois, comme un instrument de fluidification des ajustements nécessaires de l'entreprise.

En adoptant un point de vue ouvert sur le plan doctrinal, et au regard de l'expérience des années quatre-vingt-dix, les identités européennes en matière de régulation des marchés du travail sont probablement moins profondément remises en cause que ne le laisse présager le discours dominant.

- **Premièrement**, les changements institutionnels sont souvent moins profonds que ne le suggère l'emphase autour du thème, rarement univoques, ou parfois généralisés à beaucoup de pays de l'OCDE, au-delà des modèles de réussite :

- Concernant la réglementation relative à l'emploi, selon l'OCDE (1999), «*malgré quelques réformes, la plupart des aspects des réglementations nationales sur la protection de l'emploi sont restés largement inchangés au cours des dix dernières années.*
- *À la fin des années quatre-vingt-dix, comme dix ans auparavant, c'est en Europe méridionale qu'elles sont les plus rigoureuses et aux États-Unis et au Royaume-Uni qu'elles sont les plus souples.*
- Concernant les modalités d'indemnisation du chômage, la tendance forte est à la stabilité des taux de remplacement entre les années quatre-vingt, quatre-vingt-dix.
- Concernant les modalités de négociation, seuls quelques pays ont opéré des changements profonds, n'allant pas dans le même sens.
- Concernant le taux de syndicalisation et le degré de couverture des conventions, le déclin syndical est très généralisé.
- En outre, les politiques actives ont connu un développement considérable au cours de la décennie quatre-vingt-dix dans de nombreux pays.

Ceci signifie aussi, que si changements il y a eu, ceux-ci doivent aussi être recherchés dans les conventions et les pratiques (notamment du côté de la gestion des ressources humaines), plus peut-être que du côté de la loi et du règlement.

- **Deuxièmement**, il est un point certainement incontournable : les impératifs de restructuration, d'adaptation rapide imposent une certaine fluidité des relations de travail (salaire, durée du travail, mobilité). Mais les moyens pour y parvenir ne font pas nécessairement appel à de purs mécanismes de marché déréglementés. Certaines combinaisons entre protection, politiques passives et actives de l'emploi peuvent produire de la fluidité.

Les considérations de réussite concernant le niveau et la dynamique du chômage, du taux d'emploi, désignent d'emblée un ensemble de pays dont le moins que l'on puisse dire est qu'ils incarnent des modèles institutionnels très hétérogènes. L'identification des réussites ne permet d'établir aucune correspondance immédiate avec un mode de régulation bien spécifié. La détermination de combinaisons ou de critères spécifiques dominants ne relève pas non plus de l'évidence. Ce simple constat suffit à comprendre que certaines études s'orientent vers la recherche de cohérences internes, et admettent d'emblée la diversité des représentations.

L'hétérogénéité institutionnelle des pays ayant réussi à endiguer le chômage conduit à la présomption qu'il existe une multiplicité de «stratégies gagnantes» d'une part, et que, d'autre part, c'est la configuration des variables institutionnelles davantage que la conformité de chacune aux *a priori* théoriques, qui importe. On peut dès lors s'attendre à ce que les tests empiriques ne parviennent pas à des conclusions très tranchées.

Le rôle des institutions et des structures du marché du travail est généralement évalué aux travers de leurs effets sur le niveau du chômage. Par exemple, le taux de chômage est-il plus élevé, là où la protection de l'emploi est, toutes choses égales par ailleurs, plus élevée ?

Ce type d'analyse conduit à privilégier une causalité allant des institutions au taux de chômage d'équilibre. Mais parce qu'on l'applique à des pays dont le système de protection sociale était en place bien avant la montée du chômage, il est difficile de soutenir la thèse de l'existence d'une relation de causalité. Les institutions peuvent jouer un rôle dans la propagation d'un choc exogène, mais peuvent difficilement être considérées comme étant à l'origine de la détérioration de l'emploi. Cette remarque signifie que toute étude des relations entre emploi et institutions devrait couvrir plusieurs aspects : l'effet des institutions sur le niveau et la dynamique de l'emploi, l'interaction entre chocs et institutions et enfin l'effet des réformes structurelles sur la variation de l'emploi et du chômage.

Des modèles de réussite concurrents

Au-delà de la diversité institutionnelle, il semble néanmoins possible d'identifier sous forme stylisée au moins deux modèles institutionnels de réussite concernant l'emploi, au regard de l'enseignement des années quatre-vingt-dix. Ce constat ne clôt pas la discussion autour des agencements institutionnels efficaces mais cherche à ouvrir la voie à un propos moins indéterministe que celui exposé jusqu'ici.

Il s'agit de souligner ici, qu'aux côtés des modèles de flexibilité libérale, et que parallèlement à la crise persistante de certaines économies «régulées», quelques pays, au nombre desquels le Danemark, la Suède, la Finlande ou les Pays-Bas ont développé d'autres configurations institutionnelles hybrides. Toutes ces économies peuvent être regroupées sous le terme de modèles de *flex-sécurité*, même si le Danemark constitue le pays le plus emblématique de ce type de cohérence institutionnelle.

Ces pays montrent d'une part que la mondialisation ne semble pas avoir imposé une cohérence unique en matière de régulation.

Par ailleurs, si l'on devait définir un scénario de convergence institutionnel au niveau européen, les modèles de *flex-sécurité* apparaissent certainement comme le point de référence le plus atteignable.

L'Europe pourrait trouver sa cohérence par référence aux deux variantes de modèle social :

- Le modèle danois de «*flex-sécurité*» (ou de *rotation sécurisée*), dont se rapprochent de plus en plus aujourd'hui les pays scandinaves, qui repose sur le triptyque suivant : forte flexibilité de la relation d'emploi (protection modérée de l'emploi), prise en charge généreuse et collective du risque de licenciement (indemnités de chômage élevées) et une politique active massive de formation et d'aide à la réinsertion.
- Le modèle hollandais de «plasticité» : l'arbitrage entre contraintes de compétitivité et cohésion sociale repose sur la négociation tripartite entre État, patronat et syndicats au niveau central. Parmi les bases de la réussite, la diversification des formes d'emplois (temps partiel, intérim, salariés travaillant sur appel), la préretraite et l'invalidité ont permis de concentrer l'ajustement sur le salaire et le temps de travail.

Le développement des formes de travail alternatif a par ailleurs pris une tournure volontaire, les syndicats obtenant des contreparties concernant les garanties offertes à ces salariés en matière de non-discrimination et de sécurité de l'emploi.

En substance, les modèles hollandais et danois reposent sur une prise en charge collective des risques induits par les besoins de flexibilité que génère l'ajustement structurel ou conjoncturel.

Dans le premier, cette prise en charge collective repose surtout sur une stratégie d'augmentation des taux d'activité passant notamment par des politiques de partage-fractionnement de l'emploi, la protection de l'emploi restant au cœur du système.

Dans le second, la protection n'est plus garantie au sein de l'entreprise mais par la collectivité qui assure généreusement le risque de chômage, contrairement au modèle américain. La rotation des emplois est plus prononcée dans ce système que dans le précédent, mais est épaulée, notamment en matière de formation, par d'importants dispositifs de politique active.

De l'entreprise comme unité pertinente de négociation

Normaliser le dialogue social dans l'entreprise-réseau : enjeux, diagnostics et scénarios

Le groupe de projet *Thomas* – du nom du premier directeur général de l'Organisation internationale du travail – s'intéresse à «l'avenir du dialogue social» et à la part que peut et devra prendre demain l'État à l'institution de ce dialogue. S'il appartient, en effet, à l'État de déterminer les conditions d'exercice de la démocratie sociale, c'est notamment pour répondre au souci d'équilibrer les «rapports sociaux». Cet impératif général de «régulation» lui impose déjà de passer au crible les différentes manifestations de «l'autonomie collective», leur fondement et leurs effets. Le rappel de cette responsabilité introduit directement à la dimension normative du chantier *Thomas* : sa finalité sera de préciser le nouveau rôle de l'État en dégageant les principaux enjeux, les voies possibles et les échelles souhaitables de normalisation du dialogue social. Le projet, aujourd'hui commun, de «développer le dialogue social» n'a de sens, en effet, que si ce dernier figure un bon moyen de «civiliser» les rapports de travail et de «réguler» l'exercice du pouvoir économique. On comprend mieux alors pourquoi le diagnostic portant sur l'évolution des formes d'organisation de la production et du travail est au cœur de cet exercice de prospective, dans sa phase exploratoire...

Pratiquement, le groupe a choisi de focaliser son attention sur les diverses «scènes» du dialogue social (l'entreprise, la branche, le territoire, l'Europe, etc.). En travaillant sur des faits porteurs d'avenir – des processus aux «produits» de la négociation sociale –, il identifie pour chacune de ces scènes (ancienne ou émergente), les moyens de stabiliser les règles, d'équilibrer les rapports entre les parties prenantes et de développer la capacité de représentation et d'engagement des acteurs...

Le présent «Quatre Pages» fait suite à un premier numéro disponible sur le site du Plan dans lequel les hypothèses de travail et la démarche du groupe *Thomas* se trouvaient précisées. Il propose une première exploration centrée sur la «scène de l'entreprise». Cette dernière est, en effet, la principale bénéficiaire des modifications apportées depuis bientôt 20 ans au droit de la négociation collective. Peut-on aller plus loin ? Le faut-il ? «L'entreprise» peut-elle supporter la charge des régulations qu'on cherche à lui imposer aujourd'hui ?

De l'ordonnance du 16 janvier 1982 relative à la durée du travail à la loi Fillon du 4 mai 2004 sur le «dialogue social», le législateur a progressivement étendu les facultés de déroger, par la négociation collective, à des normes d'ordre public sur des questions essentielles, dont le temps de travail. Dans le même temps, il assouplissait la hiérarchie des niveaux de normalisation, donnant ainsi un certain avantage à la négociation, puis à l'accord d'entreprise...

Du primat donné à «l'accord d'entreprise»...

