



Regards prospectifs sur l'État stratège

Numéro 2 - Décembre 2004

“En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse du Commissariat général du Plan. Il est rappelé à cet égard que l’usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l’équilibre économique des circuits du livre.”

Regards prospectifs sur l'État stratège

Le Plan et les rôles de l'État

Introduction

Cette deuxième livraison des «*Regards prospectifs sur l'État stratège*» s'effectue dans un moment particulier de la vie du Plan. Plusieurs groupes de projet commencent à rédiger leurs conclusions, d'autres ont été réorientés ; d'autres enfin ont été récusés par le Comité d'évaluation.

Privé de commandes publiques, le Plan a entamé de nouveaux travaux, il y a quinze mois ; on ne peut exiger d'une administration de mission tournée vers le long terme de produire à la va-vite. Les procédures mises en place permettent déjà de réduire de moitié le temps qui s'écoule du lancement d'un projet à sa publication.

Néanmoins, des textes sont proposés à la critique publique depuis une dizaine de mois et quelques orientations fermes voient le jour. C'est pourquoi ce deuxième volume m'autorise un avant-propos consacré à la conception de l'État qui s'esquisse au fil des premiers travaux. À la suite de ce texte, les notes des groupes de projet et des coordinateurs présentent l'avancement de nos travaux. Enfin, dans une annexe, je m'efforce de répondre aux questions qui nous ont été posées, notamment par les parlementaires.

Éclairages sur les rôles de l'État

La prospective de l'État stratège : le Plan n'est pas étatiste par nature

L'énoncé de la nouvelle identité du Plan, *Prospective de l'État stratège*, produit parfois une certaine confusion sur la nature des travaux qui y sont désormais menés. La nature et l'image du Plan semblent converger pour le faire soupçonner de pulsions étatistes archaïques. À parler sans cesse de l'État, ne sommes-nous pas conduits spontanément à lui donner une place centrale cohérente avec sa localisation parisienne et son appellation – *Commissariat général du Plan* – aux relents dirigistes ?

Les multiples batailles politiques et parlementaires menées contre l'institution et sa dénomination ne sont pas dépourvues de références aux usages de la planification dans les ex-pays de l'Est, sur un modèle marxiste – quoique Marx lui-même n'évoquât jamais cette notion qui lui est nettement postérieure.

On conçoit mal cependant que l'État renonce au concept du plan quand les grandes entreprises se dotent la plupart du temps d'une Direction du plan et de la stratégie. L'État peut sans vergogne se doter d'un instrument stratégique chargé de penser l'avenir et notamment son propre rôle dans cet avenir.

L'État comme objet d'une prospective élaborée au Plan ne peut être défini comme une essence abstraite et anhistorique. Néanmoins, il garde comme attribut primordial la garantie de l'intérêt général ou du bien public. Le Plan restera silencieux sur son essence même, laissant à d'autres le soin de spéculer sur ce thème. La *prospective de l'État stratège* consiste à contourner le problème strictement philosophique d'une essence virtuelle pour envisager des rôles diversifiés selon ses champs d'intervention.

Les approches de nos différents groupes de projet montrent déjà que nous ne pouvons discourir avec rigueur sur le rôle de l'État, mais qu'il convient avec précision d'évoquer les rôles de l'État. Cette multiplicité dépend de la variation des scénarios comme de la diversité des champs abordés. Les rôles vont ainsi dépendre de l'évolution du périmètre de l'État comme de ses processus de décision. L'État ne peut être représenté comme une causalité abstraite et uniforme. Son périmètre ne cesse d'évoluer et il contribue à cette évolution elle-même.

C'est pourquoi nous avons imposé à chaque groupe de projet d'intégrer trois dimensions essentielles qui ne peuvent jamais être l'occasion de propositions marginales. Nous ne pouvons envisager les rôles de l'État sans tenir compte de son autorité et de sa légitimité. Ces dernières sont évolutives. La *dimension européenne* contribue désormais à définir le périmètre de l'État, c'est-à-dire ses compétences. Notre groupe *Europe* aide chaque groupe de projet à définir ses scénarios de prospective en tenant compte des réglementations existantes, du principe de subsidiarité mais aussi des évolutions prévisibles de la gouvernance européenne. Quels que soient les délais effectifs pour appliquer telle ou telle circulaire, les champs d'intervention de l'État-nation sont en grande partie prévisibles. Cependant, le Plan ne peut réduire sa réflexion à une intégration passive des évolutions européennes.

La deuxième dimension qui s'impose aux travaux de prospective sur l'État stratège, est la dimension territoriale. Le groupe *Racines* introduit dans chaque groupe de projet le mouvement de décentralisation qui anime notre vie publique depuis les lois de 1982. Aucun groupe de projet ne peut contourner ce processus irréversible. Au contraire, *Racines* doit anticiper les évolutions futures : dans chaque collectivité territoriale, des responsabilités nouvelles sont prises qui dépassent le cadre légal. En décidant de financer des opérations qui ne relèvent pas pour le moment de la loi, les élus locaux ne manqueront pas de revendiquer à plus ou moins long terme la reconnaissance de responsabilités nouvelles.

Enfin, l'intérêt général n'est a priori pas porté uniquement par l'État. Ce dernier peut déléguer, sous-traiter, externaliser. Des associations voire des entreprises peuvent relayer l'État dans son souci de garantir l'intérêt général. Autrement dit, les relations public/privé constituent un élément essentiel pour élaborer une prospective de l'État stratège. C'est en cela que la prospective de l'État stratège n'enveloppe aucunement l'idée d'un État dirigiste souvent associée à la représentation du Plan. Éloigné des idéologies, le Plan se tient à distance des visions dirigistes comme des visions libérales. Il ne s'agit pas d'une mi-distance qui s'exprimerait comme une troisième voie ou un juste milieu. Au contraire, *in vivo*, les rôles de l'État doivent être pensés en fonction du seul intérêt général.

Ces trois dimensions s'intègrent à une démarche prospective qui, pour n'être pas de nature scientifique, doit déboucher sur des énoncés rigoureux susceptibles de mobiliser les décideurs aux meilleurs moments. Tel est le rôle de notre groupe transversal *Aleph* : proposer à tous les groupes de projet une méthode rigoureuse qui respecte leur liberté de pensée et leur pouvoir d'imaginer les futurs possibles et probables.

Une fois ces trois dimensions retenues, la vision principielle de l'État qui gouverne les travaux du Plan est très éloignée d'une définition essentialiste de l'État. Elle part seulement d'un attribut : «*garant de l'intérêt général*». Elle enveloppe trois convictions intimement liées les unes aux autres : pour n'être pas *indifférent*, ni *différent*, l'État doit être *différent*. On pourrait considérer qu'une telle formulation en termes de *devoir-être* est contradictoire avec l'esprit prospectif. Mais une prospective de l'État stratège élaborée au Plan ne saurait consister en l'énoncé de scénarios prospectifs dont l'objectivité conduirait à une neutralité de l'institution Plan. Dans chaque groupe de projet, le Plan choisira certains scénarios comme les plus soucieux de l'intérêt général avec un pragmatisme qui récusera les idées toute faites ou les pétitions de principe. Sans que cette option lui interdise l'élaboration d'autres scénarios possibles dans l'avenir, le Plan ne peut se prononcer pour un État *indifférent*.

Le Plan, comme éclairer de la décision publique, doit également éclairer sur la diversité des rôles de l'État et situer les décisions multiples dans le cadre d'un éclairage sur l'engagement et le désengagement à venir de l'État.

L'État indifférent, ou la tentation de l'indifférence

Aujourd'hui, l'État inspire une méfiance immédiate avec laquelle se conjugue une inquiétante défiance vis-à-vis du monde politique. Sans doute cette convergence se nourrit-elle d'une indifférence et d'une impuissance souvent perceptibles dans le discours politique.

Cette indifférence ne concerne pas seulement le libéralisme qui est souvent utilisé dans la polémique politique, c'est-à-dire diabolisé pour qualifier toute externalisation efficace. Dans la perspective du Plan, l'État ne peut être un *État indifférent*. Le rôle que joue aujourd'hui le marché comme régulateur de maints processus économiques ne laisse personne ni rien hors de portée de l'État. Le Plan ne peut souscrire à l'idée que la politique et le discours politique sont désormais inopérants, ou qu'il faille les rendre tels. La République qui a vaincu les dictatures et tyrannies personnelles ne se résoudra jamais aux dictatures et tyrannies anonymes, même si elles ne sont animées par aucun sujet pensant et désirant.

D'une certaine manière, le libéralisme le plus radical ne cesse de dénoncer les effets négatifs des politiques publiques sur la société civile et la vie économique. En prenant l'État tel qu'il est, chacun doit constater qu'il multiplie les effets désirables ou indésirables. Le problème le plus souvent évoqué concerne les déficits de l'État et l'énormité de la dette publique. Qu'il s'agisse des prélèvements obligatoires, de l'absorption de l'épargne ou des transmissions négatives aux générations futures, l'État ne peut être indifférent aux effets que son train de vie produit sur l'ensemble dans lequel il se finance lui-même. Mais il est en même temps écartelé par les contradictions de la recette et de la dépense. La recette est une ponction sur un ensemble pour qui il est censé dépenser, même si cette dépense est sélective et consiste, par exemple, dans une redistribution. Cette remarque prosaïque est à la base des tensions majeures qui s'expriment sur le rôle de l'État lui-même. Personne ne sait exactement distinguer ce que l'État consacre à s'entretenir lui-même et ce qu'il consacre à redistribuer à l'ensemble qu'il a ponctionné. Le soupçon général porte sur le fait que, dans l'imagerie la plus banale, ce sont les mêmes qui décident des répartitions et sont concernés par ces répartitions.

La *prospectivité de l'État stratège*, en plaçant l'intérêt général au cœur de l'État, consiste à tenter de rapprocher progressivement ce qu'est l'État *de jure* de ce qu'il est *de facto*. Elle constitue un exercice dans lequel l'État est conçu comme n'ayant pas d'intérêts propres distincts de l'intérêt général. Cette affirmation pourrait passer pour une utopie, à plusieurs titres. D'abord, elle constitue une sorte de rêve : chacun est bien conscient du fait que les structures de l'État persèverent dans leur être alors même que leur utilité publique est parfois unanimement contestée ; par ailleurs, l'État est fait d'organisations, d'hommes et de femmes, de professions qui ne sont pas immédiatement altruistes. La thématique des «acquis sociaux» ne résonne pas de la même manière dans l'État que dans l'organisation privée. L'État, conçu comme un grand service public démultiplié en une multitude de services publics, n'est pas désincarné. Les intérêts locaux de telle ou telle profession ne sont pas indifférents à la qualité du service public rendu. C'est pourquoi la *prospectivité de l'État stratège* pourrait s'exprimer comme la prospectivité d'une réforme de l'État qui rapprocherait progressivement le droit qui le fonde et le fait, c'est-à-dire ce qu'il est en réalité ou ce qu'il est devenu, sachant qu'il n'a jamais existé d'État-eden dans le passé.

L'amélioration des services publics qui dépendent plus étroitement de l'État que d'autres acteurs économiques et sociaux, implique que l'État ne soit pas indifférent à deux dimensions essentielles de la notion même de service public. La première concerne la qualité du service lui-même et, à ce titre, le service public n'a aucune raison d'utiliser un concept de qualité différent de celui que manient les entreprises. Cependant, les pressions qui s'exercent sur lui sont moins fortes que celles qui s'exercent sur les entreprises. En effet, les entreprises dépendent de leurs clients qui les rémunèrent et sont libres de choisir un autre fournisseur.

La seconde dimension concerne la notion d'égalité qui est censée justifier l'existence même de certains services publics. Leur statut singulier n'est conforme à l'intérêt général que s'ils contribuent à l'égalité des citoyens. Si ce n'est pas le cas, les tensions qui existent déjà entre l'Europe et la France sur cette notion de *service public à la française*, ne pourraient que s'accroître. C'est pourquoi le Plan mènera des travaux

originaux afin d'examiner la façon dont les services publics contribuent effectivement à l'égalité des citoyens quand des critiques convergentes les soupçonnent au contraire d'accroître certaines inégalités. Ainsi les rôles de la police, de la justice voire de l'éducation doivent être pensés dans l'avenir comme conformes à l'intérêt général qui s'exprime en particulier par le souci de l'égalité conçu comme un principe républicain.

Dans chaque groupe de projet, le diagnostic passe par un dénombrement exhaustif des effets que l'action de l'État exerce, même à distance, sur les opérateurs les plus divers. L'État peut encombrer, embarrasser, stimuler, inciter, bloquer, entraver, déséquilibrer, éclaircir, obscurcir.

Prenons l'exemple du groupe *Thésée*. Ses travaux prospectifs sur l'État et le marché du travail montrent que l'État ne peut raisonner en solipsiste sur la réforme de la fonction publique. La politique menée en matière d'emplois publics produit ses effets sur l'emploi privé. Elle-même déterminée par les difficultés du marché du travail, elle ne peut se concevoir dans l'avenir comme la seule satisfaction des emplois dans le secteur public. Sa politique salariale et ses stratégies de recrutement sont grosses d'une attirance potentielle qui peut déséquilibrer le marché du travail privé. Il y aurait danger à penser que la réforme de l'État, au nom même de son efficacité, reste sans effets sur notre vie économique et sociale.

Toujours dans le domaine de l'emploi, le groupe *Prométhée* qui met en scène le rôle de l'État dans la prospective des métiers et qualifications (PMQ) peut être un prestataire de services auprès des branches professionnelles soucieuses des potentiels d'embauche et des nécessités de formation pour les années à venir. Le Plan ne peut se contenter d'une prévision démographique du marché de l'emploi (solde d'emplois à pourvoir et de départs en retraite) en installant l'État dans une indifférence coupable. L'État ne saurait être indifférent à la crise que traversent simultanément les entreprises et la représentation de l'activité travail. S'il n'est pas dans ses moyens de redorer sans médiation les images de l'une et de l'autre, en revanche l'État – à travers ces travaux du Plan – doit donner de nouvelles perspectives aux parcours professionnels et des espérances étayées à ceux qui s'engagent dans des études qu'ils veulent voir déboucher sur un emploi. Les polémiques qui relèvent du règlement de comptes politiques laissent trop souvent penser que l'État est indifférent aux problèmes que se posent les citoyens.

Dans un tout autre domaine, l'État doit se mobiliser quand des citoyens font appel à lui. Même quand la décentralisation semble développer toutes les compétences requises, les conflits d'usage sur les territoires en milieu rural, le groupe *Manon* propose des scénarios décisifs et pertinents pour tenir compte de la demande d'État stratège qui émane des territoires eux-mêmes. Face aux conflits qui se développent pour savoir si un territoire deviendra une terre agricole, une zone industrielle ou un parc de loisirs, l'État ne peut se contenter de voir se développer une judiciarisation de la société sans répondre à la demande d'arbitrage que les collectivités attendent de lui.

Quelques exemples des dernières décennies montrent à quel point l'intervention de l'État, comme médiateur ou législateur, s'est révélée décisive quand il aurait pu rester indifférent selon une idéologie dominante très contemporaine. Prenons deux cas très différents au hasard de notre économie. Les lois du début des années quatre-vingt sur le travail temporaire ont assaini le marché, éliminé les esclavagistes et transformé l'image d'un métier qui constitue une nécessité à la fois économique et sociale. Autre exemple : la loi sur les *nouvelles régulations économiques* (NRE), en imposant à toutes les entreprises cotées un fascicule sur le développement durable adjoint à leur rapport annuel – évolutions suivies par le groupe de projet *Isis* –, a permis de fédérer des apports éclatés et d'élaborer une véritable stratégie propre à chaque entreprise tout en les soumettant toutes à des contraintes similaires pour éviter des distorsions de marché.

Les citoyens s'éloignent de la vie publique et de la scène politique quand l'État leur est sans cesse présenté comme *indifférent* en arguant de son impuissance. Le phénomène des délocalisations est, à ce titre, très significatif. Les macro-économistes peuvent expliquer à l'envi que le phénomène est statistiquement mineur, il est vécu douloureusement dans chaque bassin d'emploi concerné. C'est pourquoi notre groupe de projet *Perroux* examine le rôle de l'État dans les décisions de localisations territoriales en liaison avec la mission mise en place sur l'emploi industriel.

Progressivement, nous prenons conscience de la diversité des rôles présents de l'État dans un même secteur. Le groupe *Cosmos*, chargé de la prospective dans le secteur des médias, est confronté aux

multiples rôles de l'État, actionnaire pour télévision et radio publiques, législateur pour la presse (cf. les annonces légales par exemple), ou responsable par délégation (pour La Poste ou le CSA indépendant). Mais une prospective ajustée implique de partir autant des nouvelles technologies qui affectent un secteur que des rôles de l'État lui-même.

Lorsque le Président de la République a énoncé trois priorités pour son quinquennat – *la sécurité routière, les handicapés et la lutte contre le cancer* –, il a fait le choix de questions qui ne semblent pas immédiatement politiques. Quoiqu'elles ne soient pas l'objet de discours balisés politiquement, ces priorités expriment le fait que l'État ne saurait être indifférent à des problèmes qui se posent à tous les citoyens même s'ils n'apparaissent pas immédiatement comme d'essence politique.

L'État différenciel ou la tentation de l'indécision

L'indifférence de l'État peut se manifester par le report des décisions nécessaires. Des dossiers s'accumulent, de Livres Blancs en Livres Noirs, de rapports en contre-rapports, *différenciel* sans cesse des décisions dont la nécessité n'est ignorée d'aucun responsable politique. *La prospective de l'État stratège* élabore des scénarios qui indiquent les effets d'un attentisme dommageable.

La prospective de l'État stratège se situe naturellement dans le temps et non dans un avenir indéterminé. Aussi les comparaisons internationales doivent-elles nous éclairer sur les retards ou avances de notre État-nation.

Tandis que l'Europe aligne ses différents membres sur une temporalité presque commune, les processus de décentralisation, les institutions centralisées ou fédérales des uns et des autres constituent autant de différences qu'il faut explorer pour mieux identifier les rôles à venir de l'État qui sont variables selon les pays.

La prospective ne construit pas des scénarios en dehors des rythmes prévisibles et souhaitables. La mondialisation de l'économie oblige l'État à ne pas imposer des retards dirimants qui nuisent aux acteurs économiques et sociaux. Les groupes *Thésée* et *Ariane* montrent que notre État est l'un des derniers à réformer sérieusement sa fonction publique. Les retards pris s'imposent à tout l'environnement qui dépend peu ou prou de l'État et de son fonctionnement. Peut-être plus que tout autre, notre État vit dans une sorte d'autisme, celui-là même qui le fait passer pour indifférent en laissant différer des réformes indispensables. Qu'il s'agisse de la fiscalité, des emplois publics ou de la politique de la recherche, l'État s'est enfermé dans la répétition du même plus que dans l'élaboration d'innovations décisives. *Différenciel* sa réforme des retraites, son adaptation du droit du travail, ses processus de décision concernant le principe de précaution, sa recomposition de la recherche publique, les réorientations de l'assurance-maladie, l'État prend un retard qui nuit au fil du temps à son rôle de garant de l'intérêt général.

L'État, dépourvu de prospective et de vision du long terme, s'affole quand les comptes publics ou sociaux semblent mener à la catastrophe le système des retraites ou l'assurance-maladie. Le mot même de *réforme* semble alors incompris puisque la motivation ultime réside non pas dans la prospective de l'État stratège mais dans le caractère abyssal de ses déficits. Loin d'apparaître comme des réformes situées dans le sens du progrès social et de l'intérêt général, les réformes sont alors associées à des reculs, des retours en arrière ou à la disparition d'acquis sociaux.

L'État *différenciel* n'agit que le dos au mur ou quand des organisations d'intérêt général vont dans le mur. Il propose alors, non une vision de l'avenir, mais un «attention casse-cou!» qui passe pour une vision strictement comptable des dangers imminents. Les réformes différées doivent alors être élaborées dans l'urgence. Le groupe *Caducée* montre avec précision comment la prévention dans le domaine de la santé doit être désormais intégrée au souci de l'intérêt général propre à l'État républicain.

Le rôle du Plan ne consiste donc pas seulement à élaborer des scénarios virtuels mais à les ancrer dans une temporalité politique. Les arguments comptables, loin de convaincre d'un souci de l'intérêt général, évoquent la bonne gestion des finances publiques, le plus souvent opaque pour la plupart des citoyens.

La question des intermittents du spectacle a occupé la scène publique puisque, dotés du sens du spectacle et responsables de l'animation culturelle, lesdits intermittents ont su exprimer publiquement les

angoisses et craintes d'une population restreinte et spécialisée. La résolution comptable et autoritaire d'une instance non étatique n'a pas épargné les responsables politiques qui tenaient par ailleurs des discours volontaristes et identitaires sur l'exception culturelle. C'est pourquoi le groupe *Orfeo* a entrepris une réflexion prospective sur le long terme pour mettre à plat la relation de l'État et de l'emploi culturel.

La question des trajectoires professionnelles, commune aux groupes *Orfeo* (pour un secteur spécifique), *Prométhée* (pour les métiers et qualifications), *Thésée* et *Astypalea* (pour la croissance des entreprises et les fragmentations excessives du système de production français), montre assez que l'État n'est réellement soucieux de l'intérêt général que s'il est capable d'anticiper plutôt que d'agir dans l'urgence. C'est pourquoi la *prospective de l'État stratège* constitue un élément essentiel d'une stratégie qui vise à confirmer l'État comme garant de l'intérêt général. Notre pays vit des situations presque absurdes dans le domaine médical : le manque d'infirmières, l'inégale répartition des agents hospitaliers, les pénuries prévisibles dans certaines spécialités médicales démontrent assez que l'absence d'une vision prospective contredit la mission d'intérêt général qui devrait animer l'État tout entier.

La prospective de l'État stratège a donc pour but d'éviter les multiples retards qui affectent nos processus de décision et qui discréditent en même temps l'État et la vie politique de notre pays. La prospective est un outil d'anticipation qui permet de mettre en œuvre le célèbre aphorisme politique selon lequel «gouverner, c'est prévoir».

En ce sens, la mission prospective du Plan rejoint ses activités de conseil sur l'élaboration de plans gouvernementaux. La compétence des experts du Plan doit permettre d'indiquer les conséquences à dix-quinze ans de mesures envisagées dès aujourd'hui et de proposer d'autres mesures qui aboutiraient aux conséquences souhaitées aux mêmes termes.

Ainsi le Plan doit-il prendre des initiatives dans le cadre de «l'indiscipline intellectuelle» qui doit faire sa force et se déduire de sa liberté. Deux exemples sont à ce titre significatifs : les groupes *Jonas* et *Kazan*. Ce dernier élabore une prospective de l'État en prenant pour objet la démographie des entreprises et leurs besoins de travailleurs immigrés. Ce sujet, sensible s'il en est, doit être abordé avec objectivité pour que l'élargissement de l'Europe et les flux migratoires en provenance des pays en voie de développement ne viennent pas annuler les effets de la croissance retrouvée sur le chômage des travailleurs résidant sur notre territoire. Quant au groupe *Jonas*, il n'attend pas que le principe de précaution soit introduit dans notre Constitution pour évaluer ses conséquences dans les processus juridiques et judiciaires. L'État ne peut se contenter d'une vision abstraite de l'intérêt général qui n'envisagerait que les conséquences éventuelles ou hypothétiques dans le domaine de la santé publique et de l'environnement. Il doit aussi tenir compte des risques économiques qui pourront être encourus malgré eux par des acteurs sociaux contraints à la passivité face à des décisions vécues comme arbitraires au regard des pratiques mises en œuvre dans des pays concurrents. En mettant face à face huit opérateurs concernés par le principe de précaution (nucléaire, incinérateurs, prion, chimie, produits de santé, nanotechnologies, antennes téléphoniques, OGM), le groupe *Jonas* pourra proposer des procédures de décision publique qui n'entraveront pas de façon dirimante les performances des acteurs économiques de notre pays. Le groupe *Télémaque* s'inscrit dans la même perspective en examinant tous les rôles à venir de l'État dans le secteur des assurances.

L'État différent, ou l'État responsable

Au fil des travaux que mènent les groupes de projet du Plan, et avant même que ne soient publiées leurs conclusions dans les mois qui viennent, s'esquisse la perspective d'un État *différent*, un État qui ne serait ni *indifférent*, ni *différant*.

Cette différence doit se comprendre en de multiples sens : différent de l'État présent dans ses actes et décisions ; mais aussi différent dans son discours ou le discours politique de ceux qui en sont responsables ; différent aussi dans ses modalités d'intervention car l'État devra diversifier les modalités de sa présence selon les champs qui doivent le préoccuper. Il peut être, selon les cas, État régulateur, État financeur, État caution, État garantie, État manager, État arbitre, État législateur, État médiateur. Les figures de l'État sont variables et différentes. L'État, soucieux de l'intérêt général, est amené à se différencier, à se présenter sous des jours et des modalités qui ne peuvent être réduites à l'unicité d'un État sûr de lui-même et de son pouvoir. Dans les années à venir, l'État devra toujours légitimer son pouvoir, c'est-à-dire

conforter son autorité en évitant le simple rapport de forces. Ce dernier l'identifie trop souvent à une administration peu soucieuse de fonder son action sur ce que les citoyens – qu'ils soient atomisés comme électeurs, organisés en structures représentatives ou acteurs collectifs économiques et sociaux – peuvent reconnaître comme légitime.

Ces différences sont déjà portées par les dimensions européennes et territoriales qui modifient son périmètre, sa légitimité et son autorité. L'État stratège ne sera pas le même dans dix à quinze ans qu'aujourd'hui. Cette remarque est seulement factuelle. Important avant tout les façons dont il concevra ses rôles divers et multiples.

Mais une différence subsume toutes les autres : nos travaux de prospective convergent vers l'identité forte d'un État *responsable*. Cette notion de responsabilité a souvent paralysé l'action de l'État plus qu'elle ne l'a dynamisé. Elle évoque pour la plupart des décideurs politiques et juristes du droit administratif cette responsabilité juridique qu'ils ont souvent récusée. Anxiogène, la responsabilité n'est souvent abordée que sous l'angle négatif que propose systématiquement le droit dans tous ses textes et tous ses codes.

Un pas significatif est franchi dans l'élaboration du budget de la nation. En effet, la LOLF introduit cette notion de responsabilité en contraignant le gouvernement à désigner des «responsables» de programmes, programmes auxquels sont associés des indicateurs de performance et des processus d'évaluation. Quoique cette notion de responsabilité y soit encore indéfinie dans son contenu, dans ses conséquences comme dans les institutions ou personnes susceptibles de l'évaluer, son introduction nominale marque une rupture remarquable dans la conception du fonctionnement de l'État. Cette introduction presque aveugle, approuvée par tous les groupes de la représentation nationale, exprime un besoin sur lequel peut se fonder notre vision de l'État stratège et les scénarios prospectifs que le Plan doit élaborer.

De nature politique, cette notion d'un État *responsable* emprunte davantage à la dimension morale du concept de responsabilité qu'à sa dimension juridique ou judiciaire. Elle manifeste la volonté de répondre de ses actes et décisions devant ceux qui sont concernés, c'est-à-dire les citoyens qui financent l'État, le font vivre et élisent les responsables politiques. L'État qui est l'objet de notre prospective ne se réduit pas à des structures, à des administrations, à des ministères : il est un lieu de décisions politiques.

On pourrait contester l'idée même d'un État responsable en dehors de la sphère juridique dans la mesure où l'État n'est pas un sujet pensant, conscient de lui-même. Mais je pense que le processus initié par la LOLF devra s'étendre progressivement à tous les responsables de la sphère publique quels que soient leurs niveaux hiérarchiques. Par l'expression *État différent, État responsable*, le Plan donne un contenu par hypothèse à ses travaux prospectifs. *L'État différent, l'État responsable* ne veut être ni *indifférent*, ni *différent*. La notion d'État responsable est un raccourci emblématique pour que les dirigeants qui en assument eux-mêmes la direction et se succèdent parfois au fil des alternances considèrent que la discontinuité des hommes n'abolit pas la responsabilité politique en elle-même.

L'idée d'État responsable est volontariste sans être pour autant dirigiste. Elle enveloppe la conviction que l'État peut faire ou faire faire : aussi la décentralisation obéit-elle à un principe de subsidiarité. Quand l'État ne peut plus assumer lui-même la politique de la formation professionnelle, sa responsabilité le conduit à la transférer aux régions pour qu'elle gagne en pertinence et en efficacité. La notion même de responsabilité évoque des actes ou des décisions qui engendrent des séries causales avec des conséquences qui se succèdent dans le temps. La prospective élabore les cheminements possibles ou probables, dans l'avenir, de décisions prises aujourd'hui. D'une certaine manière, le décideur politique hérite de l'avenir que lui ont organisé des décisions prises avant lui. Les contradictions maintenant bien connues entre le temps médiatique, le temps électoral et le temps politique – au sens le plus noble du terme – rendent très difficile la prise en compte de la prospective. Ces contradictions produisent des tensions qui sont rarement positives car les décideurs politiques peuvent difficilement attendre les validations du tribunal de l'Histoire. Les décisions les plus porteuses d'avenir sont la plupart du temps mal ou peu diffusées. Les articulations les plus significatives de la LOLF restent totalement inconnues des citoyens.

Prenons l'exemple du groupe de projet *Fontaine* que nous avons lancé au début du mois de décembre 2004. L'État ne peut rester indifférent face à l'affaiblissement du fait syndical. Les analyses du groupe *Thomas* montrent que l'évolution des relations et négociations professionnelles est affectée par cet

affaiblissement de façon lourde. Le fonctionnement de notre démocratie soucie autant les chefs d'entreprise que les salariés et le déséquilibre qui existe à l'échelon local pèse négativement sur tout projet de décentralisation du dialogue social. L'État ne peut se contenter d'organiser le financement du fait syndical.

Il ne suffit pas non plus de constater avec résignation que l'État a perdu la main dans les champs mêmes où il intervenait explicitement. La politique de l'emploi, la volonté de réduire le chômage restent des domaines dans lesquels le Plan doit investir et proposer des initiatives audacieuses.

Revendiquer l'idée d'un État responsable ne s'oppose pas à l'idée de responsabilité chez le citoyen. L'État ne saurait se substituer à la responsabilité personnelle qui anime chacun d'entre eux. L'État responsable n'ouvre pas la voie à toutes les assistances.

L'État n'exerce pas sa responsabilité avec la même intensité dans tous les secteurs. Si nous devons désormais aborder de front ses fonctions régaliennes et les services publics qu'il tente souvent de sauvegarder contre des directives ou projets européens, nous devons nous assurer que l'État y exerce une responsabilité pleine et entière, en cohérence avec les principes qui les fondent.

Il importe enfin d'insister sur le danger voire la perversion qui découlerait d'une conception de l'État comme responsable au sens juridique ou judiciaire du terme. Dans une époque où la recherche de responsabilité juridique fait florès, cette vision réductrice pourrait conduire l'État vers des comportements plus inhibiteurs que robotiques. On perçoit ce danger dans l'application du principe de précaution : une vision juridique conduirait l'État à n'envisager que les recours dont il pourrait être victime dans le domaine sanitaire ou écologique sans prendre en compte les dangers économiques qu'il ferait courir à des opérateurs. Le souci de l'intérêt général enveloppe aussi bien les rapports de force économiques que les précautions sanitaires. Un État responsable ne peut se contenter d'empêcher d'agir ; il doit au contraire créer un environnement favorable au dynamisme des acteurs économiques et sociaux.

En plaçant le principe de responsabilité au cœur de l'État, le Plan entend ne pas rester passif face aux scénarios qu'il conçoit. L'idée même de responsabilité implique que les conséquences des décisions comptent autant que les décisions elles-mêmes. Le concept de responsabilité est donc homogène avec le souci du long terme qui caractérise notre démarche prospective. Elle s'appuie sur une réforme profonde de l'État qui fasse passer cette notion de responsabilité chez la plupart de ses agents, comme l'a initié la LOLF avec la nomination d'un responsable pour chaque programme. Comme c'est le cas dans toute organisation – et sans doute dans la société tout entière –, la diffusion de la responsabilité passera par l'exemple et la délégation. C'est en ce sens pratique que seront élaborés nos scénarios de prospective.

Alain Etchegoyen

• **Coordinateurs des thèmes prioritaires :**

- **Yves Chassard**, chef du Service des affaires sociales (SAS), pour «Emplois - Métiers - Formations»
- **Stéphane Le Boulter**, chargé de mission, pour «Santé publique - Application du principe de précaution»
- **Lucile Schmid**, chef du Service de la modernisation de l'État (SEME), pour «Intégration sociale»

• **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-Pillot**, 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 Héroult**, chargé de mission, groupe *Aleph*,
- **Philippe Hirtzman**, chef du Service des entreprises et du développement des activités économiques (SEDAE), groupe *Racines*,
- **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 et PAO.

ALEPH

Prospective de l'État stratège et de ses fonctions anticipatrices

Chef de projet : Bruno Héroult

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

Chefs de projet : Olivier Passet et Jean-Louis Levat

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 : Guilhem Bentoglio

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

Chef de projet : Vanessa Wisnia-Weill

FONTAINE

Prospective du rôle de l'État stratège dans le renforcement du fait syndical

Chefs de projet : Yves Chassard et Henri Vacquin

GESTE

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

Chefs de projet : Sébastien Doutreligne et Daniel Lenoir

ISIS

Développement durable et responsabilité des entreprises

Chef de projet : Cécile Jolly

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 : Yves Chassard et Manon Domingues Dos Santos

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

Chef de projet : Jean-Yves Kerbourc'h

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

Chefs de projet : Sandrine Chambaretaud et Benoît Péricard

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 : Guilhem Bentoglio et Jean-Paul Betbèze

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

Acteurs publics et décision publique

- ALEPH

La prospective publique : éléments de comparaison internationale

- MANON

*La gestion des conflits d'usage à quinze ans :
des scénarios sur l'évolution possible du système d'acteurs dans les territoires*

*La gestion des conflits d'usage à quinze ans :
des scénarios sur l'évolution du rôle des connaissances, normes et techniques*

- TÉLÉMAQUE

Les enjeux d'assurance de demain

- THOMAS

Négociation sociale et territoires : enjeux et perspectives

- ARIANE

Temps et conduite du changement dans le secteur public

- SIGMA

*La mesure de l'intégration et des discriminations :
un enjeu pour les politiques publiques*

La prospective publique : éléments de comparaison internationale

En Europe comme ailleurs, nombreuses sont les tendances qui contribuent à redéfinir la place et le rôle des États. Un peu partout, *l'État gérant* cède la place à *un État garant*, à un État régulateur et coordonnateur, plus limité qu'autrefois dans ses moyens et plus modeste dans ses ambitions. Ces États en train de se recomposer n'en restent pas moins confrontés à leurs missions essentielles d'orientation et de pilotage du changement des sociétés. D'où la nécessité pour eux de faire preuve de vigilance et de s'appuyer sur des réflexions relatives à l'avenir comme *territoire à explorer* (prévision et prospective), mais aussi comme *territoire à construire* (projets et programmes).