En même temps que les négociations se décentralisent vers l'entreprise, elles empruntent davantage à la figure du «contrat» qu'à celle, plus traditionnelle, du «règlement négocié». Le «donnant-donnant» est en effet de mise dans les négociations dites «de gestion» : souvent décloisonnées (ARTT, formation, salaire, etc.), elles mordent sur un espace qui relevait autrefois du pouvoir unilatéral de l'employeur. En contrepartie, elles peuvent remettre en cause des avantages antérieurs, sur l'une ou l'autre des dimensions de la relation de travail même (cf. l'échange RTT contre flexibilité).

Encourageant à cet échange d'obligations réciproques, l'encadrement législatif de la négociation témoigne d'une croyance en l'Entreprise comme espace de régulation approprié à la production d'un équilibre entre l'économique et le social. Quels sont les éléments objectifs qui permettent d'emporter cette conviction ? Autrement dit, à quelles conditions «l'entreprise» peut-elle devenir un lieu légitime et pertinent de régulation de la relation de travail, voire de la relation d'emploi ? Le risque est présent, en effet, de voir le «dialogue social» prospérer en entreprise sans que ce dernier ne donne lieu à des négociations – et *a fortiori* à des contrats – équilibrés.

C'est à ces questions que s'est efforcé de répondre le législateur, en posant notamment le principe de «l'accord majoritaire» et en s'intéressant à la légitimité des accords collectifs. La déclinaison de ce principe s'est progressivement perfectionnée : avec la loi Fillon relative au dialogue social, on est clairement passé d'une logique négative de

«sanction» (le droit d'opposition) à la détermination d'un ensemble de règles permettant la «ratification», par le personnel et ses représentants, des accords d'entreprise...

Cette tendance au «tout entreprise» n'a-t-elle pas été, dans le même temps, insuffisamment problématisée? Il est souvent dit que l'évolution du droit nous offre une vue imprenable sur les évolutions économiques et sociales. Dans ses concessions à l'entreprise, le droit de la négociation collective, spécialement, n'est-il pas devenu un simple vassal des rapports économiques? Autrement dit, comment garantir demain l'équilibre des rapports sociaux, comme contrepartie au nécessaire développement de l'autonomie collective?

...à un premier scénario d'institutionnalisation de l'entreprise

Le «script» d'un premier scénario est suggéré par l'évolution de ce droit de la négociation, schéma «logique», susceptible d'achever un processus de décentralisation du dialogue social en restaurant les équilibres fondamentaux. Ce scénario dit «d'institutionnalisation de l'entreprise», dont nous donnons un aperçu, pour parfait qu'il soit sur le papier, présente dans les faits un inconvénient majeur: il réifie les contours juridico-économiques de l'entreprise, entendue comme son support formel, la société commerciale. Or, l'action des agents économiques introduit aujourd'hui de plus en plus de flou dans ces «frontières de l'entreprise». Ce scénario entrerait alors en contradiction avec le diagnostic que l'on peut aujourd'hui porter sur les formes nouvelles d'organisation de la production et du travail... c'est-à-dire avec les faits.

Toute l'histoire du droit du travail suggère, en effet, que l'organisation du dialogue social ne peut créer d'obligations vraies que si elle est en rapport avec l'organisation et les formes d'expression du pouvoir économique. Le rappel de cette nécessité n'illustre pas simplement l'aspect normatif du présent exercice de prospective; il nous oblige à imaginer des scénarios susceptibles d'y répondre. Si le réalisme socio-économique nous interdit de faire de l'entreprise – mais qu'est-ce que l'entreprise? –, le siège exclusif des régulations, quel serait alors leur «bon périmètre»? C'est cette question qu'essaye d'explorer aujourd'hui le groupe *Thomas* en dressant le bilan des savoirs sur les nouvelles formes d'organisation de la production et du travail...

Un scénario suggéré par l'évolution du droit du travail

Ainsi que l'avait signalé Paul Durand en 1947, le juriste a découvert l'entreprise avec le droit du

travail, en raison de l'importance que ce droit accorde à la collectivité des salariés, par contraste avec le droit des sociétés qui ne portait quant à lui que les intérêts des actionnaires. Ce faisant, l'idée que la protection du salarié ne fasse pas obstacle à la poursuite par l'entreprise de son objet économique, et vice versa, s'est progressivement imposée. C'est pourquoi le droit du travail s'auto-définit, de nos jours, comme un droit d'équilibre.

Cependant, depuis plus d'un demi-siècle, l'entreprise s'est affirmée comme acteur déterminant des conditions de la vie sociale. Il était normal qu'elle élève, un jour ou l'autre, une prétention à devenir le lieu central d'élaboration de la norme et qu'elle soit entendue par le législateur. Invitant ses interlocuteurs syndicaux à moderniser les règles de la négociation, le MEDEF ne proposait-il pas en mars 2000 que l'on réinventât un système de normes «à partir du niveau optimum d'efficacité économique et sociale du dialogue social, c'est-à-dire l'entreprise»? Il s'agissait, selon l'organisation patronale, de «renverser la pyramide, en faisant de l'entreprise, voire de l'établissement, la base élargie du système, et en redonnant à la loi son rôle de définition des principes».

Les évolutions de «l'ordre public social» depuis 1982 rendent cette perspective moins révolutionnaire qu'il n'y paraît! C'est que le droit du travail apparaît lui-même en quête de principes capables d'organiser une synthèse des intérêts en présence dans l'entreprise, condition nécessaire pour instituer celle-ci comme lieu crédible de régulation de la relation d'emploi (on n'oubliera pas que «l'entreprise» égale «l'emploi», tant pour la partie syndicale que pour les collectivités locales). Or cette synthèse ne peut avoir lieu que si l'on réussit à définir un «intérêt supérieur de l'entreprise», qui puisse apporter une limite de fond à l'expression par les actionnaires et les salariés, et/ou leurs représentants respectifs, de leur intérêt propre. Pour celui qui jouit de la liberté d'entreprendre, répondre à l'intérêt de «sa» société est, en effet, une obligation, sans quoi sa responsabilité personnelle peut se trouver engagée. Ce faisant, des décisions prises dans cet «intérêt social» ne servent pas nécessairement l'intérêt de toutes les parties prenantes, les salariés au premier chef... et donc l'intérêt de «l'entreprise» (cf. la douloureuse question des plans sociaux).

Si l'exercice des pouvoirs et des contre-pouvoirs se retrouvait subsumé par l'intérêt supérieur de l'entreprise, la «démocratie industrielle» ne ferait-elle pas un grand pas? Le groupe *Thomas* a estimé que ce scénario d'institutionnalisation de l'entreprise, encore à l'ébauche, au moins techniquement, mais porté par nombre d'acteurs, méritait d'être exploré... Ce scénario doit s'efforcer de définir les conditions d'émergence d'un «ordre

social interne à l'entreprise» qui ait les qualités «régulatoires» qu'on prête généralement aux constructions de l'ordre public social, notamment relatives à la fonction protectrice du droit du travail.

Mais investir l'entreprise d'une telle fonction modifie sensiblement la perception qu'on peut avoir du rôle de l'État. Il peut s'agir de remplacer la «contrainte inconditionnelle» – la norme impérative qu'on a l'habitude d'associer à la fonction protectrice du droit –, par l'énoncé de «conditions» auxquelles l'exercice décentralisé du pouvoir normatif devra satisfaire impérativement. On pense, typiquement, à une «substantialisation» des règles de prises de décision, soumettant notamment l'exercice du pouvoir du chef d'entreprise au respect de certaines procédures (renforcement des obligations de consultation, des droits à l'information au bénéfice de l'ensemble des parties prenantes, etc.).

Ainsi que le note le juriste Jacques Barthélémy – l'un des membres du groupe *Thomas* –, pour donner corps à «l'intérêt général de l'entreprise», nous devons au moins faire exister juridiquement, face à la «collectivité des actionnaires», celle du personnel, en faire une personne de droit. Le «contrat collectif d'entreprise», une formule proposée naguère par l'association patronale *Entreprise & Progrès*, pourrait très bien servir de cadre soumettant à de telles conditions l'exercice du pouvoir patronal :

- Dans ce cadre, la «commission de négociation» visée par l'article L.132-20 du Code du travail pourrait alors exprimer, à côté du comité d'entreprise, la collectivité du personnel, à condition bien sûr d'y trouver les éléments permettant d'équilibrer les relations collectives de travail. Les membres de cette commission pourraient, par exemple, prendre leurs décisions à la majorité : c'est l'idée de la «délégation intersyndicale unique de négociation» proposée naguère par Gérard Lyon-Caen. On pourrait encore définir des seuils d'audience pour établir la qualité de négociateur. L'audience devenant une condition d'habilitation, la capacité d'engagement des signataires s'en trouverait renforcée, sans nuire pour autant au pluralisme. Davantage que la commission elle-même, c'est la nécessité de déterminer des règles pour son fonctionnement qui constitue le cœur de cette scénarisation (rendre obligatoire, par exemple, «l'accord de méthode» visé par l'article L.132-22 du Code du travail).
- Une autre solution consisterait à transférer sur le comité d'entreprise lui-même un pouvoir de négociation, complétant les prérogatives actuelles de cette instance. C'est la proposition (n° 24) faite récemment par le

rapport de Virville, consistant à fusionner les représentations des salariés de la PME dans un «conseil d'entreprise».

Dans tous les cas, la possibilité qui serait ainsi conférée à l'entreprise par l'État d'élaborer la norme dépendra de la façon dont ces enchaînements procéduraux sont susceptibles d'équilibrer les pouvoirs. Il s'agit notamment de remplacer le caractère souverain du pouvoir du chef d'entreprise par l'application à toute décision engageant l'intérêt de l'entreprise d'une nouvelle rationalité procédurale. La «décision» conserverait son caractère substantiel mais s'attribuerait donc désormais à l'entreprise «tout entière» plutôt qu'à son seul chef (d'où notamment la nécessité de rendre «traçable» la façon dont se distribue le pouvoir de direction). De ce fait, le pouvoir de direction serait contraint de s'exercer dans certaines «proportions» (*cf.*, *a contrario*, le recours «régalien» aux licenciements collectifs par référence unique aux standards de profitabilité du secteur). On voit qu'idéalement cette configuration institutionnelle a pour vertu d'obliger chaque intérêt catégoriel à négocier son existence par référence à ce «nouvel» intérêt supérieur de l'entreprise. En cas de conflit, le respect du «principe de proportionnalité» comme l'appréciation de l'intérêt de l'entreprise sont évidemment susceptibles d'une «re-régulation» par le juge, qui en serait le tiers garant.

De la «fabrique» à «l'entreprise-réseau» : prendre en compte les formes nouvelles d'organisation du pouvoir économique

Mais qu'est-ce que l'entreprise, nous demandions-nous ? L'entreprise n'est aujourd'hui que «traversée» par un ensemble de droits «régulatoires» (droit du travail mais aussi droit des sociétés, droit de la concurrence, de la consommation ou de l'environnement, etc.). Pour s'être progressivement vue reconnaître un statut de «corps intermédiaire», l'entreprise n'en reste pas moins depuis le XIX^e siècle, où la «fabrique» est encore enclose dans ses murs, un sujet de droit naissant. C'est à peine si elle constitue un objet de droit. C'est pourquoi l'entreprise se trouve régulièrement définie en creux, à travers les figures métonymiques de l'économie ou les périphrases du droit qui connotent surtout un besoin et des usages fonctionnels (*cf.* les usages de la «marque» pour désigner «l'entreprise» ou la notion «d'unité économique et sociale» pour définir le périmètre du comité d'entreprise). Faut-il pour autant définir juridiquement l'entreprise et précipiter ainsi son institutionnalisation ? Rien n'est moins sûr, face aux tendances lourdes qui caractérisent désormais l'organisation du pouvoir économique, bouleversant les cadres traditionnels de l'activité et de l'organisation du travail.

En se faisant, d'ailleurs, le promoteur de la négociation collective dans l'entreprise, le Législateur français n'a-t-il pas bâti lui-même une nouvelle ligne Maginot, face à des organisations productives qui démontrent chaque jour leur formidable capacité à déborder les cadres juridiques traditionnels de la relation d'emploi ? La question est sans doute abrupte, mais elle est essentielle au regard de la définition d'une stratégie d'action publique à même de favoriser un dialogue social efficace et équilibré. Or, force est de constater que de nombreux éléments empiriques convergent aujourd'hui pour faire la démonstration de l'inanité croissante des mécanismes de régulation enfermés dans les frontières juridiques de l'entreprise. En s'appuyant sur des travaux menés récemment à l'échelle européenne sur les transformations des organisations productives (en particulier par l'Université européenne du travail et le LENTIC, laboratoire de l'université de Liège), le groupe *Thomas* a eu la confirmation du diagnostic précurseur posé par certains juristes travaillistes (Gérard Lyon-Caen, Marie-Laure Morin ou Alain Supiot) : les catégories fondamentales dont disposent le droit du travail pour essayer de cerner l'entreprise et réguler les rapports de travail en son sein sont rendues largement inopérantes par la réalité du travail lui-même dans les formes d'organisations productives contemporaines.

Notion cardinale pour la qualification juridique du contrat de travail, la subordination n'est plus, dans bien des cas, un concept opératoire pour définir l'employeur et le périmètre de la négociation collective. Les nouvelles logiques du pouvoir économique tendent en effet à rapprocher les conditions concrètes d'exercice du travail indépendant et du travail salarié, au travers de processus très ambivalents. Valorisant la capacité d'initiative et la créativité des individus, les modèles managériaux en vogue tendent à développer l'autonomie dans l'exécution des tâches, ce qui est généralement perçu comme un progrès par rapport à la norme taylorienne. Mais la pénétration de la logique marchande dans l'organisation (direction par objectifs, relations clients-fournisseurs internes, rémunération variable) se traduit aussi par de nouvelles formes de sujétions et d'aléas à l'égard desquelles le statut de salarié était censé offrir une protection. Réciproquement, le travail non-salarié tend à multiplier les situations «*d'allégeance dans l'indépendance*» (Alain Supiot). De multiples «formes intermédiaires» de mobilisation du travail apparaissent, qui, sous les dehors du travail indépendant, placent les individus dans des situations de dépendance économique à l'égard d'un tiers. Ce brouillage de la relation de subordination est également à l'œuvre au travers du recours accru à des formes d'emploi (telles que l'intérim) qui opèrent une dissociation entre l'utilisateur de la main-d'œuvre et l'employeur légal. Avec ces configu-

rations d'emploi atypiques, la répartition des risques associés à la relation de travail, telle qu'elle est déterminée par le modèle de l'emploi et organisée par le contrat de travail salarié classiques (sécurité relative contre subordination), se trouve modifiée en profondeur.

Les nouvelles formes de l'organisation productive, non seulement rendent plus incertaine la définition du travail subordonné mais tendent à disséminer les responsabilités dans l'ensemble d'une chaîne de création de valeur. Face aux nouvelles contraintes de compétitivité d'un marché mondialisé, les firmes françaises et européennes ont entamé depuis le début des années 1980 un processus de restructuration qui bouleverse en profondeur les situations de travail et d'emploi. Avec la généralisation de stratégies d'externalisation et de recentrage sur le cœur de métier des firmes – et leur corollaire en termes d'intensification des liens de sous-traitance – les frontières de l'entreprise se font plus mouvantes et plus incertaines.

Ainsi qu'a pu le souligner Claude-Emmanuel Triomphe, délégué général de l'UET, et membre du groupe *Thomas*, le type d'organisation qui résulte de ces transformations n'a plus grand chose à voir avec les deux figures traditionnelles de l'entreprise : celle de l'usine ou de l'établissement ; celle de la société (au sens du droit des sociétés). L'établissement n'est plus le lieu d'activité d'une entreprise mais d'une multiplicité : la présence des fournisseurs ou des clients y est permanente et souvent structurellement organisée. À l'inverse, spécialisation oblige, la société commerciale n'est plus définie par les contours d'un bien ou d'un service ; elle ne renvoie plus qu'à une segmentation de ces derniers.

Ainsi «l'entreprise» tend-elle à perdre sa substance d'organisation close et clairement délimitée pour se diluer dans le «réseau» des contrats de type commercial, financier ou technique, nécessaires à l'action d'entreprendre. Mais ici comme dans d'autres domaines, la figure de la liberté contractuelle peine à dissimuler la réalité des relations de dépendance et les mécanismes de sujétion à l'œuvre. La technique du contrat n'est bien souvent que l'habillage juridique d'un ensemble de normes imposées par les pôles organisateurs du «réseau-entreprise» (le groupe, les donneurs d'ordre, les actionnaires), normes qui s'exercent sur les employeurs et, en dernier ressort, sur les travailleurs.

Quelle entité pertinente de négociation ? Schéma exploratoire

On voit ainsi que de multiples logiques se combinent pour réduire la portée d'une régulation

des relations d'emploi centrée – pour ne pas dire enfermée – dans le périmètre de l'entreprise ou de l'établissement, tels que saisis par le droit du travail. L'entreprise – firme multinationale ou PME inscrite dans un réseau de dépendances – tend à devenir au sens propre une utopie : un «nulle part», dont les centres de décision sont diffus et relèvent d'entités juridiques distinctes. Quelle est la portée effective d'un accord collectif limité aux seuls salariés d'une entreprise, dès lors que la production d'un bien ou d'un service mobilise, sur un même site ou à des milliers de kilomètres de distance, intérimaires, travailleurs indépendants, salariés mis à disposition par un fournisseur ou un client ? Quelle est son utilité sociale, dès lors que leurs conditions de travail et d'emploi sont en grande partie fonction de choix effectués en amont, par un donneur d'ordre, une filiale du même groupe ou un actionnaire majoritaire peu identifiable ? Le problème générique est celui de la disparition du lien univoque – typique d'un certain mode d'organisation du travail aujourd'hui largement révolu – entre maîtrise de l'activité économique et imputation de la responsabilité juridique ou morale pour ses conséquences. Investi du pouvoir de décision économique, le donneur d'ordre ou «l'entreprise-amirale» d'un groupe ne sont pas tenus pour juridiquement responsables des conséquences de leurs décisions sur les travailleurs d'un sous-traitant (sauf cas particulier du bâtiment) ou d'une filiale. Or sans l'identification d'un point d'imputation juridique, la régulation par le droit reste utopique, c'est-à-dire sans lieu réel qui puisse la fonder ou l'accueillir.

Il s'agirait donc plutôt de construire demain quelque chose qui soit «en relation» avec l'existence de ces «organisations flexibles en réseau», comme hier le droit du travail pouvait chercher à être «en prise directe» avec la façon dont «le patron régnait sur la boîte». Il s'agit en somme de fixer des «obligations» qui s'articulent au réseau – percent notamment le «voile contractuel» pour peser sur les calculs coûts-bénéfices de «l'entreprise-réseau» – plutôt que de dessiner à nouveau des frontières stables. Dès lors qu'elles deviennent un mode de résolution de problèmes, les techniques qui s'inventent autour du thème de la «Responsabilité sociale de l'entreprise» (RSE), quoiqu'elles ne débouchent que sur de la production de «normes volontaires», pourraient servir à cette exploration. Ainsi qu'a pu le montrer André Sobczak lors des travaux du groupe *Thomas*, la norme de travail se trouve de moins en moins déterminée par du droit du travail, au profit de standards techniques (depuis la norme ISO jusqu'aux règles du contrôle de gestion) ou, par exemple, de la règle commerciale. Il est nécessaire d'observer ces phénomènes si l'on veut pouvoir trouver demain de nouvelles «clés de régulation» de la relation de travail, c'est-à-dire déterminer les éléments pertinents de la «condition commune». On

pourrait, dans un premier temps, continuer d'explorer les potentialités de la notion de «groupe», croiser la détermination d'un droit des travailleurs sur le réseau «co-actif» avec la question du «dialogue social territorial»... Le schéma pris pour base par le législateur américain sur la détermination d'une «*appropriate bargaining unit*», qui peut-être une «*multiemployer bargaining unit*» dont les normes s'imposent à tous, suggère lui aussi des pistes intéressantes. Plus fondamentalement les «mécanismes de responsabilité flexible» qui se cherchent aujourd'hui suggèrent d'approfondir la réflexion dans trois directions :

- déterminer des éléments de la responsabilité «externe» du réseau (*cf.* le schéma pollueur-payeur) en lieu et place des éléments de la responsabilité «interne» aux sociétés ;
- protéger «l'autonomie» des entités dépendantes au sein du réseau – les émanciper – plutôt que donner un statut à cette dépendance avérée (*cf.* la protection du travailleur «subordonné») ;
- organiser la représentation des intérêts collectifs «transversaux».