Pour anticiper ces futurs possibles, les États se fondent sur un grand nombre d'études, réalisées directement par les administrations ou commandées à des prestataires externes. Nous sommes relativement bien informés des travaux menés au sein de la sphère publique française, mais que sait-on de la conduite de telles réflexions chez nos voisins ? Que connaît-on des structures, des procédures, des méthodes ou des thèmes mobilisés par les exercices de prospective réalisés à l'étranger ?

Une réponse détaillée à ces questions excéderait le format de cette note tant les activités prospectives se sont multipliées et diversifiées. On a donc préféré ici se centrer sur deux aspects qui paraissent essentiels, à savoir les liens entre prospective et décision publique (1), et les thèmes retenus par ces exercices d'anticipation (2). Nos remarques s'appuieront sur l'expérience de quelques pays, surtout européens, et donc compa-

rables à la France sur bien des points. Les informations mobilisées ici proviennent de diverses sources : veille documentaire, entretiens, auditions, déplacements à l'étranger, échanges de données au sein de réseaux internationaux auxquels nous participons, etc.

1. Les rapports entre prospective et décision

L'évolution de la substance et du périmètre des États a contribué à transformer les attentes relatives aux travaux d'anticipation ainsi que les manières de les utiliser.

1.1. Une modification des contours de l'État et du rôle de la prospective

La fin du XX^e siècle marque un affaiblissement du pouvoir de l'État central sur l'orientation et la conduite des objectifs socio-économiques. Cette évolution tient à quatre ensembles de facteurs :

- la tendance générale, depuis les années 1980 dans les pays développés, aux *déréglementations*, aux privatisations et aux partenariats public-privé, qui limitent les possibilités d'action directe des autorités publiques sur l'économie ;
- *la globalisation* qui rend les variables nationales, économiques mais aussi sociales, de plus en plus sensibles à des pressions extérieures sur lesquelles l'État a peu d'influence ;

- les mouvements de *décentralisation* des pouvoirs, de déconcentration administrative et de territorialisation des politiques publiques, qui transfèrent un nombre croissant de responsabilités aux autorités locales ;
- l’approfondissement et l’*élargissement de l’Union européenne* et la réduction corrélative des domaines de compétences des États centraux.

Cette modification des contours de l’État a eu des conséquences importantes sur la prospective et sur sa relation à la décision politique. Elle s’est tout d’abord traduite par l’abandon de la planification économique, alors que celle-ci avait constitué pendant les décennies d’après-guerre l’outil dont l’impact sur les choix gouvernementaux avait été le plus déterminant et le plus direct. Ensuite, parallèlement à la libéralisation économique, la gestion publique s’est vue influencée – surtout dans les pays anglo-saxons et les pays du nord de l’Europe – par l’esprit du *New Public Management*. L’accent a alors été mis sur le «design institutionnel» et sur le pilotage des réformes administratives.

La prospective publique remplit aujourd’hui trois fonctions, inégalement développées selon les pays :

- *contribution au débat public* et mobilisation des décideurs, sensibilisation des groupes socio-professionnels et des porteurs d’intérêts ;
- *méthode de consultation* et de concertation et parfois même de négociation et de transaction ;
- *outil d’aide à la décision*, d’aide à la définition de priorités stratégiques et des politiques publiques.

1.2. Deux modèles polaires

Malgré les spécificités nationales, toujours marquées, deux grands modèles de relation entre prospective et décision publique apparaissent. Ces deux types idéaux ne se distinguent pas par l’intensité ou par le sens de cette relation. Ce qui varie, c’est plutôt le degré de dépendance entre prospectivistes et décideurs. Tandis que le premier modèle est caractérisé par *une relation directe*, le second repose sur *l’indépendance* entre ces deux catégories d’acteurs.

Dans *le modèle de la relation directe*, les réflexions prospectives et la conception des politiques sont conduites dans les mêmes entités, voire les mêmes organismes, qu’ils soient au sein ou à proximité du gouvernement. Quand la sous-traitance existe, le contrôle exercé sur le prestataire est important. Les approches sont fréquemment techniques et secto-

rielles, les débouchés sont stratégiques et normatifs, les canaux de transmission de l’expertise et de l’information sont courts et souvent politisés. L’impact de l’anticipation sur la décision est immédiat. Dans ce modèle, la prospective est justement conçue pour déboucher sur des recommandations rapidement opérationnelles.

Le modèle de la relation indirecte se caractérise lui par une division du travail assez nette entre les acteurs de la prospective (pour l’essentiel des chercheurs) et les décideurs publics. Les approches sont souvent globales et transversales, les débouchés plus indicatifs que prescriptifs, les canaux de diffusion de l’expertise peuvent être longs et sinueux. Les résultats sont parfois enterrés et oubliés. Dans ce modèle, la concertation est une composante importante du processus décisionnel. En aval, l’élaboration des programmes d’action comporte une phase de débat et de communication auprès d’un public parfois large.

La plupart des pays empruntent à ces deux modèles, mais en proportions variables selon les domaines et selon les gouvernants en place. Le Royaume-Uni (avec la *Strategy Unit*) incarne le type idéal de la relation directe. La relation d’indépendance, quant à elle, se manifeste clairement en Suède ou aux Pays-Bas.

Il n’y a pas de lien direct entre la nature de la relation, directe ou indirecte, et le type d’organismes portant la prospective. D’un côté comme de l’autre, on trouve plutôt des structures légères (administrations de mission), assez stables dans le temps (existence d’une culture et d’un patrimoine institutionnels, programmes de travail sur plusieurs années), de plus en plus associées ou concurrencées par des missions ponctuelles (concertations sectorielles, prospectives internes à une politique publique).

1.3. Les déterminants de la relation

Les modes et l’intensité de la relation entre prospective et décision dépendent de facteurs très variés. Sur la base d’une comparaison internationale, nous présentons ci-dessous ceux qui nous paraissent les plus importants :

- la prospective est généralement forte dans les pays où existait une tradition de planification (France, Japon) et/ou de concertation (Suède, Pays-Bas, Belgique). Toutefois, la prospective est mal articulée à la décision là où la planification a perdu du terrain alors que, de son côté, la concertation reste porteuse de liens directs entre anticipation et action ;

– l’existence d’une offre d’expertise publique et privée suffisamment importante, organisée et indépendante est une condition importante au succès des approches prospectives ;

– de même, la variété des acteurs (administrations, universités, entreprises, bureaux d’étude, associations, syndicats, etc.) associés aux réflexions prospectives constitue souvent une condition pour qu’elles soient suivies d’effets ;

– les pays où la prospective joue un rôle important sont souvent ceux où l’évaluation des politiques publiques est une démarche largement diffusée. Anticipation et rétrospective apparaissent alors comme les modes de raisonnement complémentaires (Royaume-Uni, Pays-Bas). En revanche, ces activités sont prises en charge par des organismes séparés ;

– les orientations libérale ou social-démocrate des systèmes politiques ne semblent pas avoir d’influence sur la forme et le contenu de la relation anticipation-décision. Ainsi, alors que la prospective publique est peu développée aux États-Unis, elle gagne du terrain au Royaume-Uni. De même, tandis que les pays socio-démocrates du nord de l’Europe la mobilisent fréquemment, la prospective est marginale – au moins par son impact – en Allemagne ;

– enfin, un « effet taille » est décelable : les petits pays, dont la destinée économique et sociale a toujours été dépendante d’éléments extérieurs, éprouvent davantage le besoin de réfléchir à leur avenir (Suisse, Pays-Bas, Danemark, Belgique, Québec). Ils le font souvent en engageant des réflexions globales et nationales, alors que les plus grands pays se contentent d’études sectorielles.

De l’examen de ces déterminants, il ressort que les activités de prospective sont directement corrélées avec les modes de fonctionnement des États. La prospective joue un rôle important dans les pays qui ont conduit ou sont en train de conduire une modernisation de leur gestion publique : évaluation des politiques gouvernementales ou territoriales, stimulation des interactions public-privé, réforme des administrations, adaptation des services publics à un environnement marqué par la mondialisation et la libéralisation économique, etc.

En outre, il apparaît que la relation entre prospective et décision est beaucoup moins déterministe aujourd’hui qu’à l’époque de la planification. De nos jours, ni les prospectivistes ni les décideurs ne souhaitent « changer la société par décret ». Il ne

s’agit plus d’imposer des programmations stratégiques et rationalistes du type objectifs-moyens-budgets-délais, mais seulement de décrire plusieurs futurs probables parmi lesquels les acteurs choisiront le ou les futurs souhaitables. Ces acteurs capables de peser sur la décision publique sont eux-mêmes de plus en plus nombreux et diversifiés.

2. Les champs de la réflexion prospective

Quels sont les thèmes et les sujets les plus fréquemment retenus dans les exercices d’anticipation menés ou commandés, à l’étranger, par les pouvoirs publics ? Quels enjeux structurent les réflexions prospectives des États et des collectivités territoriales ?

Dans beaucoup de pays, dès les années 1980, le pouvoir de l’État sur l’orientation nationale des objectifs économiques et sociaux s’affaiblit. Cette période marque la fin du volontarisme institutionnel, des plans globaux et des grands programmes d’aménagement du territoire. La prospective accompagne ce mouvement et, tout en se diversifiant, elle devient elle-même plus sectorielle. Aujourd’hui, les projections produites ou utilisées par le secteur public prennent une forme plus éclatée, les résultats des études sont moins affirmatifs, les scénarios sont plus ouverts et contrastés. Quant à leurs débouchés stratégiques, ils sont contingents, partiels, limités dans l’espace et le temps. Pour rendre compte de cette diversité, sans tomber dans un degré de détail inutile, nous avons classé les réflexions prospectives selon cinq grandes catégories.

2.1. La prospective institutionnelle et politique

Une première famille de prospectives porte sur l’avenir des systèmes politiques, administratifs et réglementaires. Au vu des publications récentes, cinq défis majeurs se profilent.

- *La modernisation de la gestion publique* constitue le premier défi. Dans beaucoup de pays, diverses évolutions ont permis de prendre conscience des limites pesant sur les modèles anciens de services publics : réduction relative des ressources financières, renouveau de l’entreprise privée comme modèle d’organisation humaine, essaimage des « bonnes pratiques » parrainées par les institutions internationales, etc. Il en a résulté de nouvelles préoccupations quant à l’avenir des administrations, du management public ou des frontières entre secteur public et secteur privé. Ainsi, la *Strategy Unit* anglaise a mené des travaux

prospectifs sur les transformations du gouvernement central, sur «l'ancrage des politiques gouvernementales dans les territoires» et sur les «méthodes et modèles de modernisation de la gestion publique».

Des perspectives similaires sont développées au Québec, sur ce que l'on y appelle la «gouverne» politique, laquelle est abordée entre autres sous l'angle de la révolution de l'information et de la parité. Toujours au Québec, l'Observatoire de l'administration publique anime un espace de réflexion et d'action repérant les nouvelles tendances contemporaines de la gouvernance. Ces réflexions s'appuient souvent sur du *benchmarking* et de la veille stratégique.

En Belgique, ces questions sont abordées par la *Fondation Roi Baudouin* (créée en 1976), «structure indépendante» qui se donne pour objectif de «stimuler des idées originales et lancer de nouveaux projets». Cette fondation monte des commissions et des «cercles d'experts» qui, après avoir étudié un problème public, formulent des recommandations de long terme. Son approche insiste sur la tendance des citoyens à adresser de nouvelles demandes aux autorités publiques. Par exemple, une de ses commissions s'était donnée pour but de «définir les enjeux à venir dans la relation entre le citoyen, le droit et la société, à partir d'une analyse des évolutions en cours dans la société mais aussi des évolutions internes au système judiciaire».

- Le deuxième enjeu d'avenir est celui de la *décentralisation des systèmes politiques*. Alors que les sociétés pauvres continuent de se centraliser, les sociétés riches connaissent des phénomènes de territorialisation de l'action publique, de renforcement des autorités locales et de transfert de compétences. Ces tendances se prolongeront demain et de nombreuses perspectives cherchent à en prévoir les conséquences. Qu'en sera-t-il de la répartition des pouvoirs, de l'optimum territorial ou de l'application du principe de subsidiarité ? Quels en seront les effets sur la citoyenneté ou sur les inégalités sociales ? Au Japon, par exemple, ces questions ont fait l'objet d'un rapport du Conseil pour la réforme de la décentralisation, le *Trinity Reform Plan* (juin 2003), qui traite de la répartition des subventions du gouvernement central, des transferts de ressources fiscales aux régions et des impôts et taxes locales.

- *La gouvernabilité des démocraties* et les nouvelles régulations des systèmes politiques constituent un troisième défi. Cette question est fréquemment abordée aux États-Unis, au Canada ou dans les pays du nord de l'Europe. En Allemagne, pays de

tradition universitaire, nombreux sont les instituts ou laboratoires qui produisent des réflexions prospectives en la matière. À la charnière de la théorie et de l'action publique, les travaux sur l'organisation et la gouvernance des sociétés modernes menés par le Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) sont réputés. Parmi les thèmes les plus orientés vers le futur, on peut noter : changements de rôles et de capacités des États face à l'intégration supranationale, imbrication des niveaux de gouvernement et prise de décision, politiques publiques et action collective, privatisation et dérégulation, autorités administratives indépendantes et «agencification», État et marchés, réseaux et hiérarchies, liens public-privé, légitimité et souveraineté, néo-corporatisme.

- *L'Europe et ses avenirs* constituent le quatrième enjeu. Projet politique foncièrement prospectif, la construction européenne s'est toujours accompagnée et appuyée sur des travaux d'anticipation. C'est encore le cas aujourd'hui, avec la prise de conscience des difficultés inhérentes à l'élargissement de l'Union.

Les sujets de prospective ne manquent pas : intégration des nouveaux entrants, sort réservé à la Turquie, Stratégie de Lisbonne, mise en œuvre de la Constitution, coopérations renforcées, construction d'un super État européen, etc.

Face à ces enjeux, les pays membres sont tentés de réaliser des perspectives relatives à leurs modalités d'inscription dans l'Union européenne. Par exemple, en Irlande, l'*Institute of European Affairs* (IEA) a fait des projections des choix qui s'offrent au pays dans une Europe élargie. L'objectif était de communiquer sur les effets à long terme du processus d'intégration. D'autres études plus globales portent, elles, sur l'évolution d'ensemble du continent. Entre dans cette catégorie le rapport *Four Futures for Europe* réalisé par le Central Planning Bureau des Pays-Bas.

- Le cinquième défi est celui du *nouvel ordre mondial*. La chute du communisme, l'avènement d'une économie planétaire et la multiplication des conflits locaux ont fait émerger de nouveaux enjeux. Quel sera demain le nouveau système de relations internationales ? Va-t-on vers un choc ou un rapprochement des civilisations ? La mondialisation limitera-t-elle vraiment la souveraineté des États ?

Au Québec, on réfléchit à l'intégration croissante du continent américain, notamment à travers l'ALENA. En Allemagne, la *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP) réalise de nombreuses études sur le devenir des pays de l'ex-bloc communiste et sur l'évolution

des différentes aires mondiales, en privilégiant les questions de politique internationale et de sécurité. La SWP conseille le Parlement, le gouvernement fédéral et tout autre acteur concerné par l'avenir de la politique étrangère allemande.

2.2. La prospective territoriale et régionale

La dynamique des territoires a toujours suscité de nombreux essais d'anticipation, caractérisés par leur côté très stratégique et pragmatique. Elle se voit renforcée aujourd'hui par les mouvements de décentralisation et de réappropriation du «local». Un regard sur les productions récentes laisse apparaître quatre thèmes majeurs.

- Le premier concerne *les villes et les phénomènes urbains*. Ce thème général se décline lui-même en sujets plus particuliers : nouvelles formes de logement et d'habitat, transports et mobilités, nouveaux modes de vie, nouveaux rythmes urbains, équipements et espaces collectifs, inégalités et ségrégation spatiale, etc.

En Belgique, un rapport sur «les aspects fiscaux, techniques et sociaux de la mobilité à l'horizon 2020» a été commandé à des prestataires externes par le ministère de la Mobilité et des Transports.