Services publics en réseaux : éléments de prospective de la régulation

L'exercice de prospective animé par le groupe de projet *Utilities* autour de la régulation des services publics en réseau (les télécommunications, les services postaux, les transports, l'énergie, l'eau ou les transports urbains) comporte plusieurs dimensions qui ont été décrites dans les documents antérieurs.

Ce document propose les principaux éléments de prospective issus de l'analyse de l'intervention des pouvoirs publics dans des réformes mises en œuvre à l'étranger dans plusieurs secteurs : secteurs électrique et ferroviaire en Grande-Bretagne, attribution des licences UMTS en Europe et système électrique californien.

Ce retour d'expérience s'enrichit également des échanges menés par le groupe auprès des économistes et des juristes experts du domaine, dont les jugements sur ces réformes sont assez contrastés.

Rétrospective et prospective

Ces réformes ambitieuses, qui pour certaines d'entre elles ont conduit à des crises majeures, fournissent de précieux enseignements sur les modalités d'intervention des pouvoirs publics.

Bien que reposant sur des principes identiques d'introduction de la concurrence, généralement justifiée pour améliorer les services rendus à la population, ces réformes n'en demeurent pas moins très différentes. Cette diversité permet ainsi de dégager de nombreuses variantes d'organisation de la régulation des services publics en réseau susceptibles d'alimenter des scénarios contrastés.

Les principales caractéristiques des réformes des services publics en réseau

- *Séparation des activités concurrentielles de services et de l'infrastructure des anciens monopoles publics intégrés ;*
- *Introduction de la concurrence dans les services ;*
- *Privatisation partielle ou totale des activités ;*
- *Mise en place de mécanismes de coordination réglementaires et contractuels, avec des régulateurs sectoriels indépendants et des contrats entre les acteurs.*

Libéralisation et régulation

La libéralisation des services publics en réseau s'accompagne dans les faits non par un retrait de l'État mais bien par une réorganisation de son intervention. L'ouverture des marchés constitue ainsi paradoxalement un acte politique qui vise à reconstruire un secteur suivant des règles différentes qui redistribuent les responsabilités publiques. Entre la non-intervention de l'État et une régulation proactive et génératrice d'externalités positives, se décline toute une variété de modalités de gouvernance de ces secteurs dans laquelle l'État central prend toute sa place mais à côté des autres acteurs que sont l'Europe, les collectivités locales et aussi d'autres institutions.

Lorsque les services publics en réseau sont ouverts à la concurrence, une double mission s'impose à l'État : il doit garantir le respect des règles du jeu par les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés et donc supprimer les éléments qui faussent la concurrence.

Dans le même temps, il lui faut corriger les résultats de la libéralisation, définir et maintenir le service public, d'intérêt général ou universel. L'État n'est plus gérant mais garant de l'accès de tous les usagers au service à des conditions et des tarifs équitables. La prospective qui est menée essaie d'imaginer les organisations aptes à rendre compatibles ces deux exigences incontournables. Elle s'appuie sur une vision de la régulation assez large.

La régulation est un concept controversé qui regroupe de nombreuses fonctions. Si à un moment ces dernières ont pu être assurées dans les secteurs de service public en réseau par le seul État central, cela n'a pas été toujours le cas, et, dans l'avenir, il n'en sera probablement plus ainsi.

Les fonctions de la régulation sont aujourd'hui mieux spécifiées et de fait partagées entre plusieurs acteurs. Cette division des tâches qui s'affirme au regard des grandes évolutions que subissent ces réseaux se repère aisément en considérant par exemple l'émergence des agences administratives indépendantes de régulation dont la création

représente pour certains pays une réelle innovation institutionnelle.

Repérer et dissocier précisément les diverses fonctions de la régulation ouvre le champ des possibles de la prospective et permet de sortir de la logique binaire «régule» ou «laisser-faire», logique qui marque bien souvent les débats publics mais qui reste finalement peu féconde. Il apparaît en effet peu raisonnable de parier sur une auto-régulation par les seuls consommateurs ou au contraire de croire à un retour de nationalisations massives et d'une implication accrue des États dans la production de ces services.

L'avenir d'une intervention efficace de l'État susceptible de garantir une certaine stabilité de ces secteurs se joue donc dans l'articulation de plusieurs fonctions.

L'éclatement des fonctions de la régulation

Ces fonctions n'engagent pas toutes de la même manière la responsabilité publique. Certaines tâches semblent de nature principalement technique et juridique (surveillance de la concurrence et de l'accès au réseau), sans pour autant être dénuées de toute portée politique, alors que d'autres fonctions ont des objectifs plus fortement, voire exclusivement, politiques (garantie du service universel, conduite des politiques publiques connexes).

L'État doit être à même de distinguer clairement ses rôles de propriétaire des opérateurs publics, de commanditaire de prestations de services universels (à des opérateurs publics et privés) et de garant de la concurrence (pour tous les acteurs du secteur), alors que par ailleurs les secteurs libéralisés constituent des éléments stratégiques de politiques plus globales (emploi, aménagement du territoire, politique industrielle, etc.).

Une des questions posée par la libéralisation des industries de réseaux est de savoir si les pouvoirs publics pourront toujours mener ces politiques alors qu'ils perdent par ailleurs le contrôle de fonctions essentielles au fonctionnement de ces secteurs.

Différentes fonctions de la régulation publique peuvent être distinguées :

- **Régulation de la concurrence** : il faut créer et surveiller un marché concurrentiel avec des opérateurs publics ou privés. Cette fonction met en œuvre en particulier la réglementation juridique du secteur et l'accès à l'infrastructure.

- **Régulation du service universel** : l'État garantit le service universel et assure la poursuite des politiques publiques connexes.

- **Régulation des opérateurs** : la production du service universel et des biens et services marchands est supervisée par le régulateur.

- **Régulation du patrimoine public** : cette fonction consiste à valoriser les investissements et la propriété publique.

Ces différentes composantes de la régulation sont à associer aux politiques qui sont menées dans le même temps dans chacun de ces secteurs. L'analyse rétrospective invite à isoler quatre axes déterminants de l'action stratégique de l'État :

Concurrence et politique industrielle

L'organisation de la concurrence n'est pas sans lien avec les préoccupations de politique industrielle (télécommunications, nucléaire, industrie ferroviaire, renforcement des grandes entreprises européennes dans la concurrence internationale, etc.).

Mais les conflits entre les orientations possibles des politiques industrielles en Europe peuvent être à l'origine de crises, comme l'a montré la gestion (ou la non gestion) de l'attribution des licences UMTS au niveau européen (Universal Mobile Telecommunications System, pour l'accès à l'Internet sur les réseaux mobiles). Ce point se retrouve dans la plupart des réformes et cet exemple n'est qu'une illustration.

L'Europe a affiché une politique industrielle sans que les États ne donnent véritablement aux institutions européennes les moyens de sa réussite.

Le standard UMTS apparaissait comme un enjeu considérable en termes d'emplois et d'efficacité économique. Mais un marché ne se décrète pas. Les risques étaient trop importants et cette politique s'est heurtée à une mauvaise lisibilité de l'offre de services et à une absence de demande solvable. L'attribution des licences UMTS a aggravé en 2000 la crise financière et boursière du secteur des télécommunications.

Concurrence et innovation

Le choix de renforcer ou de limiter la concurrence peut se comprendre également au regard du développement des secteurs qui dans la plupart des cas nécessite des investissements.

Or, si le renforcement de la concurrence favorise les consommateurs, il peut aussi freiner le développement du marché en fragilisant les opérateurs, qui investissent beaucoup. La question

du niveau de concurrence optimal se complique avec la logique de service public du secteur. Dans l'exemple des licences UMTS, la couverture importante du territoire imposée aux opérateurs (on retrouve cette contrainte pour le transport ferroviaire) pouvait justifier en contrepartie une moindre pression concurrentielle. On aurait lésé le consommateur immédiat au profit du citoyen. Ces questions ne sont pas simples et n'ont pas trouvé d'accord au niveau européen dans le cas des télécommunications.

Concurrence et répartition des coûts et des gains

L'exemple des licences UMTS montre aussi que plusieurs logiques sont possibles : gratuité de la mise à disposition des bandes hertziennes, compte tenu des effets positifs sur la collectivité ; rente versée en totalité au consommateur en renforçant la concurrence ; rente laissée en partie aux opérateurs compte tenu des risques et des investissements (logique industrielle) ; rente récupérée par les pouvoirs publics pour financer d'autres politiques (logique budgétaire et fiscale).

En pratique, les considérations budgétaires l'ont remporté sur la stratégie industrielle d'origine. Deux questions n'ont pas été traitées. Était-il opportun de prélever la rente du secteur ? Quelles pouvaient être les conséquences de l'absence d'harmonisation des procédures sur l'attitude des États et les stratégies des opérateurs ? La concurrence est un moyen de laisser la rente au consommateur, mais d'autres options légitimes de partage peuvent être retenues.

Concurrence et gestion du risque

Les défaillances de la régulation ont été clairement à l'origine des dysfonctionnements, voire des crises dans les réformes menées en Grande-Bretagne dans les chemins de fer et en Californie dans le secteur de l'électricité. L'introduction de la concurrence pose la question de la répartition du risque entre les pouvoirs publics et les opérateurs. Parmi ces risques, on peut noter la question du développement des investissements, la sécurité du secteur dans de nombreux domaines, la coordination entre les opérateurs et les questions financières.

Retrouver l'efficacité en organisant une gouvernance partagée

L'analyse des crises démontre que bien souvent les institutions de régulation au sens large n'ont pas pu ni su remplir leur mission de réducteurs d'incertitudes. Les défaillances se situent à plusieurs niveaux. Elles constituent les éléments d'une prospective de la régulation dans les industries de réseau.

Rôle de coordination

Les réformes mettent en jeu différents niveaux de régulation. Les crises s'expliquent bien souvent par l'insuffisance de coordination entre ces divers niveaux. Cela a été le cas en Californie entre l'État fédéral et l'État californien dans le secteur électrique, ou encore dans le secteur des télécommunications entre les États, les institutions européennes et les régulateurs. Le besoin de coordination est reconnu, mais son organisation reste souvent insuffisamment définie.

Cette coordination s'impose d'autant plus dans le paysage industriel actuel que les grandes industries de réseau ne s'inscrivent plus dans un cadre uniquement national (réseaux interconnectés, évolution de la nationalité du capital des entreprises, stratégies des opérateurs, etc.). Par ailleurs, on anticipe aujourd'hui une reconcentration des opérateurs au niveau européen.

Une institutionnalisation de la coordination au niveau européen semble donc incontournable, notamment pour l'organisation de la régulation sectorielle. Elle se heurtera au pouvoir des États sur les secteurs, avec la difficulté que certains ont des intérêts patrimoniaux dans les opérateurs et qu'ils sont intéressés par les recettes des privatisations.

Les points de vue restent très partagés sur les principales questions qui en découlent pour tous les secteurs en cours de libéralisation :

- Jusqu'où mettre en cause les prérogatives des États dans l'attribution des ressources rares ?
- Faut-il une harmonisation des méthodes à l'échelle européenne pour une allocation optimale ?
- Faut-il renforcer une régulation européenne ou l'harmonisation des régulations nationales ?
- Les régulateurs nationaux sont-ils suffisamment indépendants ?
- Un cadre coopératif comme le groupe de régulateurs européens est-il suffisant pour donner une impulsion suffisante à l'échelle européenne ?
- La Commission européenne peut-elle disposer d'un droit d'intervention autre que celui de la concurrence ?

Rôle de concertation et capacité d'expertise

Une politique industrielle volontariste suppose une concertation approfondie de l'ensemble des acteurs

qui, clairement, n'a pas été suffisante pour les licences UMTS.

Un point clef est l'expertise des secteurs, qui est concentrée chez les opérateurs. La stratégie de l'État doit être crédible, face aux opérateurs qui souhaitent une baisse du prix de l'accès aux réseaux et aux équipementiers optimistes sur l'avenir du marché. Elle doit s'appuyer sur une information de qualité indépendante des acteurs.

Une institutionnalisation de la production de cette information doit être posée, car c'est un véritable enjeu pour la régulation. Ceci concerne aussi les collectivités locales.

Rôle vis-à-vis des consommateurs

Les intérêts du consommateur final ne pèsent guère autrement que d'un point de vue théorique dans les différentes réformes.

Le système actuel est en effet tout entier organisé autour de l'opposition entre l'opérateur dominant et les nouveaux entrants, ses concurrents. Il manque le consommateur (l'utilisateur) alors qu'on fait de lui l'un des principaux bénéficiaires des réformes, soit parce qu'il est au cœur de l'attention des pouvoirs publics, soit parce qu'il est le premier bénéficiaire de la baisse des prix et de la diversification des services que le jeu concurrentiel est supposé provoquer. Dans le modèle de régulation traditionnel, le consommateur est défendu par le biais du citoyen qui actionne le levier politique pour faire prendre en compte ses intérêts.

Dans le modèle qui s'établit aujourd'hui autour du régulateur indépendant, la défense du consommateur suppose qu'il soit représenté de manière structurée et efficace, comme cela peut être le cas dans les pays anglo-saxons où les organisations consuméristes sont beaucoup plus puissantes qu'en France.

Rôle pour les infrastructures et le développement du réseau

Les incitations à l'investissement qui font souvent problème doivent être développées différemment dans les industries à maturité (infrastructures ferroviaires) que dans les secteurs émergents (téléphonie mobile).

La régulation devrait-elle mettre en place ou favoriser des mécanismes d'incitation pour pousser les opérateurs à réaliser les investissements de développement et de capacité nécessaires ?

Apprentissage et pragmatisme

L'analyse de ces réformes montre que les pouvoirs publics procèdent bien souvent avec pragmatisme,

et que la régulation gérée dans des contextes nouveaux impose aux responsables un réel apprentissage. L'inquiétude vient du fait que les cadres théoriques sur lesquels reposent ces réformes sont insuffisants pour maîtriser la complexité de l'intervention dans ces secteurs.

Ces réformes sont difficiles et supposent d'afficher des convictions fortes. Et paradoxalement, la régulation s'exerce dans un contexte institutionnel et économique très changeant. Cette complexité suppose de la part des pouvoirs publics prudence et réversibilité.

Les scénarios pour la régulation

Cette prospective s'inscrit à la fois dans l'actualité européenne, avec le récent *Livre blanc* de la Commission de mai 2004 qui recommande aux États membres d'améliorer leur système de régulation, et dans la décentralisation en cours qui renforce l'autonomie des collectivités locales.

Les interventions publiques efficaces, équitables et légitimes dans ces secteurs doivent être repensées. Les politiques industrielles et d'investissement seront-elles menées au niveau européen ou *via* des politiques nationales coordonnées ? La définition du service public dépend-elle du niveau européen, national ou local ? etc.

Les modalités de la régulation restent largement à inventer et sans doute au prix de quelques risques plus ou moins faciles à apprécier. L'analyse du groupe Utilities invite à rechercher cette efficacité dans une régulation partagée avec l'ensemble des acteurs concernés. La régulation ne doit pas en effet être un acte isolé qui manifesterait l'arbitraire d'un État cherchant à forcer le marché, mais plutôt une coordination contractualisée entre l'ensemble des acteurs.

Les crises du secteur ferroviaire britannique, du secteur électrique californien, et des télécommunications s'expliquent en grande partie par la lenteur avec laquelle les systèmes de régulation se sont adaptés aux bouleversements liés à l'introduction de la concurrence.

Cet exercice de prospective vise à éviter ces crises en anticipant des modalités de régulation mieux adaptées aux transformations qui sont dès à présent inéluctables et sortir d'un scénario «au fil de l'eau» dans lequel les pouvoirs publics chercheraient à préserver des modèles d'organisation passés, souvent idéalisés et de fait dépassés par des changements mal maîtrisés (internationalisation des acteurs, diversification des demandes, innovations techniques, etc.).

Dans le scénario de régulation partagée qui peut être un objectif, les mécanismes de mise en œuvre ne sont pas fixés théoriquement mais plutôt par rapport au contexte institutionnel, à l'environnement économique de chacun des secteurs et à la dynamique de ces déterminants. Le retour d'expérience de réformes à l'étranger le montre bien. Il enseigne aussi que la libéralisation des industries de réseau ne se traduit pas par une diminution du rôle de l'État régulateur, mais très souvent par le renforcement de ce rôle sous des formes plus complexes. Ce signal ne doit pas être négligé. Il montre que la régulation s'inscrit dans une dynamique.

Une première question se pose de savoir si le cumul des fonctions observé dans le passé facilite la cohérence interne de la régulation publique ou, au contraire, limite le jeu des contre-pouvoirs entre les autorités gouvernementales, le régulateur sectoriel, l'autorité de la concurrence, le pouvoir judiciaire et les différents niveaux de régulation sectorielle.

Une seconde interroge d'une part sur le maintien de régulateurs sectoriels nationaux ou leur effacement au profit de l'État et des autorités de concurrence et d'autre part sur le degré de coopération de ces régulateurs en Europe et la création de régulateurs sectoriels européens.

Sur cette base, il est possible d'envisager plusieurs scénarios prospectifs contrastés.

Un premier scénario pourrait être celui dans lequel le renforcement de la régulation se fait au profit de l'État central qui réintégrerait les principales fonctions de régulation : le scénario de l'État régulateur.

Un deuxième scénario au contraire pourrait être celui dans lequel l'État est un acteur de la régulation avec d'autres institutions. Dans ce scénario, l'efficacité se trouve dans la capacité à obtenir des compromis.

Un troisième scénario enfin serait celui de l'État coordinateur des différents pôles de la régulation, l'État central n'ayant plus alors un rôle direct mais plutôt un rôle de production d'information commune, d'évaluation et de mise en cohérence.

Dans la suite des travaux, chacun de ces scénarios va être précisé et enrichi, à partir des différents axes présentés plus haut, afin de décrire les contours que peut prendre une gouvernance partagée.

MEMBRES DES GROUPES DE PROJET

ALEPH

Bruno Hérault, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Aurélien Colson, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Pierre-Yves Cusset, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Evelyne Dourille-Feer, chargée de mission, CEPII ; Céline Mareuge, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Sandrine Paillard, coordinateur, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Sylvie Chasseloup, assistante, Commissariat général du Plan ; Sabine Atieh, stagiaire, Commissariat général du Plan.

ARIANE

Aurélien Colson, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Sylvie Bénard, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Ethel Charbonnier, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Pierre-Yves Cusset, coordinateur pour l'intégration sociale, Commissariat général du Plan ; François Géraud, stagiaire, Commissariat général du Plan ; Nathalie Guichard, assistante, Commissariat général du Plan ; Bruno Hérault, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Cécile Jolly, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Marguerite Lebrech, stagiaire, Commissariat général du Plan ; Lucile Schmid, chef du Service de la modernisation de l'État, Commissariat général du Plan.