En Suède, le Bureau national de l'habitat, de la construction et de l'urbanisme (ministère de l'Environnement) anime régulièrement des travaux prospectifs sur le «développement des agglomérations».

Au Québec, le groupe de recherche et de prospective dirigé par Daniel Latouche mène, dans le cadre de l'Institut national de la recherche scientifique (équivalent du CNRS), de nombreuses études consacrées aux «nouveaux territoires urbains».

- Un deuxième ensemble d'anticipations consiste en des réflexions venant en appui à *des projets de développement régionaux*. Commandés par des élus, souvent pilotés par eux, ces exercices entrent dans leur stratégie de démarcation du pouvoir central. Cette tendance est bien représentée en Allemagne qui, fédéralisme oblige, comporte de nombreuses sources décentralisées de prospective. Par exemple, plusieurs Länder ont installé des commissions (généralistes ou thématiques) de concertation sur l'avenir : mise en place d'une «boîte à idées» au Schleswig-Holstein ; commission «Économie 2000» du Bade-Wurtemberg ; création par la Rhénanie du Nord-Westphalie d'un «secrétariat aux études du futur» ; Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen créée en commun par la

Bavière et la Saxe, politiquement proches, et qui voulaient montrer leur capacité à réformer les politiques économiques et sociales.

En Belgique, ce sont les Conseils économiques et sociaux régionaux qui pilotent de tels exercices. Le CES de la région wallonne, à travers ses commissions, comités et conseils, traite de nombreux enjeux de développement local. De son côté, le CES de Flandre aborde divers sujets de façon prospective : politique industrielle, inégalités territoriales, infrastructures, environnement, transports, communications, etc. Au Canada, dans le même esprit, on peut retenir les travaux réalisés par le Groupe de recherche interdisciplinaire de l'Est du Québec à propos de la Gaspésie.

- Troisièmement, les collectivités territoriales utilisent de plus en plus la prospective pour favoriser *la gouvernance régionale*. Le souhait est alors de créer des dynamiques de responsabilisation collective, de faire discuter et de rapprocher les points de vue des acteurs concourant à la décision locale : citoyens, chercheurs, entrepreneurs, collectivités, pouvoirs publics, etc. Cette ouverture à la «société civile» et cette recherche de «démocratie participative» se retrouvent fréquemment dans les réflexions menées au Québec. Elles sont également au centre des projets pilotés, en Belgique, par l'Institut Jules-Destrée. Ce dernier – un des *think-tanks* privilégiés des autorités wallonnes – se propose d'aider les décideurs locaux en utilisant la prospective comme véhicule de leur influence. De fait, la prospective y est présentée comme une «démarche innovante» capable de tourner le dos aux «pratiques de déclin».

- Quatrièmement enfin, si le développement des territoires est aujourd'hui la préoccupation dominante, celle-ci n'a pas complètement remplacé la problématique ancienne *d'aménagement du territoire*. L'avenir des espaces nationaux est toujours un enjeu important pour les États et leurs administrations. Comment assurer demain l'équilibre des territoires ? Comment renforcer les effets péréquateurs des politiques gouvernementales ? Comment favoriser simultanément la mobilité des hommes et l'attractivité des lieux ?

À travers ces questions, le territoire est conçu comme un facteur d'intégration et de modernisation du pays, comme l'infrastructure sur laquelle viendront s'appuyer les activités socio-économiques.

Aux Pays-Bas, le *Livre Blanc de l'aménagement du territoire* a été soumis au débat puis au vote du Parlement et ses propositions ont débouché sur des avancées significatives.

En Irlande, la National Spatial Strategy (NSS), élaborée au ministère de l'Environnement par

l'équivalent de notre DATAR, propose des scénarios à vingt ans qui orientent la répartition spatiale des activités. L'élaboration de cette stratégie est basée sur une analyse des tendances actuelles en termes de localisation des investissements et d'attractivité des régions. En complément, des études ont été conduites au niveau international afin de définir les caractéristiques communes des régions à forte attractivité.

2.3. La prospective scientifique et technologique

Depuis les années 1980, avec l'accélération des découvertes et l'apparition de nouveaux risques, la prospective scientifique et technologique s'est fortement développée. Dans un premier temps, elle s'est limitée à détecter les tendances à l'œuvre dans le monde de la recherche. En conséquence, les freins économiques et sociaux à la diffusion des techniques étaient systématiquement sous-estimés. Ces dernières années, en revanche, on a vu apparaître des approches moins déterministes, moins scientistes ; les liens entre la recherche et la société ont été privilégiés.

Ce qui compte désormais, c'est bien d'anticiper les rapports entre invention technique et innovation sociale. Dans tous les pays, ce changement d'approche conduit à associer les acteurs économiques et les citoyens aux réflexions prospectives. Quels seront les impacts des futures découvertes sur nos modes de vie et nos activités économiques ? Inversement, quels facteurs socio-économiques auront des effets déterminants sur le rythme et le contenu des progrès scientifiques ? Un tel renouvellement des questions prospectives tient, pour beaucoup, à l'entrée dans une «économie du savoir» où la recherche et l'innovation sont des piliers de la compétitivité des pays riches et du développement des pays émergents.

Ces quinze dernières années, les prospectives les plus ambitieuses ont pris la forme de *foresights*. Au sens large, et par opposition à *forecast* (prévision), l'anglais *foresight* est de plus en plus souvent traduit par «prospectif». Au sens plus restreint qui nous intéresse ici, un *foresight* est un vaste exercice de prospective scientifique et technologique, mené sur une période assez longue (1-3 ans), mobilisant des acteurs d'horizons très divers, réunis en groupes thématiques, et cherchant par leurs recommandations à peser sur les choix publics.

Pour beaucoup d'observateurs, ces *foresights* constituent une *innovation démocratique* dans la mesure où ils associent raisonnement prospectif, participation sociale et aide à la décision. Plusieurs pays conduisent aujourd'hui des *foresights* sur une

base permanente et institutionnalisée. C'est le cas des Pays-Bas depuis 1993, du Royaume-Uni depuis 1994 ou de la Suède depuis 1998.

Le premier *foresight* suédois (1999-2000), intéressant à plus d'un titre, mérite d'être présenté en détail. Il a été conduit et financé par l'Académie royale des sciences de l'ingénieur (IVA), le Bureau national pour le développement industriel et technique (l'une des agences de financement de la R & D publique), la Fondation pour la recherche stratégique et la Fédération des industries suédoises. L'exercice avait deux objectifs : renforcer l'approche prospective dans les entreprises et les organisations ; identifier les domaines hautement prioritaires dans lesquels la Suède devait construire une expertise.

L'exercice, qui a duré un an, disposait d'un budget d'environ 650 000 euros. Pour ce qui est de l'organisation, il comportait :

- un comité de direction, présidé par le vice-président de Volvo et composé des institutions finançant le projet ;
- un comité de pilotage chargé de gérer au quotidien le projet (deux ingénieurs, un économiste et un architecte) ;
- un groupe de référence (20 personnes issues de groupes d'intérêt variés) garant de la participation des acteurs de la société suédoise et de la diffusion des résultats ;
- 8 groupes thématiques de 10 à 15 experts chacun : 1. Santé, médecine et soins ; 2. Ressources naturelles et biologiques ; 3. Infrastructures ; 4. Systèmes de production ; 5. Systèmes d'information et de communication ; 6. Matériaux ; 7. Services ; 8. Éducation et apprentissage.

Concernant la méthode, l'horizon temporel retenu était de 10 à 15 ans. Les travaux étaient fondés sur des études Delphi (recueil et traitement d'avis d'experts), une analyse des technologies critiques et la méthode des scénarios. Toutefois, la contrainte de temps a rendu difficile l'appropriation de la méthode des scénarios par les groupes. Le comité de pilotage a donc proposé des scénarios de contexte à partir desquels les groupes ont travaillé.

Ce premier *foresight* a été considéré comme un succès, et ce au moins pour deux raisons. En premier lieu, il a contribué à diffuser l'attitude prospective dans différentes administrations.

Ensuite, il a été mobilisé par le gouvernement et les agences de financement lors du processus de définition des priorités scientifiques et technologiques. Un second *foresight* est en cours de réalisation.

Un autre *foresight* prometteur vient d'être lancé au Québec. Ce projet *Perspectives STS (Science et Technologie au service de la Société)* est porté par le Conseil des sciences et de la technologie (CST), organisme public dans lequel siègent des personnalités de tous horizons. Le CST cherche à ce que la science et la technologie soient davantage à l'écoute des préoccupations sociales. *Perspectives STS* participe de cet esprit puisqu'il propose d'interroger la population pour identifier les défis socio-économiques des quinze à vingt prochaines années puis, avec la participation des scientifiques, d'orienter en conséquence l'effort de recherche et d'innovation.

À la différence d'autres *foresights*, il prend donc comme point de départ l'analyse des demandes de la société plutôt que l'offre proposée par les chercheurs et les entreprises. L'opération devrait durer trois ans et comprendre deux phases : une phase d'identification des défis socio-économiques puis, à partir de l'été 2005, une phase de prospective stratégique où chercheurs et «utilisateurs» des technologies élaboreront des objectifs conjoints.

De son côté, la Belgique a multiplié les *foresights* de taille plus modeste. L'un d'eux, *Belgian federal Foresight Study* (2001), a été piloté par le Centre d'étude de l'opinion (CLEO) de l'université de Liège. Ses objectifs étaient d'identifier «les initiatives capables de développer le potentiel d'activités R & D en Belgique», et ce en lien avec le «développement socio-économique», les «conditions de vie des populations» et le «management des compétences culturelles et éducatives». Un autre *foresight*, commandé par la région wallonne, s'est directement inspiré de l'exercice français des «technologies clés» ; il a été managé par le LENTIC, également de l'université de Liège. Pour sa part, l'université catholique de Louvain a piloté (1998-2000) le *Research on foresight methodology* à la demande du gouvernement flamand. Prenant en compte à la fois les niveaux macro, méso et micro, l'objectif était de développer un «cadre de référence méthodologique intégré» (analyse bibliométrique, Delphi, scénarios, entretiens d'experts, etc.) pour saisir les évolutions des sciences et des technologies.

Au-delà de ces *foresights*, des prospectives plus limitées continuent bien sûr d'exister. En Belgique, le ministère de l'Économie a commandé des études

sur «les TIC (technologies de l'information et de la communication) et la société de l'information». Au Japon, les TIC, porteuses de changements des modes de vie, font l'objet d'un suivi particulier de l'administration Koizumi.

Deux priorités ont été dégagées, à savoir le développement des réseaux à haut débit et la formation informatique scolaire. Le plan *e-strategy II* de juillet 2003 développe l'idée d'une utilisation performante d'Internet dans le domaine de la santé (télédiagnostic, centralisation des dossiers médicaux, facturations et remboursements en ligne), de la sécurité alimentaire (traçabilité de produits), de la vie quotidienne (télé-surveillance, information des consommateurs, services en ligne), de l'éducation (télé-enseignement), du marché du travail (objectif de 20 % des emplois en télétravail à horizon 2010), des services publics (interactivité avec les citoyens, évaluation des politiques publiques en ligne). L'international est également présent avec des projets de développement de réseaux d'information, notamment avec les pays asiatiques.

2.4. La prospective du développement durable

Les problématiques de l'environnement s'inscrivent nécessairement dans la longue durée. D'un côté, les systèmes naturels ont une grande complexité, une forte inertie et leurs temps de réponse aux perturbations sont différés. D'un autre côté, les réactions des sociétés aux problèmes écologiques sont lentes, graduelles et soumises à des coalitions socio-politiques instables.

La prospective et le développement durable ont donc de nombreux points communs : dans les deux cas, il s'agit de raisonner de façon globale, pluridisciplinaire, ouverte, et d'inventorier sans complaisance les tendances ou les crises susceptibles d'orienter la vie des futures générations. Toute bonne anticipation est nécessairement durable ; tout développement fait des choix quant à l'avenir.

La prospective du développement durable repose beaucoup sur la quantification, et en particulier sur des *modélisations*. Ainsi, aujourd'hui, le changement climatique fait l'objet d'une vingtaine de modèles de simulation faisant travailler plus de 2 000 chercheurs. Toutefois, si les prévisions chiffrées sont un élément clé de cette prospective, celle-ci a toujours développé de façon complémentaire des analyses plus qualitatives.

Du fait de son caractère global, la prospective du développement est souvent conduite par des *organismes internationaux*. Ces derniers peuvent

mobiliser des experts d'origines diverses et se charger de promouvoir des négociations ou des accords à l'échelon mondial. En la matière, un des précurseurs fut l'International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), créé en 1972 pour favoriser la coopération Est-Ouest.

Les Nations unies sont également devenues un acteur important, au travers tout d'abord du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) lancé en 1972 et chargé de l'organisation des sommets mondiaux sur le développement durable, et ensuite du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) fondé en 1988. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le World Resources Institute (WRI, créé dans les années 1980) sont également très actifs aujourd'hui. En Europe, l'Agence européenne pour l'environnement, opérationnelle depuis 1994, et l'Institut de prospective technologique de Séville (IPTS) fondé la même année, fournissent de nombreuses analyses prospectives.

Le rôle de ces organismes internationaux est avant tout de proposer *des scénarios de référence*, globaux et chiffrés, sur quelques grandes variables structurantes : matières premières, ressources naturelles, ressources énergétiques, consommation mondiale, changement climatique, etc. Ces macro-scénarios sont ensuite déclinés au niveau national pour formuler des hypothèses susceptibles de guider les politiques gouvernementales – notamment en termes d'options technologiques pour respecter les engagements pris à Kyoto sur les émissions de CO₂.

En Allemagne, l'institut de Wuppertal produit d'intéressantes prospectives sur les questions environnementales. En Belgique, le Bureau fédéral du Plan s'est doté en 1998 d'une *Task Force* développement durable (TFDD). Elle a entre autres piloté une étude dont le but était de « caractériser les incertitudes dans les échanges entre le système écologique et le système social ». À l'horizon 2050, plusieurs questions étaient posées : quelles différences de richesse existeront et seront tolérées entre les pays développés ? Quel sera le niveau recherché de satisfaction des besoins individuels, pour chaque génération, et comment ces attentes seront-elles compatibles avec le point de vue environnemental ? Les principaux résultats de l'étude ont été intégrés dans le « *Rapport fédéral sur le développement durable* ». Toujours en Belgique, le Conseil fédéral du développement durable (CFDD), créé en 1997, est chargé de coordonner la politique fédérale. Pour ce faire, ses membres sont issus de divers groupes : producteurs d'énergie, scientifiques, organisations de coopération, asso-

ciations de consommateurs, de travailleurs et d'employeurs. Le CFDD sert également de forum prospectif : il lui revient de *favoriser le débat public* en organisant des rencontres où experts, décideurs et habitants ont la possibilité de dialoguer.

Mais en Europe, ce sont bien encore les sociétés nordiques, le Royaume-Uni et les Pays-Bas qui ont produit les plus stimulantes réflexions sur le développement durable. Du fait de leur vulnérabilité au changement climatique, ces pays ont rapidement pris conscience des enjeux associés à l'environnement. D'autre part, la prospective y est généralement plus développée comme outil d'aide à la décision publique.

En Suède, les prospectives écologiques font partie des réflexions qui, quels que soient leurs auteurs et leurs commanditaires, contribuent à inscrire des enjeux inédits sur l'agenda politique.

Aux Pays-Bas, la protection de l'environnement a fait l'objet au cours des vingt dernières années de prospectives approfondies associant des administrations, des experts et les milieux socio-professionnels. Ces opérations, qui prennent en compte le très long terme, ont conduit à la publication de documents considérés par les spécialistes comme de grande qualité (*Plan Vert*).

2.5. La prospective sociétale et sociale

Pendant vingt-cinq ans, du milieu des années 1960 à la fin des années 1980, on a vu sortir d'intéressantes prospectives globales cherchant à saisir l'ensemble des tendances d'une société : économie, droit, politique, culture, technologie, médias, etc. Depuis une quinzaine d'années, au contraire, les grandes fresques ont cédé la place à des études plus limitées rentrant principalement dans les thématiques de *l'intégration sociale* et de *la protection sociale*. En fait, la prospective de la société est particulièrement développée dans les domaines caractéristiques des « crises » économiques et sociales auxquelles sont confrontés les pays développés : emploi-chômage, conditions de travail, santé-maladie, retraite, vieillissement démographique, éducation et conditions de scolarité, inégalités, etc. Ce passage d'une *prospectif sociétale* à une *prospectif sociale* traduit certainement, du côté scientifique, une moindre ambition de penser la réalité dans sa totalité et, du côté politique, une moindre croyance dans la possibilité de changer l'ordre des choses.

Commençons par *la prospective de l'emploi, du travail et des entreprises*. Dans beaucoup de pays, elle s'alimente directement des mauvaises nouvelles relatives au chômage et aux

délocalisations. Au Japon, par exemple, le rapport *Rengo Vision for the 21st Century*, publié en octobre 2000 par la confédération syndicale *Rengo*, insistait sur les grands bouleversements du travail et de l'entreprise : vieillissement, mondialisation, révolution des TIC, contraintes environnementales, nouvelles formes de distribution, etc. Il fixait quelques buts à atteindre au XXI^e siècle : le plein emploi, de bonnes conditions de travail, le maintien des filets de protection sociale, le renforcement du rôle des syndicats non seulement au niveau des négociations collectives mais aussi dans l'aide apportée aux individus désireux d'améliorer leur qualification par la formation professionnelle. Il préconisait l'accroissement de la participation des femmes et des jeunes au marché du travail et le développement des cyber-syndicats.