ASTYPALEA

Olivier Passet, chef de projet, chef du Service économique, financier et international (SEFI), Commissariat général du Plan ;

Mireille Bardos, chef de service, Observatoire des entreprises ; Pascal Bied-Charreton, directeur des études, FFSA ; Gérard Bouvet, Gb Développement ; Nathalie Coutinet, CEPN, maître de conférence, université d'Angers, chercheur au CEPN-CNRS (Paris-XIII) Renaud du Tertre, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan ; Marc Golberg, chief technology officer, Rvc Reuters Venture Capital Europe ; Elisabeth Kremp, SESSI, ministère de l'Industrie, Sous-direction des études ; Christophe Le Cornec, analyste financier, Cyril Finance ; Emmanuel Leprince, délégué général, Fédération européenne des PME, Comité Richelieu ; Nadine Levratto, chargée de recherche, CNRS ; Laurent Micheaud, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, DECAS ; Dominique Namur, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan ; Jean-Pierre Philippe, responsable du Service stratégie et communication, Eads Telecom ; Claude Picart, INSEE, D3E ; Dorothée Rivaud-Danset, professeur, université de Reims Champagne-Ardenne, chercheur, CEPN-CNRS (Paris-XIII) ; Sébastien Roux, chef de la division marchés et stratégies d'entreprise, Département des études économiques, ENSEM ; Annie Sauvé, adjointe au chef de service, Banque de France, OBSRDE ; Henry Savajol, directeur des études et de la stratégie, Banque de Développement des PME ; Nadine Thévenot, maître de conférence, université du Havre.

CADUCÉE

Marc Brodin, chef de projet, professeur des Universités, faculté de médecine Xavier-Bichat, chef du service Santé

publique, hôpital Robert-Debré ; Stéphane Le Bouler, co-chef de projet, coordinateur de l'axe Santé, Commissariat général du Plan ;

Sandrine Chambaretaud, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Alain Ayong Le Kama, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan ; Ethel Charbonnier, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Gilles Chalanson, directeur, Prix et Économie du médicament, Affaires publiques, Aventis Pharma SA ; Marc Duriez, chargé de mission, Haut Comité de la santé publique ; Anne Dux, chef du bureau Santé, DGCCRF, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; Richard Guedon, directeur médical, Groupama ; François Hirsch, directeur de recherche, responsable du pôle qualité et de la mission éthique de l'INSERM ; Jean-Marie Langlois, directeur des affaires économiques, Les Entreprises du médicament (LEEM) ; Cécile Malguid, chargée d'études sur les questions de santé, Direction de la prévision et de l'analyse économique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

CARNOT

Bertrand Wiedemann-Goiran, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Denis Babusiaux, Institut français du pétrole ; David Beauvisage, Fédération nationale des Collectivités concédantes et régies ; Jean Besson, Permanence parlementaire ; Michel Boivin, Direction des relations économiques extérieures ; Djemila Boulasha, Réseau de transport d'électricité ; Frédéric Bredillot, Assemblée nationale ; Thierry Chambolle, Suez-Lyonnaise des Eaux ; Jean-Pierre Delalande, AREVA ; Erik Guignard, Syndicat des énergies renouvelables ; Richard Lavergne, DGEMP/ Observatoire de l'énergie ; Roger Leron, Rhonealpennergie – Environnement ; Nicolas Machetou, Commission de régulation de l'énergie ; Reine-Claude Mader, Confédération, consommation, logement et cadre de vie.

COSMOS

Sylvie Bénard, chef de projet, Commissariat général du Plan ; Bernard Benyamin, co-chef de projet, rédacteur en chef, France 2 ;

Simon Barry, directeur adjoint, Direction du développement des médias ; Yves de Chaisemartin, président du directoire, «Le Figaro» ; Élie Cohen, directeur de recherche, CNRS ; Véronique Deiller, stagiaire, Commissariat général du Plan ; Jean-Yves Dupeux, avocat ; Bertrand Eveno, président-directeur général, AFP ; Nathalie Guichard, assistante, Commissariat général du Plan ; Francis Jutand, chargé de mission, Direction du CNRS ; Ivan Levai, journaliste ; Jean-Loup Manoussi, directeur général adjoint, «La Montagne» ; Paul Nahon, rédacteur en chef, France 2 ; Laurent Pellet, chargé de mission, Direction de la Prévision ; Françoise Sampermans, directrice des publications, NMPP.

DELOS

Chef de projet : Olivier Passet, chef du Service économique, financier et international (SEFI), Commissariat général du Plan ;

Groupe en cours de constitution.

DÉMÉTER

Benoît Lajudie, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Jacques Bahry, directeur général, Centre d'études supérieures industrielles ; Hubert Bouchet, directeur régional du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle de Franche-Comté ; Alain Bournazel, chef de mission de contrôle, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; Dominique Camusso, responsable Formation, SNECMA Moteurs ; Olivier Delage, chargé de mission, région Aquitaine ; Denis Fougère, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan ; Didier Gelot, adjoint à la sous-directrice chargée du suivi et de l'évaluation des politiques d'emploi et de formation professionnelle, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité ; Jacques Jacquet, consultant, Diatel ; Pierre Le Douaron, chef de la mission Développement de la formation continue et promotion sociale, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ; Monique Lingagne, assistante, Commissariat général du Plan ; Annick Maisonneuve, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Claude Sauvageot, chef de la mission Éducation, économie, emploi, Direction de l'évaluation et de la prospective.

ÉQUILIBRES

Alain Ayong Le Kama, chef de projet, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan ;
Christine Beaudé, Conseil général des Mines ; Licia Bottura, responsable pédagogique, École nationale supérieure de création industrielle (ENSCI) ; Dominique Bureau, directeur, D4E (MEDD) ; Ethel Charbonnier, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Dominique Chauvin, conseiller, Direction développement durable, Total ; V. Denby-Wilkes, Direction développement durable, EDF ; El Hadji Fall, stagiaire, Commissariat général du Plan ; Sylviane Gastaldo, sous-directrice, D4E (MEDD) ; Marc Guérin, responsable du pôle Acteurs locaux, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Cécile Jolly, responsable du pôle Entreprises et Consommateurs, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Philippe Le Lourd, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Stéphanie Levet, directrice développement durable, Monoprix ; Eris Loiselet, associé, Terra Nova Conseil ; Elise Martinez, assistante, Commissariat général du Plan ; Patrick Paris, directeur développement et affaires publiques, Lafarge ; Henri Prévot, responsable du pôle État, Conseil général des Mines ; Mireille Riclet, responsable des affaires économiques, Confédération française des Coopératives agricoles (CFCA).

EUROPE

Jean-Louis Levet et Vanessa Wisnia-Weil, chefs de projet, Commissariat général du Plan ;

Christian Deubner, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Marie-Cécile Milliat, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Cécile Karas, assistante, Commissariat général du Plan ; Sylvia Fernandez, assistante, Commissariat général du Plan.

GESTE

Sébastien Doutreligne, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Valérie Colombel, chargée de communication, Centre d'études prospectives et d'informations internationales ; Bernard Ennuyer, sociologue, ingénieur de formation, directeur d'une association d'aide à domicile ; François

Ewald, philosophe, spécialiste des questions d'assurance ; Alexandra Fourcade, médecin, ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées ; Alain Josten, professeur, université de Liège, spécialiste des questions liées à la « dépendance » ; Pierre Lasbordes, député, cinquième circonscription de l'Essonne ; Aude Le Divenah, médecin gériatre, chef de projet « soins palliatifs », ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées ; Jean-Paul Le Divenah, directeur de cabinet, secrétaire d'État aux Personnes âgées ; Florence Legros, économiste, professeure à l'université de Paris-Dauphine, présidente de la commission Prospective de l'Association française des investisseurs institutionnels ; Monique Lingagne, assistante, Commissariat général du Plan ; Jean-Marie Robine, médecin gérontologue, démographe ; Alice Vallade, stagiaire, université de Paris-V ; Zdenka Zackova, médecin, directrice des soins d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées.

JONAS

François Ewald, chef de projet, professeur, Conservatoire national des arts et des métiers ; Stéphane Le Bouler, co-chef de projet, coordinateur de l'axe Santé, Commissariat général du Plan ;

Alain Ayong Le Kama, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Bernard Bachelier, chargé de mission, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles technologies ; Bertrand Barré, directeur, Direction de la communication scientifique, Areva ; Alain Catala, directeur général, Limagrain ; Jacques Demblans-Dechans, président, Novergie ; Jean-Philippe Deslys, chef du GIDTIP, CEA ; Christian Deubner, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Jean-Jacques Duby, directeur général, Supelec ; Emmanuel Forest, directeur général adjoint Licences et régulation, Bouygues Telecom ; François Garnier, vice-président juridique, Pfizer France ; Laurent Gouzènes, directeur, Direction du Plan et des programmes d'études, STMicroelectronics ; André Grosmaître, directeur, Direction Développement durable-environnement-sécurité produits, Atofina ; Philippe Hirtzman, chef du Service des entreprises et du développement des activités économiques, Commissariat général du Plan ; Cécile Jolly, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Yveline Lully, assistante, Commissariat général du Plan ; Olivier Picavet, stagiaire, Commissariat général du Plan.

KAZAN

Maryse Aoudai, chef de projet, Commissariat général du Plan ; François Gaudu, co-chef de projet, Commissariat général du Plan (en cours de constitution).

MANON

Marc Guérin, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Gilles Arnaud, Commissariat général du Plan ; Jean-Marie Barbier, Fédération nationale des Syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs ; Olivier Bertrand, Association française du Conseil des communes et régions d'Europe ; Antoine de Boisemenu, Fédération nationale des SAFER ; Chantal Cans, université du Maine ; Robert Damien, université de Franche-Comté ; René Danière, France Nature Environnement ; Jean-Yves Delacoux, EDF ; Christian Deverre, INRA Avignon ; Yves Favre, Agence des espaces verts de la région Île-de-France ; Bernard Ferré, FNSEA ; Bernard Foussat, Fédération française des Sociétés d'assurances ; Marie-Christine Kovacs-hazy, Commissariat général du Plan ; Georges Labazée, Conseil régional d'Aquitaine ; Philippe

Le Lourd, Commissariat général du Plan ; Jacques Malet, Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire ; Philippe Perrier-Cornet, INRA Dijon ; Vincent Piveteau, DATAR ; Gérard Seigle-Vatte, Chambre d'agriculture de l'Isère ; Jacques Sichertman, Conseil général des Ponts et Chaussées ; Jacques Sironneau, ministère de l'Écologie et du Développement durable ; Christian Vanier, DDAF de l'Aisne ; Bruno Vindel, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.