En Allemagne, le Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB, Centre berlinois de recherche en sciences sociales) a produit de nombreuses études sur l'évolution du marché du travail, les phénomènes d'innovation, le développement des entreprises, les liens emploi-technologie, le rapport entre institutions et marchés. L'approche du WZB, toujours pluridisciplinaire, s'appuie sur des comparaisons internationales.

De son côté, la question *des conditions de travail* donne souvent lieu à des anticipations. On pense en particulier, en Suède, aux études de l'Institut national pour les conditions de travail, qui dépend du ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications. Cet institut est typique des agences gouvernementales qui, au-delà des cellules de planification et de prospective de certains ministères, ont en charge l'expertise d'un domaine donné.

Toujours dans la thématique de l'emploi, d'autres prospectives sont plus directement ciblées sur *l'évolution des métiers et des compétences*. En Irlande, par exemple, l'Expert Group on Future Skills Needs (EGFSN) a été mis en place en 1997. Il est constitué d'experts chargés d'orienter le développement des compétences professionnelles de manière à ce qu'elles répondent à la demande anticipée, ceci afin de rééquilibrer le marché du travail et d'augmenter la valeur ajoutée nationale. Ses objectifs sont de trois ordres : faire une prospective des professions et des qualifications, conseiller le gouvernement sur les programmes d'éducation et de formation professionnelle, diffuser l'information publique et veiller à ce que les acteurs concernés la prennent en compte. Ce dernier point, intéressant, montre la volonté d'accompagner jusqu'au bout les recommandations issues de la prospective.

Lié aux notions de qualifications et de compétences, le thème du *capital humain* fait également l'objet d'anticipations. Comment élever le niveau général d'éducation et tirer parti des savoirs acquis au fil des générations ? Comment augmenter l'efficacité des investissements dans les hommes et leurs connaissances ? Que faire pour limiter l'échec scolaire et promouvoir la formation tout au long de la vie ?

Au Japon, l'objectif de doublement du capital humain est un des grands chantiers du gouvernement. Ce programme intègre la réforme de l'éducation nationale et le développement des sciences et technologies. À cette fin, le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports et de la Technologie (MEXT) a publié, début 2001, le rapport *Education Reform Plan for the 21st Century* qui vise à améliorer la qualité de l'éducation (création de petites classes, utilisation des TIC, recyclage des professeurs, alignement des universités sur les plus hauts standards internationaux) et de l'environnement de l'apprentissage (activités extra-scolaires, enseignement individualisé). De son côté, le Conseil central pour l'éducation, créé en 2001, a publié un rapport prospectif : *The Modality of New Fundamental Law of Education Befitting to the New Times and a Basic Plan for Education*. La réalisation de ce document s'est appuyée sur les discussions de groupes de travail mais aussi sur les avis des enseignants et des ménages recueillis lors du *All-day Central Council for Education*.

Tout ce qui touche à *la démographie et à ses implications sociales* concerne directement l'avenir. Les hommes et le nombre des hommes, le renouvellement des générations, les migrations et l'espérance de vie sont autant de variables structurantes du développement des sociétés. En Suède, l'Institut pour les études sur les futurs (Framtidsstudier, créé en 1987) a centré une bonne partie de son programme 2000-2004 sur les rapports entre «démographie et démocratie au XXI^e siècle».

En tant qu'organisme indépendant, sa mission est de favoriser les discussions sur les menaces et opportunités associées au développement de la société. Il se projette souvent à 10 ou 20 ans, mais c'est le très long terme (50 à 100 ans) qui fait l'originalité de ses travaux : on notera ainsi ses recherches sur la place des femmes, le travail des enfants ou les conséquences du vieillissement. Pour traiter d'horizons si éloignés, l'Institut combine diverses méthodes : scénarios, outils quantitatifs (économétrie, simulation, modélisation) quand des séries longues sont disponibles, approche qualitative quand il s'agit de détecter les changements d'attitudes (mobilité, famille, croyances).

De toutes les questions socio-démographiques, celle du *vieillessement de la population* est de loin la plus traitée : dans chaque pays, on peut trouver des études consacrées aux impacts de ce phénomène. C'est bien sûr le cas au Japon, où Koizumi a mis l'accent sur la modernisation de la protection sociale. Au ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (MHLW), des chercheurs s'intéressent à la soutenabilité des systèmes de retraite ou de santé. Ils élaborent des scénarios basés sur des hypothèses démographiques, politiques, et sur des variations de taux et de durées de cotisation ainsi que de niveaux de prestations. Mais la référence en ce domaine reste les travaux du *National Institute for Population and Social Security Research* : ils prennent mieux en compte les choix de société tels le caractère plus ou moins collectif des systèmes de redistribution.

La Suède dispose également de nombreuses études, mais plutôt focalisées sur les aspects socio-culturels. En effet, dans ce pays, la conjonction du vieillissement démographique et de l'élargissement de l'Union européenne se traduira par un afflux d'immigrés, et il paraît nécessaire d'anticiper les défis d'une société multiculturelle – au moins pour réduire la montée d'idées xénophobes. Néanmoins, pour l'instant, la prospective de l'intégration sociale et culturelle reste une des principales lacunes de la prospective suédoise.

Pendant les années 1980, d'intéressantes prospectives ont porté sur les transformations de l'État providence : elles s'intéressaient en priorité à son architecture institutionnelle, à ses modes de régulation et ses sources de financement. Dorénavant, les réflexions concernent plutôt les questions d'accès au droit, d'identité culturelle et de stratégie des acteurs (prestataires ou assurés). On note en particulier une forte progression des travaux portant sur *l'avenir du rapport entre droit et politique sociale*.

La tendance à la juridicisation de la société se manifestera-t-elle aussi dans le champ des politiques sociales ? Quelles en seront les conséquences sur la prise en charge des problèmes sociaux ?

En Belgique, ces questions sont traitées par la Fondation Roi Baudouin, déjà évoquée plus haut. Plusieurs de ses groupes de travail se consacrent à l'analyse des transformations des prestations et du droit social. Des scénarios sont envisagés, avec la mise en évidence des valeurs culturelles et des projets politiques qui les sous-tendent.

En Irlande, le National Economic and Social Council (NESC) développe d'importantes réflexions

sur l'évolution des droits économiques et sociaux. Il considère qu'une conception rénovée des droits est la condition de l'émergence d'institutions et de politiques publiques plus efficaces. Cet organe d'expertise, créé en 1973, est rattaché au cabinet du Premier ministre. Sa composition témoigne de l'accent mis sur la concertation tout au long du travail d'expertise.

La régulation juridique des problèmes sociaux est également abordée sous l'angle, plus restreint, de *la déviance* et de *la délinquance*. Dans le cadre de son «programme de prospective sociétale», la Fondation Roi Baudouin a par exemple installé une commission «Vision prospective sur la criminalité». Où se situera demain la limite entre déviance et criminalité ? Quels sens donnerons-nous à ces concepts ? Telles sont les questions qui orientent ses réflexions.

Un autre ensemble d'études prospectives concerne *les inégalités et la stratification sociale*. Plus que l'inégalité des conditions socio-économiques, c'est l'inégalité des chances et des trajectoires qui est prise en considération : allons-nous vers des sociétés plus ou moins égalitaires en termes de statut, de rémunération et de consommation ? Et qu'en sera-t-il demain du point de vue de l'accomplissement professionnel et de la reconnaissance des identités culturelles ou religieuses ?

Le rapport entre égalité et équité est également abordé, de manière ouverte dans les sociétés nordiques ou anglo-saxonnes, de façon plus timide dans les pays latins ; on peut en dire autant des débats sur les notions de justice et de discrimination positive.

En Irlande, le NESC publie régulièrement des *Strategy Reports* et des *Research Series* comportant des éléments de diagnostic, de prospective, et des recommandations économiques et sociales. L'intérêt de ses publications est qu'elles analysent les inégalités de manière dynamique, en veillant à rappeler les déterminants généraux de leur production : politique industrielle, intégration européenne, etc.

Parfois, l'avenir est pensé de façon plus globale : les problèmes sont alors définis en termes d'*intégration sociale*. Au Québec, le Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques s'est donné plusieurs «cibles prioritaires», dont justement celle de *la cohésion sociale*. Piloté par le «Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques», il a sorti en janvier 2004 une synthèse des 85 documents déjà produits sur cette cible. Au chapitre des menaces – réelles ou potentielles – le réseau souligne l'augmentation du taux de dépendance, la pauvreté, les demandes plus

fortes de santé et le désengagement de l'État, notamment en matière de garde d'enfants.

Pour ce qui est des recommandations, il insiste sur la création de nouveaux emplois, l'intégration sur le marché du travail et l'égalité entre les sexes. Il recommande aussi des politiques fondées sur des cheminements de vie moins normalisés et linéaires que ceux du type formation-travail-retraite. Créé en 1999, ce réseau regroupe une trentaine de ministères et organismes ainsi que cinq des plus grandes villes de la province. Autant de «veilleurs coordonnateurs», répartis dans chaque institution, animent un ensemble de près de 500 «veilleurs et veilleuses».

C'est avant tout, comme son nom l'indique, un système de veille stratégique, c'est-à-dire de recueil d'informations actuelles. Mais il s'agit aussi d'identifier les changements qui se dessinent, de proposer une vision commune des ruptures et des faits porteurs d'avenir, de sensibiliser les décideurs aux problèmes sociaux qui, à terme, pourraient nuire à l'intégration de la société.

Pour terminer, on mentionnera la Suède et son *approche transversale de la protection sociale*. Les années 1980 et 1990 y ont été marquées par de profondes réformes, dans un premier temps de la fonction publique puis, dans un second temps, du système de redistribution (retraite, chômage, santé). À l'occasion de ces réformes, les méthodes prospectives ont été mobilisées pour conduire la concertation entre les groupes d'intérêt. Ce registre de *la prospective concertée* est toujours bien vivant aujourd'hui. Par exemple, l'Institut pour les études sur les futurs (Framtidsstudier) consacre une part de ses travaux à l'avenir des systèmes d'assurance. Ce qui est recherché, c'est la formalisation d'un nouveau contrat engageant tous les groupes sociaux et toutes les générations. De fait, la prospective y est associée à des méthodes de consultation et d'animation du débat public.

3. Conclusion

Cet examen de la prospective contemporaine montre la grande diversité des thèmes et de leurs approches. Plus nos sociétés changent et se différencient, et plus l'anticipation est utilisée pour tenter de réduire les incertitudes de l'avenir. La prospective accompagne l'évolution des systèmes sociaux et elle se ramifie au fur et à mesure que ces derniers se complexifient.

Ces pages, sélectives, ne retiennent que les thématiques les plus importantes. De nombreux

autres sujets auraient pu être mentionnés. Pour s'en convaincre, il suffit de lister les prospectives menées par quelques grands organismes européens. Au Royaume-Uni, la Strategy Unit voulue par Tony Blair prospecte dans beaucoup de directions : e-commerce, avenir de la Poste, adoption, délinquance financière, politique commerciale, migrations, énergie, santé, toxicomanies, alcoolisme, minorités ethniques, sports, réseaux électroniques, protection de l'enfance, etc.

Aux Pays-Bas, les anticipations du WRR ne sont pas moins éclectiques : âge et politique du savoir, immigration, développement et bonne gouvernance, intérêt public, politique des générations, institutions et cités, culture et diplomatie, etc.

En Allemagne enfin, la Fondation Bertelsmann est capable, du fait de ses moyens très importants, de commander ou de piloter de nombreuses réflexions. Actuellement, son programme comporte six champs prioritaires : éducation, affaires économiques et sociales, santé, démocratie et société civile, relations internationales, culture.

Bien qu'incomplètes, ces pages permettent de tirer plusieurs enseignements. Tout d'abord, la comparaison internationale révèle *des similarités frappantes*. L'éventail des chantiers prospectifs est assez proche d'un pays à l'autre. L'homogénéité historique de l'Europe l'explique pour une part : les structures sociales, économiques, culturelles et politiques de nos sociétés ont des points communs qui les amènent à emprunter les mêmes chemins. Les tendances à la mondialisation produisent les mêmes effets.

En second lieu, les grandes préoccupations quant à l'avenir apparaissent *relativement stables*. Sur les dernières décennies, les mêmes thématiques reviennent : territoires, institutions, science et technologie, développement, relations internationales, croissance et emploi, problèmes sociaux, démographie, etc. Nos doutes prospectifs ressemblent beaucoup à ceux des générations précédentes.

En revanche, les sujets particuliers extraits de ces thèmes généraux *dependent des enjeux du moment*. L'inflexion donnée à tel problème ou sa reformulation conceptuelle sont directement liées aux acteurs en présence, à l'état de l'opinion ou aux données disponibles. Le choix d'une problématique, d'une méthode prospective ou d'un horizon temporel paraît également contingent. Par exemple, la prospective territoriale est toujours à l'honneur, mais ce ne sont ni les mêmes territoires ni les mêmes dynamiques territoriales qui intéressent les observateurs. *Les thèmes sont immuables ; les sujets sont changeants*.

Si les pays engagent des prospectives sur des thèmes assez proches, plus variées sont les conclusions institutionnelles et stratégiques qu'ils en tirent. Parfois, la ressemblance des scénarios engendre des décisions publiques identiques. D'autres fois, les mêmes scénarios débouchent sur des décisions contrastées où s'exprime le poids des traditions nationales. Il n'y a *pas de lien mécanique* entre le contenu d'une prospective et ses débouchés politiques.

Il faut donc se méfier des comparaisons superficielles et du *benchmarking* hâtif. En tant que tels, les sujets prospectifs de l'Allemagne, du Royaume-Uni ou des Pays-Bas ne nous enseignent rien : le pire serait de croire que la France doit nécessairement travailler les mêmes questions que ses voisins. *Se comparer aux autres ne suffit pas pour dire ce qui est bon pour nous*. On ne peut isoler une prospective belge ou espagnole et la greffer en France de façon positive. Et ces pays ne peuvent nous emprunter des projections ou des scénarios qui leur soient directement utiles.

Ces remarques ne signifient pas que la comparaison internationale est vaine, bien au contraire. Elles veulent seulement indiquer que cette comparaison doit être précautionneuse, précise et raisonnée, qu'elle doit prendre en compte le plus grand nombre possible de variables : économiques, politiques, culturelles, sociales, technologiques, juridiques, idéologiques, démographiques, etc.

S'il est toujours bon de se comparer aux autres, il faut par contre se méfier du copiage, du prêt-à-penser et de «l'import-export» de thématiques. Le plus important est de connaître chaque société en profondeur (groupes sociaux, gestion publique, État, entreprises, institutions, dynamiques à l'œuvre, problèmes publics, etc.) et, sur cette base, de voir les réflexions prospectives dont elle a réellement besoin. Les expériences étrangères ne sont enrichissantes qu'à cette condition.

Les membres du groupe de projet

Bruno Héroult, *chef de projet, chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;

Sylvie Chasseloup, *assistante, 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, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)* ; Céline Mareuge, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Sandrine Paillard, *chargée de mission, Commissariat général du Plan*.

- **Contacts** : Bruno Héroult
bruno.herault@plan.gouv.fr

Sylvie Chasseloup
sylvie.chasseloup@plan.gouv.fr

La gestion des conflits d'usage à quinze ans : des scénarios sur l'évolution possible du système d'acteurs dans les territoires

Rappel de la construction des scénarios

Pour mener à bien son exercice de prospective à l'horizon 2020, le groupe *Manon* s'est inspiré assez librement de la démarche systémique des scénarios. Elle l'a conduit à identifier les dimensions clés de l'évolution des modalités de gestion. Chacune de ces dimensions peut être déclinée en divers facteurs ou variables qui font l'objet de différentes hypothèses contrastées.

La première dimension porte sur le **système d'acteurs dans les territoires**. Deux variables ont été choisies par le groupe *Manon* : les acteurs publics (Union européenne, collectivités territoriales et État) et les groupes d'usagers (organisations professionnelles, associations environnementalistes, associations sportives et de loisirs).

La deuxième dimension se réfère aux **connaissances, normes et techniques** par rapport auxquelles les différentes parties se situent au cours du conflit. Quatre variables ont été sélectionnées par le groupe : a) les risques (leur perception), b) la technologie (et son acceptation sociale), c) l'expertise, d) le droit et sa place dans les relations conflictuelles.

Une troisième dimension concerne la gestion des objets qui sont invoqués lors des conflits par les différents acteurs. Elle regroupe par choix cinq variables de gestion relatives à l'eau, l'air et le bruit, le paysage, les sols ruraux et, enfin, les espèces sauvages et espaces naturels. En outre, une variable consacrée aux valeurs et représentations sociales a également été réalisée.

Pour parvenir à des scénarios globaux, le groupe est passé par une première étape d'élaboration de scénarios partiels concernant chaque dimension. Chacun d'eux est bâti à partir de la mise en relation des hypothèses des différentes variables qui paraissent les plus compatibles.

Les conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains prennent des formes nouvelles qui posent d'importants problèmes de coexistence entre différentes catégories de populations mais aussi d'aménagement et de poursuite des activités productives. En fonction des perspectives d'évolution des espaces ruraux, ces conflits peuvent adopter à l'avenir des formes différenciées. *Manon* a pour but ultime de formuler des propositions de politiques publiques permettant d'anticiper les conflits et, le cas échéant, d'obtenir une issue des conflits qui corresponde globalement à une amélioration collective des propositions. Ces propositions seront d'autant plus pertinentes qu'elles tiendront compte des principaux facteurs d'évolution de la gestion des conflits d'usage. C'est pourquoi la réalisation d'une prospective consacrée aux modalités de gestion des conflits d'usage nous a paru particulièrement utile.

Cette note est consacrée à la présentation des hypothèses élaborées par le groupe pour les deux facteurs clés qui concernent les systèmes d'acteurs dans les territoires puis des quatre scénarios partiels qui en découlent (cf. schéma final).¹ Ceux-ci mettent en évidence des possibilités d'évolution différenciées qui accordent une place variable à l'État dans la gestion des conflits d'usage.

(1) La note qui suit est consacrée à la présentation des scénarios relatifs aux connaissances, normes et techniques en précisant le rôle que peut jouer l'État dans ces processus. Les scénarios globaux et les propositions d'amélioration des conditions de gestion des conflits d'usage seront l'objet du document suivant.

1. Deux facteurs clés des conflits d'usage : les acteurs publics et les groupes d'utilisateurs

En matière de conflits d'usage, le territoire, dans ses composantes physiques, économiques et sociales intervient sous de multiples formes. Il constitue à la fois un support des usages et des projets controversés, un lieu de propagation des nuisances, un théâtre de mobilisation et de confrontation des acteurs en conflit, un cadre institutionnel de gestion des conflits.

1.1. Les acteurs publics

L'État, les régions, les départements, les communes et leurs groupements, ainsi que l'Union européenne sur un autre plan, sont des acteurs publics qui ont chacun à leur manière et dans leur domaine de compétences une forte influence sur l'évolution des conflits d'usage et leur gestion.

Ces acteurs détiennent des compétences exclusives ou partagées pour légiférer, mettre en œuvre les lois et règlements, inciter à les respecter, contrôler et sanctionner les contrevenants. Ils jouent également souvent un rôle de médiation par la mise en place de dispositifs adaptés ou l'implication directe des élus ou des administrations.

L'aménagement et la gestion directe d'infrastructures, la gestion de sites de production de diverses natures ou de traitement des déchets constituent un autre domaine d'intervention en rapport avec les conflits d'usage. Les entreprises publiques ou parapubliques ne sont pas traitées en tant que telles mais sont considérées comme des organes à travers lesquels l'État remplit sa fonction d'aménageur et d'acteur économique.

Les quatre hypothèses construites par *Manon* croisent deux principaux éléments : d'une part, l'importance relative de l'Union européenne, des collectivités territoriales et de l'État, d'autre part, les styles dominants d'intervention publique (réaffirmation du contrôle-sanction, concertation dans le cadre de la démocratie participative ou de la démocratie représentative renouvelée). Selon les hypothèses, l'Union européenne peut jouer un rôle minimaliste ou approfondir le statu quo actuel.

- **Hypothèse 1 – Défaillance publique et pouvoir des juges**

Cette situation correspond à l'une des issues probables de l'évolution en cours, si la volonté actuelle de l'État d'instituer des collectivités chefs de file n'était pas couronnée de succès en raison de l'exacerbation des rivalités entre échelons insti-

tutionnels. De ce fait, on assiste à l'enchevêtrement d'initiatives de développement peu coordonnées et faiblement lisibles entre les nombreux niveaux institutionnels. Parallèlement, les instances de consultation et de participation sans réelle efficacité se multiplient. De plus, la possibilité de réaliser des référendums à tous les échelons dans des domaines de plus en plus nombreux, entraîne une certaine impuissance publique. Celle-ci favorise les stratégies opportunistes des groupes comme des individus et la surenchère entre collectivités.

Pour résoudre leurs conflits les individus, faute d'autres solutions, utilisent de plus en plus les tribunaux. Devant cette impasse pour débloquer la situation, l'État facilite l'accès à la justice de même que l'Union européenne. L'État conserve le pouvoir d'imposer, aux acteurs concernés, les jugements nationaux et européens des Cours de justice.

- **Hypothèse 2 - L'État nation rénové et déconcentré**

Dans cette hypothèse, on présume une Union européenne de statu quo minimal. Son fonctionnement est gêné par les luttes incessantes entre le Parlement et la Commission ainsi que par la modestie de son budget, limitant la portée de la politique de cohésion essentiellement consacrée aux nouveaux pays adhérents. L'Union européenne ne gagne pas de compétences nécessaires pour constituer un facteur de recomposition territoriale à partir des « nouveaux » échelons comme les régions et les pays.

En raison de la diminution de ses moyens, l'Union européenne ne parvient plus à satisfaire par ses politiques agricoles et régionales les attentes en matière de cohésion et de protection de l'environnement que l'opinion publique continue à formuler. En revanche, l'élargissement de l'Union européenne produit une augmentation de la croissance qui se traduit dans les recettes de l'État. Celui-ci, à la suite de la diminution des moyens européens, conduit avec succès les volets des politiques agricoles et de développement rural qui lui reviennent.

Progressivement, l'administration s'appuie de plus en plus sur les régions et les pays tout autant que sur les échelons traditionnels. L'intercommunalité élue (échelon opérationnel) et les pays (échelon de planification stratégique) deviennent le relais des interventions régionales qui se renforcent. Le pays apparaît comme un cadre privilégié pour résoudre les conflits grâce à son conseil de développement qui rassemble les différentes composantes du corps social.

- **Hypothèse 3 – Répartition des compétences entre toutes les instances de démocratie représentative**

Cette hypothèse est fondée sur la réaffirmation des instances de décision et d'arbitrage issues de la démocratie représentative (intercommunalités, départements, régions, État, Union européenne) dont le rôle devient central dans la gestion des conflits. Elle suppose une répartition plus rationnelle des compétences entre différents échelons, résultat de l'application réussie du principe de subsidiarité et de la notion de chef de file. Elle repose également sur le maintien du poids relatif de l'État et de l'Union européenne.

La réalisation de cette hypothèse peut être favorisée par la mise en évidence, dans la période précédente, de certains blocages soulignant les limites des instances de démocratie participative. Ainsi, le rôle des instances de la démocratie représentative et des élus locaux a été déterminant pour gérer certains conflits d'usage comme ceux suscités par Natura 2000, que le seul face à face entre partenaires sociaux antagonistes ne faisait qu'envenimer.

- **Hypothèse 4 – L'État réglementaire**

Devant l'incapacité des dispositifs de concertation à endiguer les conflits d'usage, l'État, en France, choisit de recourir à des règles imposées donnant lieu à des contrôles et des sanctions de la part de l'administration. Il rejoint en cela la méthode habituelle de l'Union européenne. En matière environnementale notamment, cette dernière pousse les États à faire appliquer strictement la réglementation en les menaçant de les traduire devant la Cour de justice.

Dans cette hypothèse, l'État est recentré vers ses fonctions régaliennes. Ses moyens sont essentiellement mobilisés pour assurer le contrôle et appliquer les sanctions éventuelles. Les échecs des différentes formes de concertation facilitent cette évolution. Le nombre pléthorique des commissions officielles locales qui atteint plusieurs centaines est aussi mis en avant pour stigmatiser la concertation.

Par ailleurs, les résultats positifs du système de contrôle-sanction appliqué à la sécurité routière sont mis en exergue. Cette réussite sectorielle est érigée en principe général d'intervention publique. Cette solution est progressivement appliquée à d'autres domaines aussi divers que le sport (lutte contre le dopage) ou encore à l'éducation nationale (effort en faveur de la réduction de la violence scolaire) où les solutions concertées avaient longtemps, en vain, été préférées.

1.2. Les groupes d'usagers

Le système d'acteurs est considéré dans sa dimension institutionnelle de régulation. Dans ce cadre, ce ne sont ni les entreprises ni les individus qui sont pris en compte mais les organisations qui les représentent. Les organisations professionnelles agricoles et forestières, les associations de chasse et de pêche se considèrent comme les dépositaires des pratiques et des valeurs rurales. Parallèlement, les associations d'environnement et de sport de pleine nature sont fréquemment assimilées à des usages et des valeurs urbains même si la réalité sociologique de ces structures devrait conduire à plus de nuances.

En tout cas, ces organisations représentent les principaux groupes d'usagers susceptibles de provoquer des conflits ou d'être consultés par les pouvoirs publics pour les anticiper. Les mouvements qui représentent les entreprises industrielles et tertiaires s'intéressent encore assez peu à la dimension territoriale même si les chambres de commerce et d'industrie ont progressé dans ce domaine et si elles sont impliquées dans la gestion de certains aéroports régionaux et l'aménagement de plates-formes logistiques.

Deux principaux éléments structurent les trois hypothèses d'évolution élaborées par *Manon* : d'une part, la disposition à coopérer ou à s'opposer entre organisations et à admettre les arguments ainsi que la légitimité de leurs interlocuteurs ; d'autre part, les échelons dominants qui selon les cas impulsent la coopération ou l'opposition.

- **Hypothèse 1 – Le pouvoir concerté des grandes fédérations**

Les fédérations nationales – qu'elles soient syndicales, sportives ou environnementalistes – mènent le jeu et coopèrent. L'échelon national se maintient et le niveau régional se renforce. En agriculture, les syndicats parviennent à sauvegarder la cogestion au prix d'une certaine ouverture sur les attentes sociales, les autres usagers et leurs représentants. Le pluralisme syndical pleinement assumé s'accompagne d'un accord entre les différentes organisations sur des objectifs communs concernant la place de l'agriculture dans l'économie française et européenne et par rapport aux autres usages des espaces ruraux. Ce compromis est facilité par la prépondérance des modérés des différents syndicats et associations désormais moins liés aux divers mouvements politiques. Dans cette hypothèse de coopération, les mouvements associatifs de sports de pleine nature et de défense de l'environnement renforcent leur structuration, tandis que ceux de chasse et de pêche la maintiennent.

- **Hypothèse 2 – Des groupes d’usagers en discorde et radicalisés**

Cette hypothèse suppose une radicalisation des positions des différents interlocuteurs concomitante à leur affaiblissement. Les conflits d’usage jouent un rôle dans cette exaspération car l’échec dans la gestion de certains conflits comme ceux qui concernent l’implantation des centres de traitement des déchets, la construction des éoliennes et de nouvelles centrales nucléaires, l’installation de bâtiments d’élevage, la prolifération des algues vertes, la qualité des eaux polluées par les pesticides exacerbent les antagonismes entre les organisations professionnelles et les mouvements environnementalistes. L’impossibilité des structures officielles de concertation à résoudre les conflits les discrédite.

Les mouvements associatifs font de la surenchère entre eux. Ils systématisent les recours en justice en utilisant parallèlement la presse nationale et locale comme les médias audiovisuels pour mettre en scène leur mécontentement. Parallèlement, ils perfectionnent leurs compétences juridiques. Les producteurs ripostent en dénonçant au nom de la réciprocité les autres usages et usagers, par exemple en mettant en cause les résidents qui n’observent pas les règles d’urbanisme et installent leur résidence trop près des installations classées. En agriculture, la fracture syndicale s’accroît.

- **Hypothèse 3 – Des groupes locaux en concertation sur le territoire**

À l’échelle nationale le fractionnement syndical empêche toute entente générale entre les représentants des producteurs agricoles. Par ailleurs, les mouvements environnementalistes nationaux ont de plus en plus de peine à fédérer les associations régionales et locales.

À l’échelon des territoires, deux facteurs facilitent les rapprochements des points de vue, d’une part, la prégnance des problèmes à résoudre dans certains territoires comme le périurbain, d’autre part, la nécessité pour les agriculteurs de trouver des alliés en dehors de leur milieu pour légitimer les soutiens publics dont ils bénéficient. Ces alliances les conduisent à mettre en avant non seulement leur fonction de producteurs mais aussi celles d’aménageurs et de constructeurs d’aménités. Ainsi, dans certaines zones, des alliances sont scellées entre représentants des divers usagers pour contribuer aux choix de gestion de l’espace rural.

2. Quatre scénarios partiels

L’assemblage des hypothèses portées sur ces facteurs de variation permet d’envisager quatre scénarios partiels. Les scénarios partiels n° 1-1 et n° 1-4 envisagent une discorde durable entre des intérêts individualisés. L’un d’entre eux, correspondant à l’évolution tendancielle, prévoit une plus forte judiciarisation, tandis que l’autre (le scénario partiel n° 1-4) conduit au renforcement du pouvoir réglementaire.

Dans les deux autres scénarios, les organisations des acteurs privés jouent un rôle coopératif important. Ce rôle s’exerce soit dans le cadre d’une régulation fortement institutionnalisée et structurée à l’échelle nationale (cas du scénario partiel n° 1-2), soit sur la base d’une recomposition des jeux d’intérêts privés à l’échelle territoriale et dans une logique intersectorielle (cf. scénario partiel n° 1-3). La combinaison des hypothèses de chaque variable dont résulte chaque scénario est indiquée plus loin. La logique combinatoire n’entraîne pas une simple juxtaposition. Elle produit des inhibitions ou des synergies même dans un jeu limité à deux variables.

- **Scénario partiel n° 1-1 : Discorde et forte judiciarisation**

Ce premier scénario partiel correspond à la situation où les acteurs publics sont paralysés par la multiplication mal coordonnée des échelons. Dans ce cadre, le pouvoir des juges se développe par défaut, sans être forcément pensé en tant que tel. Cette première hypothèse est associée à une seconde relative au comportement des groupes d’usagers qui adopteraient des stratégies systématiquement non coopératives.

Au sein des mouvements de défense de l’environnement ce sont les positions les plus extrêmes qui s’imposent. Quand des accords entre groupes d’usagers – par exemple professionnels et environnementalistes – existent, c’est entre les courants les plus radicaux qu’ils se manifestent, contribuant ainsi à accentuer les antagonismes. L’absence de dialogue régulier avec les pouvoirs publics entraîne la radicalisation des prises de position.

Ce scénario partiel décrit ainsi une situation de blocage généralisé où les conflits en croissance se soldent devant les tribunaux. Les antagonismes entre individus et entre petits groupes d’usagers s’exacerbent. La défaillance sinon l’absence totale de médiation proposée par les pouvoirs publics laissent dans une confrontation solitaire les groupes d’acteurs antagonistes, contribuant ainsi à accroître les conflits.

Ceux-ci concernent aussi bien les usagers d'une même «famille» d'usage (par exemple au sein de l'usage récréatif entre randonneurs et chasseurs) que ceux d'un genre différent (par exemple entre usages résidentiels et productifs ou entre ces derniers et les préoccupations de préservation de l'environnement). Les solutions aux conflits sont systématiquement recherchées par le recours aux tribunaux.

L'absence de coordination entre les collectivités territoriales, notamment pour organiser rationnellement les sentiers de randonnées ou la gestion des rivières, peut amplifier les conflits d'accès. Certains groupes d'acteurs privés cherchent d'ailleurs à utiliser les rivalités entre institutions publiques pour alimenter les conflits ou pour neutraliser certains projets d'aménagement.

- **Scénario partiel n° 1-2 : Des corps intermédiaires présents et coopératifs**

Dans ce deuxième scénario partiel, tous les échelons d'organisation politique sont confortés. Ils entrent en dialogue avec des organisations privées en nombre restreint, fortement structurées et coopératives (sur le modèle allemand). Ces corps intermédiaires comprennent les organisations professionnelles, les associations environnementalistes, de chasse, de pêche et de sports de pleine nature.

Pour chaque type d'usage, quelques organisations (professionnelles, environnementalistes et sportives) bien structurées à tous les échelons territoriaux s'imposent comme les interlocuteurs reconnus et installés des administrations. L'État et les régions les appuient à condition qu'ils prennent plus de responsabilité dans la gestion des effets de leurs usages.

Certaines associations sportives de pleine nature (celles de sports nautiques par exemple) deviennent les intermédiaires privilégiés des pouvoirs publics pour percevoir des redevances liées à la reconstitution du milieu naturel. Elles bénéficient en retour d'une part des contributions imposées aux adeptes des sports qu'elles représentent. Dans ce contexte, les fédérations associatives systématisent les accords nationaux entre elles ou avec les grands aménageurs (compagnies d'électricité par exemple). Les associations participent activement aux dispositifs officiels de gestion concertée, cette participation étant devenue une condition essentielle de leur reconnaissance par les pouvoirs publics. Au sein des instances de concertation cantonnées à un simple avis consultatif, les associations tendent à acquérir un pouvoir de décision. C'est dans ce scénario que l'obligation européenne sur l'évaluation des

incidences sur l'environnement des projets est la mieux observée, car les organisations d'usagers en font un préalable indispensable à leur participation et une base de discussion.