MIDI

Lionel Fontagné, chef de projet, directeur, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) ;

Christian Connan, ambassadeur, délégué au co-développement, Quai d'Orsay ; Jean-Christophe Dumont, économiste, OCDE ; Philippe Fargues, démographe, IUE de Florence ; Jean-Pierre Garson, économiste, OCDE ; Nicole Guimezanes, juriste, université de Paris-XII ; Sébastien Jean, économiste, Centre d'études prospectives et d'informations internationales ; Jean-Baptiste Meyer, sociologue, Centre national de la recherche scientifique ; El Mouhoub Mouhoud, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Mireille Raunet, Conseil économique et social.

MOSTRA

Pierre-Jean Andrieu, chef de projet, Commissariat général du Plan ; Yves Chassard, co-chef de projet, coordinateur, chef du Service des Affaires sociales (SAS), Commissariat général du Plan ;

Françoise Bouygard, chef de service, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité ; Alain Dumont, consultant, ancien directeur de la Formation du MEDEF ; François Gaudu, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan ; Jérôme Gautié, professeur, université de Reims, Centre d'études de l'emploi ; Didier Gelot, adjoint à la sous-directrice chargée du suivi et de l'évaluation des politiques d'emploi et de formation professionnelle, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité ; Michel Guerre, chef de cabinet du directeur, Direction des relations du travail, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité ; Marc Gurgand, chargé de recherches, Centre d'études de l'emploi ; Philippe Mehaut, directeur de recherches, Laboratoire d'économie et de sociologie du travail ; Bernard Simonin, directeur de recherches, Direction régionale du travail d'Île-de-France ; Michel Théry, chef du département Formation continue, Centre d'études et de recherches sur les qualifications ; Carole Tuchsirer, chercheuse, Institut de recherches économiques et sociales.

ORFEO

Michel Mirandon, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Jean-Jacques Beineix, cinéaste ; Gilles Butaud, délégué du futur musée des Civilisations de Marseille ; Edgard Dana, directeur de «Cultures du Cœur», ancien directeur de l'ANPE Spectacles ; Luc Daniel, artiste de rue, co-directeur du Festival «Les Orientales» ; Gilles Fromonteil, sculpteur ; Karim Kacel, chanteur ; Alain Le Diberder, directeur d'une société de conseil en multimédia ; Marion Mazauric, éditrice ; Gilles Porte, cinéaste ; Michèle Simonnet, comédienne ; Bernard Sobel, metteur en scène ; Jean Vincent, directeur d'une société de gestion des droits des artistes-interprètes ; Fabrice

Bousteau, directeur d'une revue d'art ; Brigitte Lefèvre, directrice de la danse à l'Opéra national de Paris ; Serge Moati, téléaste ; *Équipe d'animation* : Christine Afriat ; Jean-Jacques Barey ; Francine Labadie ; François Rouet ; *Conseiller* : Pierre-Michel Menger ; *Assistante* : Muriel Lavolé, Commissariat général du Plan.

PÉRICLÈS

Paul Zagamé, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Bernard Bachelier, chargé de mission, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles technologies ; Jean Bourles, Commission européenne ; Denis Besnainou, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Jean-Luc Biacabe, secrétaire général du Centre d'observatoire économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris ; Christian de Boissieu, président délégué, Conseil d'analyse économique ; Moustanshire Chopra, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Martine Comberousse, chargée de mission, Direction de la technologie, ministère délégué à la Recherche ; Alain Ducass, chef du pôle Technologies de l'information et de la communication, DATAR ; Jean-Louis Gerstenmayer, chargé de mission, Département nouvelles technologies pour la société, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles technologies ; Annick Guilloux, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Alain Hayat, président de la Commission de recherche, MEDEF ; Jean-François Marchipont, directeur, Recherche économique et sociale, Direction de la Recherche, Commission européenne ; Ugur Muldur, chef d'unité, Direction de la recherche, Commission européenne ; Dominique Paoli, Services administratifs du Sénat ; Jacques Perget, ancien directeur de la DGRST ; Jean-Marie Picard, enseignant-chercheur, Institut technologique de Compiègne ; Cyril Robin-Champigneul, Cabinet du commissaire européen à la Recherche ; Isi Sarragosi, chef d'unité, Investissement dans la recherche et lien avec les autres politiques, Commission européenne ; Danièle Schirman-Duclos, haut fonctionnaire Développement durable, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles technologies ; Pierre Valette, directeur Recherche-Environnement, Commission européenne ; Daniel Vitry, directeur, DRIC, ministère de l'Éducation nationale ; Philippe Waguët, directeur du Service des Études, Sénat ; Jean-Marc Zaninetti, conseiller à la Prospective, DATAR.

PERROUX

El Mouhoub Mouhoud, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Francis Aubert, chercheur, INRA, Dijon ; Iain Begg, consultant, London School of Economics ; Gilbert Benhayoun, économiste, université d'Aix-Marseille ; Sébastien Dupuch, stagiaire, Commissariat général du Plan ; Carl Gagné, chercheur, INRA, Dijon ; Jean Guellec, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Marc Guérin, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Hubert Jayet, économiste, université de Lille-I ; Rémi Lallement, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Yvette Lazzeri, chercheuse, CNRS, Groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille, université d'Aix-Marseille-II ; Marie-Claude Maurel, géographe, École des hautes études en sciences sociales ; Charles-Albert Michalet, conseiller scientifique, AFII ; Bernard Morel, responsable de l'Observatoire des territoires, DATAR ; Yves Morvan, président du Conseil économique et social régional de Bretagne ; Jean-Louis Mucchielli, écono-

miste, université de Paris-I Panthéon-Sorbonne ; François Poirson, directeur de la Fédération COOP du Limousin ; Catherine Presse, assistante, Commissariat général du Plan ; Florence Puech, économiste, université de Paris-I Panthéon-Sorbonne ; Dominique Schmitt, préfet du Finistère.

PIETA

Rémi Lalletment, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Valérie-Laure Benabou, professeure, laboratoire DANTE, université de Saint-Quentin-en-Yvelines ; Hacina Benahmed, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Pierre Breese, président, Cabinet Breese & Majerowicz ; Maurice Cassier, chargé de recherche, CERMES, CNRS ; Jacques Combeau, directeur délégué, Direction de la propriété intellectuelle, Air Liquide ; Dominique Deberdt, responsable de l'Observatoire de la propriété intellectuelle, INPI ; Béatrice Dumont, maître de conférences, CREREG, université de Rennes-1 ; Dominique Foray, administrateur principal, OCDE, CERI ; Alain Gallochat, conseiller pour la propriété intellectuelle, Direction de la technologie, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles technologies ; Mohamed Harfi, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Bernard Lang, directeur de recherche, INRIA ; Gisèle Lefevre, assistante, Commissariat général du Plan ; Hélène de Monluc, chef de bureau de la Propriété littéraire et artistique, ministère de la Culture et de la Communication ; Dominique Namur, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan ; Rémy Oudart, chargé de la mission Propriété industrielle, SQUALPI, DIGITIP, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; Thierry Sueur, vice-président, Air Liquide ; Gilles Vercken, avocat, Barreau de Paris ; Messaoud Zoukri, stagiaire.

POLES

Sandrine Chambaretaud, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Marc Bouillet, directeur général de l'Association française contre les myopathies ; Yann Bourgueil, médecin de santé publique, IRDES ; Pierre Chabas, directeur délégué AROMSA du Languedoc-Roussillon ; Karine Chevreul, médecin de santé publique, IRDES ; Carole Clavier, doctorante en science politique ; Jean-Marie Devevey, chargé de mission, Datar ; Laurence Hartmann, maître de conférence en économie ; Patrick Hassenteufel, professeur de science politique ; Olivier Lacoste, directeur de l'ORS Nord-Pas-de-Calais ; Danièle Larger, inspectrice générale, IGAS ; Stéphane Le Bouler, coordinateur de l'axe Santé, Commissariat général du Plan ; Alain Le Maguet, président de l'URML Basse-Normandie ; Jean-Marc Macé, géographe de la santé ; Alain Pelc, directeur des Statistiques, des Études économiques et financières, CCMSA ; Rémi Pellet, professeur de droit ; Dominique Polton, directrice, IRDES ; Lise Rochaix, professeur d'économie ; Huguette Vigneron-Meleder, directrice, ARH Basse-Normandie.

PROMÉTHÉE

Christine Afriat, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Nathalie Barret, chef de projet à l'Observatoire des télécommunications ; William Cavestro, professeur, LEPII, université de Grenoble ; Valérie Chiron,

sociologue, directrice de l'Association nationale pour la Formation automobile, Observatoire de la réparation automobile ; Martine Crusilleau, chef du bureau des Politiques de formation, DARPMI, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; Florence Diesler, responsable de l'Observatoire des métiers et des qualifications du commerce ; Sylvie Domenech, responsable de l'Observatoire socio-économique, Fédération de la plasturgie ; Emmanuelle Garassino, responsable de l'Observatoire des métiers, de l'emploi et de la formation, Observatoire du médicament ; Catherine Gay, consultante, CG Conseil ; Anne-Marie Grozelier, chargée de mission, Association nationale pour la formation professionnelle des adultes ; Christophe Guitton, chef du département Professions et marché du travail, Centre d'études et de recherches sur les qualifications ; Jean-Marc Hermant, directeur, FORCEMAT, Observatoire des matériaux et construction ; Gérard Lobjeais, secrétaire général, Observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance ; Fabienne Maillard, chargée de mission, DESCO, ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche ; Bernard Schneidermann, chef de bureau, DIGITIPP, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; Sylvianne Séchaud, chef de service, mission Politiques de formation, DGEFP, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité ; Thirint Ung, directeur du social et de la formation, OPCA, Fédération de la plasturgie ; Jacqueline Thomas, assistante, Commissariat général du Plan.