Dans les mouvements où elle était peu développée jusqu'alors, l'institutionnalisation se renforce. Celle-ci se manifeste, d'une part, par une augmentation du poids des technostructures, d'autre part, par l'adoption des codes sociaux et du langage des administrations qui facilitent les échanges de vue entre techniciens. Ce relatif mimétisme touche également les échelles d'organisation : à chaque niveau territorial, l'administration (notamment celle de l'État) trouve en face d'elle des représentants des différents usagers organisés et structurés. Certaines associations environnementalistes mondialisées continuent à se développer selon une structuration assez peu ramifiée mais interviennent rarement dans les conflits d'usage.

Les grandes organisations associatives comme professionnelles sont systématiquement consultées au moment de l'écriture des lois qui concernent les usages en jeu. Cette pratique vise à éviter les effets de l'action solitaire des groupes de pression. Dans l'ensemble c'est une sorte de cogestion entre l'État et les différentes «filiales d'usagers» qui se met en place. Ce mode d'organisation est bien préparé pour gérer les conflits habituels grâce à une bonne connaissance des acteurs entre eux et des rôles bien identifiés et répartis. En revanche, les acteurs nouveaux ont du mal à se faire entendre et les différences territoriales à s'exprimer. Cette structuration des organisations laisse peu de place à l'expérimentation. Elle est assez démunie pour faire face à des types de conflits nouveaux en recherche de nouvelles formes d'expression sociale.

- **Scénario partiel n° 1-3 : Concertation locale au sein d'un État rénové**

L'État s'appuie sur la région et les pays pour favoriser la participation. Les acteurs locaux qui ont acquis, dans un territoire donné, une expérience réussie de coopération (par exemple des associations fédérant agriculteurs et environnementalistes en zone périurbaine) sont de plus en plus pris en considération par les institutions publiques. Celles-ci sont attentives aux acteurs locaux et aux logiques de concertation dans un souci d'affirmation de leur légitimité et de renouvellement des modalités de l'intervention publique. Les préfets encouragent les dispositifs de concertation territorialisée. Dans certains cas ce sont des structures territoriales spécifiques qui sont mises en place et on assiste notamment à la multiplication d'associations réunissant des agriculteurs, d'autres producteurs, des associations de consommateurs et d'environnement. Dans

d'autres situations, ce sont les conseils de pays et de communautés d'agglomération qui servent de matrice à cette concertation. La gestion de la plupart des conflits est organisée grâce à ces structures *ad hoc*, dont l'organisation est spécifique à chaque cas et à chaque enjeu, beaucoup plus que dans le cadre de dispositifs officiels de concertation.

Les régions fondent leur légitimité sur leur capacité à assurer une solidarité entre villes et campagnes. De plus, elles transforment certains instruments d'intervention purement indicatifs en documents opposables aux tiers, comme par exemple les schémas régionaux de développement et d'aménagement, renforçant ainsi son pouvoir de prescription. On pourrait imaginer aussi la création de schémas de services des espaces régionaux naturels et ruraux régionaux, opposables aux tiers. L'élaboration de ces documents serait l'objet d'une large concertation visant à identifier les attentes des populations mais aussi à mettre en discussion la hiérarchisation des objectifs.

Cette situation résulte d'abord d'une démarche pragmatique qui a poussé les acteurs privés et leurs structures locales à chercher des accords adaptés aux situations locales tandis que, de leur côté, les pouvoirs publics sont amenés à reconnaître ces coordinations locales comme partenaires lors de différentes consultations.

Progressivement triomphe l'idée selon laquelle, le territoire (de petite dimension) constitue l'échelon privilégié de mise en cohérence de l'action collective. La proximité, tant géographique qu'organisationnelle, n'est désormais considérée qu'à travers ses vertus positives. Ce contexte de plus forte autonomie favorise le renforcement de compétences locales dans la gestion des conflits (pour les élus comme pour les techniciens) et une différenciation, d'un territoire à l'autre, des solutions apportées à un même type de problème. À l'extrême, la possibilité d'adapter les lois pourrait être offerte aux régions.

Les agents de l'État utilisent les conseils de développement des pays et des communautés d'agglomération pour exposer et tester auprès des représentants des différentes composantes sociales qui siègent dans ces instances, les règles ou les projets nouveaux qui modifient les usages. Cette pratique suppose une disponibilité et la possibilité, au-delà du «porter à connaissance», de pouvoir au besoin adapter les dispositifs en jeu.

- **Scénario partiel n° 1-4 : Discorde et pouvoir réglementaire de l'État**

Ce scénario partiel envisage que, face à des usagers radicalisés plus portés à l'affrontement qu'à la

coopération, les pouvoirs publics (Union européenne et État en France) affirment leurs pouvoirs réglementaires. Comme dans le premier scénario partiel, les acteurs sont en conflit durablement notamment parce que les organisations de groupes d'usagers (producteurs, résidents, adeptes des activités récréatives ou de protection) entretiennent les stratégies d'opposition.

Les tentatives de concertation antérieures ont échoué et cet échec est venu nourrir les conflits. Pour résoudre cette situation de généralisation des conflits qui engorgent les tribunaux, l'État ne cherche pas à revenir à un système de concertation qui par le passé ne s'est pas avéré efficace. Pour faire face à des discordes plus nombreuses dans des domaines diversifiés et répondre à une opinion publique en attente de solutions, il adopte une modalité unique de résolution des conflits par l'application plus systématique de la réglementation.

Dans les années 2010-2015, on peut imaginer que les premiers effets positifs de l'utilisation du système de contrôle-sanction dans les secteurs sportifs et scolaires qui touchent à la fois à l'imaginaire et à la vie quotidienne des Français, sont interprétés comme autant d'encouragements à généraliser avec efficacité ce mode d'intervention à un grand nombre d'enjeux publics.

Dans ces conditions, le contrôle-sanction est beaucoup plus systématiquement employé que par le passé pour régler les conflits d'usage, notamment en appliquant avec rigueur le principe du pollueur-payeur. Le pouvoir de pression des usagers en conflit crée un rapport de force sur les contrevenants qui les contraint à obtempérer.

Malgré un climat social assez favorable, l'État, dans le recours à la réglementation, est obligé de tenir compte des menaces de baisse de compétitivité de certains établissements concernés ou des changements de localisation. Certaines dispositions pratiques peuvent favoriser l'acceptation de ces solutions de contrôle-sanction par l'opinion publique comme par exemple la simplification enfin réussie de la réglementation ou encore une phase préalable à la définition des règles qui accordent une place importante à la consultation de la population et des organisations représentatives des différents usages.

Parallèlement, en affirmant les règles, l'État prend le risque de créer de nouveaux conflits suscités par les réactions des groupes d'usagers devant le tribunal administratif. Inversement, il est possible que le caractère systématique de la sanction infligée parvienne à infléchir les comportements des usagers contribuant ainsi à diminuer certains types de conflits.

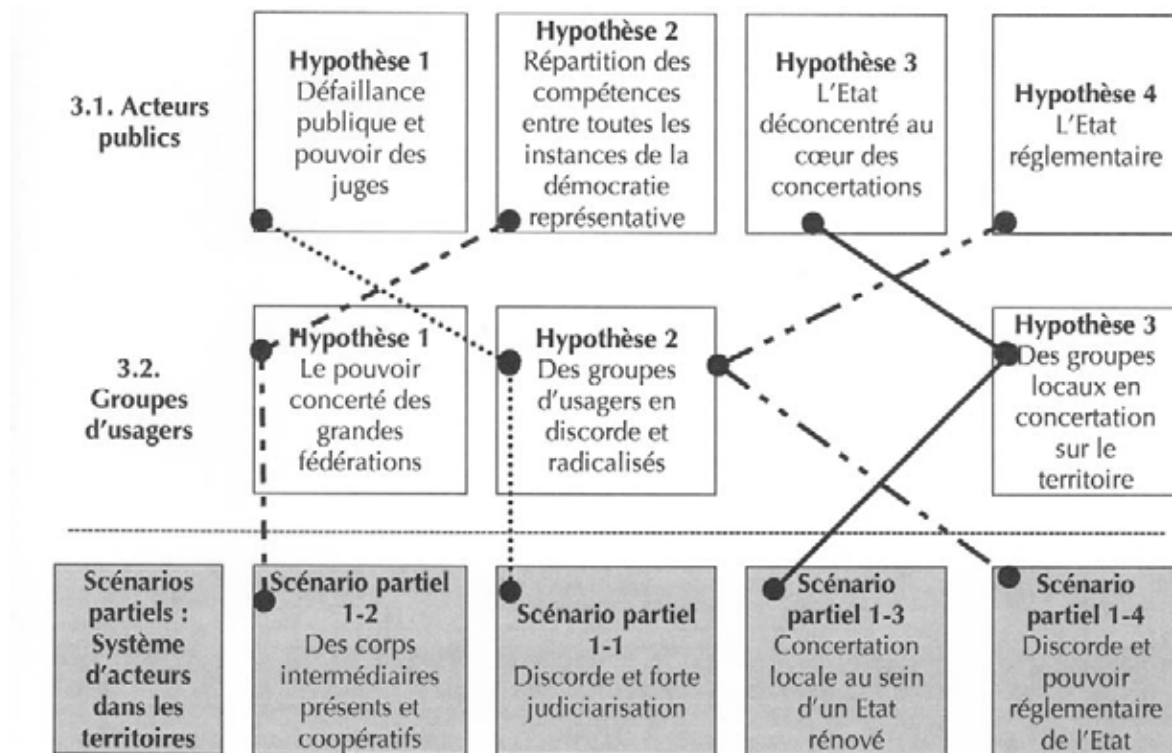
3. Conclusion et premières pistes d'orientation

À ce stade de l'analyse, le groupe *Manon* n'affiche pas ses préférences parmi les quatre scénarios partiels envisagés à quinze ans concernant la gestion des conflits d'usage. Il se contente de décrire des perspectives qui correspondent à des enchaînements logiques d'hypothèses compatibles.

Ce n'est que dans un second temps, après avoir élaboré des scénarios globaux, que le groupe

Manon prendra clairement position. Il choisira alors un, voire deux scénarios qui lui paraissent souhaitables puis indiquera les pistes de recommandations à adopter pour encourager les évolutions souhaitées en matière de modalités de gestion des conflits d'usage.

Actuellement, *Manon* est cependant en mesure de désigner quelques orientations à adopter pour amplifier les effets positifs de chaque scénario partiel, en se situant dans la perspective où l'État s'adapte à une situation imposée.



Scénarios partiels : le système d'acteurs dans les territoires

Par rapport au premier scénario partiel de «*judiciarisation généralisée*» les marges de manœuvre des pouvoirs publics sont limitées. À minima l'État devrait éviter d'accroître la production normative de lois à caractère incantatoire difficiles à appliquer ou de créer de nouvelles juridictions spécialisées. Les possibilités d'adaptation des autres scénarios semblent plus ouvertes.

Le scénario partiel n° 1-2 «*Des corps intermédiaires présents et coopératifs*» facilite la gestion de conflits d'usage aux configurations déjà clairement identifiées. La manière dont actuellement les risques de conflits fonciers sont gérés en agriculture au moment du tracé des infrastructures préfigure cette évolution possible. Le mode d'organisation par la société propriétaire des grands barrages

hydroélectriques des lâchés d'eau, fondé sur des conventions avec les organisations professionnelles agricoles et les fédérations de sports nautiques à l'échelle nationale et locale illustre également l'intérêt de ce type de gestion. Il en souligne également le coût.

La plus forte structuration des acteurs associatifs des sports de pleine nature et leur implication dans les structures de gestion concertée (eau et espaces naturels) peut permettre dans un avenir proche de mieux gérer certains conflits d'accès et de pollution. Pour éviter la dérive que représenterait l'enfermement dans des réseaux devenus routiniers, les pouvoirs publics doivent se montrer particulièrement attentifs aux groupes émergents et aux nouvelles formes d'expression sociale. La

concertation locale dans le cadre d'un «État déconcentré» (scénario partiel n° 1-3) a l'avantage de faciliter l'expression des populations dont les usages sont perturbés, notamment par les projets d'aménagement. Pour permettre de concilier l'intérêt territorial avec l'intérêt général, l'État doit veiller à la représentativité des acteurs locaux et au respect de certaines règles de mise en débat. Cette concertation peut être instaurée dans le cadre de dispositifs spécifiques dont l'efficacité peut être améliorée par la réduction de leur nombre ; l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 a commencé à réorganiser et à regrouper les dispositifs dans le cadre de «commissions pivot». Cette concertation peut être gérée au cas par cas selon les types de conflits et les territoires en laissant aux acteurs le choix de proposer une organisation *ad hoc* pour structurer le débat public. L'État pourrait jouer un rôle de conseil et de validation des modalités d'organisation du débat public. Cette fonction pourrait nécessiter la création d'antennes régionales de la Commission nationale du débat public.

Par ailleurs, une plus forte distinction entre phase de concertation et phase de décision paraît nécessaire pour clairement établir les rôles et les responsabilités. En outre, dans ces deux phases distinctes, la capacité à incarner un certain pouvoir symbolique demeure nécessaire pour faciliter une convergence des objectifs formulés à différents niveaux d'échelle.

Dans une France où la mobilité des populations est de plus en plus forte, notamment en ce qui concerne les activités récréatives, il faut souligner qu'une concertation associant uniquement la population locale comporte des limites intrinsèques lorsque l'aménagement a des enjeux nationaux voire internationaux (cas par exemple du désensablement de la baie du Mont-Saint-Michel classée au patrimoine mondial).

L'affirmation d'un «pouvoir réglementaire à l'échelle française et européenne» (scénario partiel n° 1-4) est une perspective qui n'est pas écartée *a priori* dans un contexte de discordance généralisée entre les acteurs locaux. Elle suppose d'être contrebalancée par la possibilité offerte aux citoyens de dénoncer les situations d'arbitraire administratif avec le risque d'un encombrement des tribunaux administratifs. L'utilisation des nouvelles technologies d'information peut renforcer l'efficacité de l'administration dans l'exécution de ces tâches. Ces techniques sont utilisées pour repérer les dommages, identifier les contrevenants, réaliser automatiquement les rappels à l'ordre et la perception des amendes. L'acceptation du contrôle-sanction peut être améliorée grâce à une

adaptation des sanctions aux infractions, à la solidité des preuves d'infraction, à la rapidité et à l'équité dans leur traitement.

Les membres du groupe de projet impliqués dans cette analyse

Marc Guérin, *chef de projet, chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;

Gilles Benest, *membre de France Nature Environnement* ; Antoine de Boismenu, *directeur, Fédération nationale des Sociétés d'Aménagement foncier et d'établissement rural* ; Frédéric Brahami, *maître de conférences en philosophie, université de Franche-Comté* ; Chantal Cans, *maître de conférences en droit, université du Maine* ; Robert Damien, *professeur de philosophie, université de Franche-Comté* ; René Danière, *membre de France Nature Environnement* ; Jean-Yves Delacoux, *délégué hydraulique, Électricité de France* ; Christian Deverre, *directeur de recherches en sociologie, Institut national de la recherche agronomique, Avignon* ; Jean-Marie Ducat, *chargé de mission, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* ; Pierre-Julien Eymard, *stagiaire, Commissariat général du Plan* ; Yves Favre, *directeur, Agence des espaces verts de la région Île-de-France* ; Bernard Ferré, *président de la section des métayers et fermiers, Fédération nationale des Syndicats d'exploitants agricoles* ; Yves François, *Chambre d'agriculture de l'Isère* ; Jean-Charles Galland, *économiste, Électricité de France* ; Marie-Christine Kovacshazy, *conseiller scientifique, Commissariat général du Plan* ; Georges Labazée, *vice-président, Conseil régional d'Aquitaine* ; Philippe Le Lourd, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Jacques Malet, *premier conseiller, Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire* ; Philippe Perrier-Cornet, *directeur de recherches en économie, Institut national de la recherche agronomique, ESR Dijon* ; Carole Robert, *juriste, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture* ; Gérard Seigle-Vatte, *président, Chambre d'agriculture de l'Isère* ; Jacques Sichernan, *chargé de mission d'inspection générale, Conseil général des ponts et chaussées* ; Jacques Sironneau, *chef de bureau, ministère de l'Écologie et du Développement durable* ; Christian Vanier, *directeur, Direction départementale de l'agriculture et de la forêt de l'Aisne* ; Danièle Vidal, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Bruno Vindel, *sous-directeur, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité*.

• **Contacts** : Marc Guérin
mguerin@plan.gouv.fr

Danièle Vidal
dvidal@plan.gouv.fr

La gestion des conflits d'usage à quinze ans : des scénarios sur l'évolution du rôle des connaissances, normes et techniques

Les conflits d'usage, notamment dans les espaces ruraux et périurbains, sont fortement influencés par les formes d'organisation et les rapports de pouvoir entre groupes d'acteurs publics et privés. D'autres facteurs jouent aussi puissamment sur l'évolution des modalités de gestion des conflits d'usage. Ils ont été identifiés par le groupe à la suite de nombreuses auditions de cas concrets de conflits aux causes diverses (pollution, aménagement, nuisances sonores, mesures de protection des espèces et des espaces, implantation d'installations classées).