RACINES

Philippe Hirtzman, chef de projet, chef du Service des entreprises et du développement des activités économiques (SEDAE), Commissariat général du Plan ;

Membres extérieurs : Jean-François Bigay, président, Mission de développement économique de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ; vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie Marseille-Provence ; Laurent Davezies, professeur, Institut d'urbanisme de Paris (développement territorial), chercheur, Centre de recherche sur l'environnement, les transports, l'économie et les institutions locales, université de Paris-Val-de-Marne, Paris-XII ; Aïssa Dermouche, préfet, département du Jura ; Michel Doly, président, Conseil économique et social de la région Auvergne, professeur, université d'Auvergne Clermont-I ; Pierre Jamet, directeur général, Services du département du Rhône ; Francis Laffon, rédacteur du quotidien «L'Alsace», chef du bureau parisien, membre de l'Association des journalistes de l'information sociale ; Anne Lalo, maître de conférences (sociologie des risques naturels et technologiques), université de Nice Sophia-Antipolis ; chercheur, Laboratoire d'analyses sociologiques et anthropologiques des risques, LASAR/université de Caen ; Philippe Laurent, maire de Sceaux (Hauts-de-Seine), vice-président du Conseil général des Hauts-de-Seine ; Alain Mérieux, président de bioMérieux (Marcy l'Étoile/Lyon) ; Michel Piron, député de Maine-et-Loire, conseiller général du canton de Thouarcé, conseiller municipal (ancien maire) de Thouarcé, président de la communauté de communes des Côteaux-du-Layon ; Michel Rostagnat, directeur général des Services, Communauté d'Agglomération du Grand-Rodez (Aveyron) ;

Membres internes du Commissariat général du Plan :

Catherine Maubert, chargée de mission ; Gwenaëlle Quillerou, chargée de mission ;

Membres internes associés :

Benôit Lajudie, chargé de mission ; Christine Afriat, chargée de mission ; Sandrine Chambaretaud, chargée de mission ; Sandrine Paillard, coordinateur, chargée de mission.

SARASWATI

Mohamed Harfi, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Laudline Auriol, administrateur, DSTI, OCDE ; Gérard Béranger, professeur, université technologique de Compiègne, membre de l'Académie des technologies ; colonel Philippe Boone, Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense ; Jean-Pierre Constant, assistant, Commissariat général du Plan ; Michèle Gaillard, assistante, Commissariat général du Plan ; Bernard Gentil, administrateur de l'INSEE, DFAE, ministère des Affaires étrangères ; Alain Gérard, directeur du Pôle universitaire de Bordeaux ; Anne Giami, sous-directrice, ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche ; Anne-Sophie Canihac, chef de bureau, Sous-direction de la démographie, des mouvements de population et des questions internationales, ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité ; Rémi Lallement, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Michel Marquer, chef de bureau, Sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontière, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales ; Claude Mathieu, professeur, université François-Rabelais, Tours ; Jean-Yves Mathonnet, chef du département des ressources humaines, Centre commun de recherche, EADS ; Jean Pautrot, directeur Mobilité Groupe Services, EDF, président du Cercle Magellan ; Jacques-Philippe Saint-Gérard, chef de la mission Relations internationales, DES, ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche ; Marie-Gabrielle Schweighofer, directrice de l'Association Bernard Gregory ; Magda Tomasini, chef du bureau des statistiques sur l'enseignement supérieur, DEP, ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche ; Jean-Claude Topin, conseiller du sous-directeur de la recherche, Direction de la coopération scientifique, universitaire et de recherche, ministère des Affaires étrangères ; Bruno Valersteinas, chef du bureau Échanges et Investissements, DREE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

SIGMA

Lucile Schmid, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Critères socio-économiques de l'intégration

Responsable : Denis Fougère, directeur de recherches au CNRS ;

Membres : Catherine Borrel, responsable de la cellule statistiques et études sur l'immigration, INSEE ; Olivier Galland, directeur de recherches, CNRS ; Pascale Flamant, inspectrice adjointe des Affaires sociales, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité ;

Religions, identités, appartenances culturelles

Responsable : Cécile Jolly, chargée de mission, Commissariat général du Plan ;

Membres : Jean Baubérot, directeur honoraire du Groupe de sociologie de la religion et de la laïcité ; Pierre Bréchon, directeur de l'IEP de Grenoble ; Olivier Mongin, directeur de la revue « Esprit » ; Mickaël Vaillant, doctorant, IEP Paris ;

Normes et règles, participation politique

Responsable : Lucile Schmid, chef du Service de la modernisation de l'État (SEME), Commissariat général du Plan ;

Membres : Jacques Donzelot, professeur des Universités, université de Paris-X Nanterre ; Ghislaine Hudson, proviseuse, lycée de Dammarie-les-Lys ; Catherine Margaté,

mairie de Malakoff ; Jean-Philippe Setbon, sous-préfet, chargé de la politique de la ville, Seine-Saint-Denis ;

Formes de sociabilité

Responsable : Pierre-Yves Cusset, coordinateur pour l'intégration sociale, Commissariat général du Plan ;

Membres : François de Singly, professeur de sociologie, université de Paris-V ; Olivier Galland, directeur de recherche, CNRS.

SIRÈNE

Gilles Arnaud, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Maryse Aoudai, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Florence Akar, chef du service Stratégie, Maison de la France ; Patrice Beghain, adjoint du maire, mairie de Lyon ; Abraham Bengio, délégué général adjoint, Délégation à la langue française et aux langues de France ; Denis Besnainou, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Thierry Coltier, directeur général, Grévin Développement ; Jean-Pierre Dalbera, chef de la mission recherche et de la technologie, ministère de la Culture et de la Communication ; Jean-Cédric Delvainquière, ingénieur, Direction de l'administration générale, département des études et de la prospective, ministère de la Culture et de la Communication ; Jenny Lebard, responsable des villes et pays d'art et d'histoire, Direction de l'architecture et du patrimoine, ministère de la Culture et de la Communication ; Hugues Gall, Opéra national de Paris ; Caroline Guilleminot, responsable éditoriale, Lonely Planet France ; Marie-Christine Kovacschazy, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Noël Le Scouarnec, chef du bureau de la stratégie, Direction du tourisme, secrétariat d'État au Tourisme ; Jacques Maillot, président d'Eurotunnel ; Christelle Mesnil, chef de la mission de la commercialisation de l'offre, Centre des monuments nationaux ; Alain Monferrand, directeur, Observatoire national du tourisme ; Bruno Monnier, président-directeur général, Culture Espaces ; Mathilde Pulh, maître de conférences, université de Bourgogne ; Jean-Pierre Respaut, directeur général adjoint, Voyages Clio ; Martine Vinatier, assistante, Commissariat général du Plan.

SYNAPSE

Dominique Namur, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Jean Guellec, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Sylvie Paupardin, assistante, Commissariat général du Plan.

TÉLÉMAQUE

Jean-Paul Betbéze, chef de projet, directeur des études économiques et financières, Crédit lyonnais ; Guilhem Bentoglio, co-chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Olivier Passet, chef du Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan ; Renaud du Tertre, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan ; Marie-Françoise Le Guilly, documentaliste, Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan ; Nicole Rampon, assistante, Commissariat général du Plan.

THÉSÉE

Annick Guilloux, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Christine Afriat, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Pierre-Jean Andrieu, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Peter Auer, Chief

Employment Analysis and Research, Employment Strategy Department International Labour Office ; Bernard Ernst, directeur des études et des statistiques, Direction des études statistiques de l'UNEDIC ; Jacques Freyssinet, conseiller scientifique, Centre d'études de l'emploi ; Annie Gauvin, chef du Département synthèse, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ; Marie-Ange Guimelli, assistante, Commissariat général du Plan ; Alain Jecko, directeur général adjoint, Direction générale de l'ANPE ; Frédéric Lerais, chef de la mission Analyse économique, Service analyse économique, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques ; Olivier Passet, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Christophe Ramaux, maître de conférences, MATISSE, université de Paris-I Panthéon-Sorbonne ; Laurence Rioux, rapporteure, Centre d'étude des revenus et des coûts ; Catherine Yovanovitch, chargée de mission, relations internationales, Commissariat général du Plan.

THOMAS

Laurent Duclos, chef de projet, Commissariat général du Plan ;

Conseiller scientifique : Olivier Meriaux, politologue, FNSP-CERAT ; Jacques Barthélémy, avocat honoraire, Barthélémy & Associés ; Sandra Bellier, directrice du développement e-business, Adecco ; Pascal Florentin, sous-directeur de la négociation collective, DRT, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité ; François Gaudu, juriste, professeur, université de Paris-I ; Annette Jobert, sociologue, directrice de recherche, IDHE, CNRS ; Michèle Lecluse, rédactrice en chef, «Les Echos» ; Nicole Lignon, assistante, Commissariat général du Plan ; Catherine Pone, chef de service Droit et réglementation du travail, Renault ; Udo Rehfeldt, politologue, comparatiste, Institut de recherches économiques et sociales ; Éric Verdier, économiste, sociologue, directeur de recherche, LEST-CNRS ; Vincent Viet, historien, chargé de mission, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

UTILITIES

Luc Baumstark, Christian Vilmart, chefs de projet, Commissariat général du Plan ;

Gilles Arnaud, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Pierre Bauby, président de la commission SIG, Centre européen des entreprises à participation publique ; Alain Bayet, sous-directeur, Direction de la Prévision ; Sylvie Benard, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Renaud Chapelle, mission de Mise en œuvre du nouveau cadre communautaire, Autorité de régulation des télécommunications ; Olivier Coutard, chercheur, École nationale des Ponts-et-Chaussées – LATTS ; Laurent Duclos, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Jean-Michel Glachant, professeur, université Jean-Monnet ; Patricia Heriard-Dubreuil, administrateur principal, OCDE ; Benoît Lajudie, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Gérard de Lavernée, chef du Service économique, MEDEF ; Nathalie Loison, assistante, Commissariat général du Plan ; Bertrand du Marais, maître des requêtes, Conseil d'État ; Élise Martinez, assistante, Commissariat général du Plan ; Gwenaëlle Quillerou, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Saïd Souam, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan ; Jean-Pierre Tardieu, administrateur délégué, Veolia Environnement, président de l'UNSPIC ; Pierre Van de Vyver, délégué général, Institut de la gestion déléguée.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN
18, RUE DE MARTIGNAC - 75700 PARIS 07 SP
TÉLÉPHONE 01 45 56 51 00
<http://www.plan.gouv.fr>