Ces auditions ont permis non seulement de mieux comprendre le processus des conflits et les possibilités d'amélioration de leur gestion mais aussi de discerner des facteurs communs aux conflits d'usage. Quatre éléments différents ont ainsi été identifiés par le groupe : la perception et la hiérarchisation des risques, les modalités d'expertise, le rapport social aux technologies et enfin le droit et sa place dans les relations conflictuelles.

Ces quatre facteurs peuvent être regroupés en une dimension commune concernant les connaissances, les normes et les techniques qui entrent en jeu et alimentent les antagonismes. L'évolution future de ces quatre variables peut fortement influencer les modes de gestion des conflits d'usage et le rôle qu'y joue l'État. La combinaison entre les différentes hypothèses formulées sur ces quatre variables a conduit le groupe à concevoir trois scénarios partiels.

Nous proposons, après avoir exposé chaque variable et leurs hypothèses d'évolution, de présenter ces scénarios partiels en insistant sur le rôle de l'État qu'ils supposent.

1. Quatre facteurs importants de l'évolution des modalités de gestion des conflits d'usage

1.1. Les risques

La question des risques localisés est invoquée dans les conflits d'aménagement, de pollution et dans une moindre mesure d'accès (par exemple entre usages récréatifs). Elle constitue un facteur d'amplification des conflits mais aussi parfois un argument rhétorique invoqué dans les luttes d'intérêt. Dans les conflits d'usage ce sont les risques causés par les autres types d'usage qui sont dénoncés.

Par ailleurs, les modalités de gestion des risques (par exemple la détermination de zones d'expansion des crues) mettent souvent aux prises les résidents et l'État, dans sa fonction réglementaire et législative. Le risque résulte d'une convergence entre un aléa et une vulnérabilité exposant un ensemble de biens et/ou de personnes. L'aléa reflète une dimension hasardeuse et se définit comme un inconvénient envisagé sans pouvoir l'imaginer avec précision ou le situer avec exactitude dans le temps. Le groupe a identifié trois hypothèses différentes.

- **Hypothèse 1 – Hypersensibilité des populations aux risques et comportements individuels assurantiels**

La population s'avère particulièrement sensible aux risques naturels et technologiques et se tourne systématiquement vers les sociétés d'assurance pour les couvrir. Les assureurs décuplent le montant des primes et les «pollueurs» potentiels éprouvent de plus en plus de difficultés à s'assurer car ils se heurtent à des augmentations tarifaires importantes et parfois même à des refus.

- **Hypothèse 2 – Gestion collective et concertée du risque**

Les individus acceptent une certaine part des risques inhérents à l'activité humaine, dans la mesure où parallèlement, ils ont le sentiment que la politique de prévention et d'information est assez efficace. Localement, les individus s'organisent et se concertent afin de gérer les risques contextualisés qui les concernent.

- **Hypothèse 3 – Refus du risque localisé et réaction de proximité**

La société accepte la notion de risque dans sa globalité mais les individus refusent le risque localisé. Ainsi, en fonction des types de risques auxquels ils sont exposés mais aussi du contexte local, les individus se protègent de deux manières différentes. La mise en place d'actions et de démarches collectives sous forme d'associations est une première étape. Les individus s'organisent afin de mieux prévenir le risque.

1.2. L'expertise

Le groupe retient une acception large de l'expertise définie comme toutes formes d'estimation et de jugement réalisées dans une logique d'action pour éclairer les choix individuels ou collectifs dans un contexte incertain. Au cœur des conflits d'usage se trouvent des questions de gestion des biens environnementaux (eau, air, biodiversité), des problèmes d'aménagement de nuisances (bruit), de dommages ou plus classiquement de droit d'accès et d'estimation du prix des terres qui créent des situations d'incertitude. Pour éclairer l'action dans ce contexte instable, le recours à l'expertise s'impose. En matière de conflits d'usage, l'expertise peut concerner plusieurs domaines d'application :

- *l'appréciation de l'impact d'un projet ou d'une activité et l'optimisation de la localisation d'un équipement (implantation d'une centrale électrique ou d'éoliennes notamment) ou d'un site de production ;*

- *l'estimation d'une richesse en vue d'un classement qui soumet les usages des espaces à des règles particulières (dans le cas de Natura 2000 par exemple) ;*
- *l'évaluation du coût des dommages ou des manques à gagner. L'expertise a alors souvent pour but de fixer le montant des éventuelles compensations.*

L'expertise s'exerce souvent dans un cadre juridique précis.

Pour la plupart, les conflits s'exacerbent du fait qu'au-delà des divergences mesurables d'intérêts, ils se déploient dans des conjonctures problématiques où un savoir synthétique n'est pas vraiment constitué et ne fait pas encore autorité. Une connaissance certaine et assurée faisant défaut, l'expertise mobilise des compétences partielles et risquant de devenir partiales. Dans bon nombre de conflits c'est le monopole de l'expertise par l'État ou par l'aménageur privé qui a suscité de fortes réticences. Idéalement, l'expertise est censée délivrer les moyens d'une décision rationnelle. Dans la réalité, les choses sont beaucoup plus opaques. L'expertise est une pratique polémique du simple fait qu'elle intervient en appui à des rapports de force. Il est au contraire difficilement évitable que l'expert apparaisse soit comme une nouvelle partie qui entre en lice, soit comme une force d'appoint de la partie adverse. Trois principaux modèles d'expertise peuvent être distingués :

- expertise fondée sur une scientificité «indiscutable» et une rationalité absolue de l'État ; elle est exposée au risque de la manipulation de la notion d'intérêt général ;
- expertise «profane» érigée en contre-modèle exclusif, au risque de renoncer à l'objectif de vérité et, dans un climat de relativisme généralisé, d'exprimer uniquement des idéologies et de purs rapports de force ;
- expertise qui permette d'établir dans une situation d'incertitude des règles d'objectivation. Il s'agit d'intégrer des registres d'appréciation différents tout en évitant de dériver vers le relativisme absolu.

Le groupe a distingué trois hypothèses différenciées.

- **Hypothèse 1 – L'hégémonie de l'expert marchand**

Le climat d'aversion individualiste aux risques et aux effets des techniques conduit à développer l'expertise marchande. La demande d'expertise émane surtout des opérateurs qui cherchent à

légitimer leur projet auprès de la population et à en favoriser l'acceptabilité sociale. En plus des entreprises et des particuliers, leur clientèle est composée d'aménageurs, de collectivités territoriales qui externalisent une part de leur fonction d'expertise.

- **Hypothèse 2 – L'expert médiateur et animateur**

L'expertise se développe selon un modèle participatif, coopératif et collégial. La tendance actuelle à accorder un préjugé favorable à la confrontation des intérêts dans une logique de recherche de compromis amiable se poursuit. L'expert devient un professionnel de la médiation sociale. Grâce à un réel savoir-faire pour organiser les débats, il organise la confrontation des points de vue entre les parties, ce qui fonde son action sur les relations de proximité territoriale. Le but de l'expert-animateur est de garantir au public qu'il existe effectivement une distance entre l'opérateur commanditaire et les réalisateurs de l'expertise. Dans ce contexte, l'État demeure assez discret. Il intervient surtout pour renforcer la fiabilité des experts et la confiance que le public leur accorde.

- **Hypothèse 3 – L'État garant de l'expertise pluraliste**

Dans cette hypothèse, l'État joue un rôle assez affirmé sans toutefois renouer avec le monopole de l'expertise sur des fondements qui se réclament de l'excellence scientifique ou gestionnaire. L'expertise n'apparaît ni comme un pur rapport de force, ni comme une expérience de laboratoire. Elle correspond à une recherche de solution en situation d'incertitude avec un réquisit de vérité et d'objectivité. Une nouvelle fonction de l'État est d'assurer l'émergence de l'expertise pluraliste et d'organiser le marché et le suivi de la qualité de l'expertise dont il est le garant.

1.3. Les technologies

Le champ des technologies susceptibles d'influencer les conflits est extrêmement vaste. Il porte à la fois sur les systèmes d'information, les modes de production, la mobilité des personnes et des marchandises. Ces mutations peuvent en effet influencer sur la répartition des populations dans le territoire, sur la nature même des interférences entre usages concurrents d'un même espace, ou encore sur la façon même dont certaines questions de la vie quotidienne peuvent se trouver réglées. Ces évolutions changent ainsi la nature des conflits ou en font disparaître ou apparaître la possibilité. *A contrario*, les technologies sont susceptibles aussi d'avoir une influence sur la manière dont les conflits peuvent trouver des modes de gestion

jusqu'à impossibles, dans leurs phases d'émergence, de développement ou dans leurs modalités de règlement.

D'une manière générale, l'évolution technologique se traduit par des effets physiques tangibles et réels ; elle apparaît d'ailleurs parfois comme résultant des conflits eux-mêmes. Néanmoins, le rôle de l'évolution technique sur l'amplification ou l'atténuation des conflits est fortement dépendant des conditions sociales et politiques de mise en œuvre de ces technologies qui influencent très fortement l'acceptation ou le rejet du changement technologique. L'effet des technologies sur les conflits d'usage est par conséquent intimement lié au contexte social favorable ou réticent à ces changements et à la volonté politique de les accompagner. Trois hypothèses ont été formulées par le groupe.

- **Hypothèse 1 – Développement technique peu maîtrisé et peu accepté dans ses retombées**

L'évolution des techniques d'information et de communication, de production et de transport et leur mode de socialisation concourent à amplifier les conflits d'usage. Les NTIC sont plus utilisées pour faciliter la mobilisation des mécontents et l'élargissement géographique des conflits. L'évolution des techniques de production entraîne des effets redoutés. Les technologies permettent de réaliser des économies dans la consommation d'énergie des véhicules de transport et jouent un rôle particulièrement important dans l'amplification de la mobilité et l'accessibilité des espaces ruraux et par conséquent dans l'accroissement des risques de conflits d'accès. En l'absence de dispositifs d'accompagnement particulier, l'essor des usages concurrents entraîne une multiplication des tensions.

- **Hypothèse 2 – Maîtrise collective des retombées des technologies**

Dans cette hypothèse, les progrès techniques permettent à la fois de limiter les conflits en agissant sur leurs sources, de gérer de manière plus consensuelle les usages et d'améliorer la communication entre les parties antagonistes. Les techniques préventives ou curatives sont mobilisées plus activement qu'aujourd'hui pour diminuer les nuisances de production et les conflits d'accès. En outre, la technique est utilisée pour résoudre les problèmes d'accès à partir de règles du jeu négociées et acceptées par les différents usagers. La technique favorise une limitation de l'accès aux espaces ruraux. En matière de loisirs, le développement de dispositifs permettant de simuler des éléments du patrimoine naturel à des coûts modérés (par des CD-ROM ou des reconstitutions)

favorise l'essor d'une offre de substitution qui limite la fréquentation des espaces sensibles.

- **Hypothèse 3 – Effets différenciés selon les technologies**

Dans cette hypothèse les techniques ont des effets différenciés selon les types d'usages. Cette différenciation trouve son origine dans les représentations de l'opinion qui influencent les conditions d'acceptation des techniques. L'opinion publique peut s'avérer hypersensible à certaines technologies qui mettent en jeu le bien-être individuel proche et immédiat, menaçant la santé et le cadre de vie. Elle est moins réactive à d'autres menaces de long terme. Les techniques d'information quant à elles sont supposées avoir un effet neutre.

1.4. Le droit et sa place dans les relations conflictuelles

Le droit intervient pour prévenir et régler les conflits entre les individus mais, dans le même temps, ses règles peuvent être utilisées pour alimenter les relations conflictuelles. **Les finalités** traditionnelles du droit sont d'une part d'assurer la paix publique, en interdisant la vengeance privée, c'est-à-dire de prévenir les conflits en organisant les relations sociales ; d'autre part de permettre de faire valoir des règles et de parvenir pacifiquement à la résolution des conflits en imposant des solutions. En ce sens, le droit peut être produit par des relations conflictuelles.

Le droit remplit trois fonctions, de manière cumulative ou alternative, selon les usages en cause :

- *une fonction de prévention.* Elle se concrétise notamment par la création de procédures d'information préalable, de concertation et/ou de consultation. Cette fonction vient d'être renforcée à l'échelle nationale par la consécration d'un principe général de droit à l'information et à la participation. Le droit international, notamment à travers la convention d'Aarhus, incite à renforcer la participation des citoyens au traitement des questions liées à l'environnement ;
- *une fonction normative.* Elle se traduit par la définition de normes de plus en plus précises et techniques (bruit, qualité de l'eau, composition des boues issues du traitement des eaux usées), de prescriptions diverses en matière d'usages des espaces, notamment sous l'influence du droit communautaire ;
- *une fonction de sanction* visant à réprimer les comportements répréhensibles et à réparer les

préjudices par des sanctions pécuniaires ou des réparations.

Trois hypothèses d'évolution sont formulées.

- **Hypothèse 1 – Inflation normative et institutionnelle**

Dans cette hypothèse, cette inflation prend plusieurs formes. Elle se manifeste d'abord par la promulgation de textes incantatoires, très généraux et sans portée juridique efficace et la tendance à recourir à la loi pour des sujets qui relèvent du domaine réglementaire. Elle se traduit également par la multiplication des agences dites «indépendantes» et d'instances de concertation très spécialisées dont la composition et le mode de fonctionnement sont strictement encadrés par des textes. Dans ce contexte, la responsabilité civile est systématiquement mise en cause. Les conflits se multiplient. Leur règlement est recherché de manière privilégiée auprès des tribunaux civils notamment en raison de l'engorgement des tribunaux administratifs. Les délais de traitement des conflits par les tribunaux augmentent très sensiblement.

- **Hypothèse 2 – Amélioration de la règle de droit et pouvoir des tribunaux**

La règle de droit se concentre sur les principes et les lignes directrices. Elle met en place des obligations de résultats plus que de moyens. Parallèlement, de nombreuses dispositions législatives et réglementaires inutiles sont abrogées. Le juge est conduit, dans des cas de plus en plus nombreux, à interpréter des règles générales très simples et à fixer une jurisprudence plus forte. Le juge n'a plus à trancher des problèmes de légalité externe (vices de forme, de procédure, incompétences, etc.) mais se prononce sur le fond. Simplifiée, la règle de droit devient plus accessible. Poussée à l'extrême, cette logique entraîne l'extension à de nouveaux domaines du pouvoir de pleine juridiction ou de plein contentieux qui existe actuellement essentiellement pour les questions afférentes à l'eau et aux installations classées.

- **Hypothèses 3 – L'hégémonie de la contractualisation accompagnant un recul du droit public**

Le recours au contrat en matière d'environnement va de pair avec l'utilisation d'instruments financiers : taxes, redevances, subventions. Cette voie a été tracée depuis plus d'une décennie comme l'atteste le succès de la formule : «Le contrat plus que la contrainte». Cette orientation s'est déjà concrétisée dans un certain nombre de textes, notamment en matière d'activités polluantes. En agriculture la généralisation de la

contractualisation s'est ajoutée aux démarches volontaires. Pour l'instant, cette évolution se réalise sous le contrôle du juge administratif mais notre hypothèse suppose que ce contrôle s'amenuise fortement.

2. Trois scénarios partiels fortement différenciés

L'assemblage des hypothèses portées sur ces facteurs de variation permet d'envisager trois scénarios partiels. L'enchaînement des hypothèses crée un effet amplificateur qui accentue les différences d'évolution. Cet enchaînement des hypothèses est schématisé plus loin.

2.1. Scénario partiel n° 2-1 : Aversion généralisée et individuelle aux risques et à la technologie, expertise privée et dispersion juridique

Ce scénario partiel correspond à la poursuite des tendances actuellement déjà grandement amorcées. Il associe l'aversion généralisée aux risques gérés de manière individualiste, avec un développement technique peu maîtrisé et mal accepté dans ses retombées (ayant comme effet d'amplifier la crainte des risques) et l'hégémonie de l'expertise privée. De manière concomitante, sur le plan juridique, l'État répond à ces difficultés par de nombreuses initiatives : la promulgation de nouvelles lois très générales, la multiplication d'agences « indépendantes » et la création de dispositifs de concertation spécialisés dans des conflits nouveaux. Ces orientations *in fine* rendent plus long et plus complexe l'accès au droit.

L'évolution des technologies vient renforcer la sensibilité aux risques soit à cause des nouveaux aléas qu'elle engendre, soit en raison de l'amélioration des techniques de détection des effets négatifs. Ainsi, les techniques de détection permettent de rendre perceptibles des pollutions (par exemple dans le cas de l'eau) jusqu'alors inconnues ou restées non prouvées. En outre, une diffusion plus généralisée d'une information ni organisée ni hiérarchisée contribue dans un premier temps à amplifier les sources d'inquiétude et les conflits. Enfin, les techniques de transport qui accroissent la mobilité des populations grâce à une baisse des coûts augmentent l'accessibilité des campagnes avec comme conséquence une amplification de la concurrence entre usages. Face à l'inquiétude des populations, les pouvoirs publics légifèrent pour donner des signaux qui se veulent rassurants. L'éparpillement juridique constitue en quelque sorte une réponse politique à

l'hypersensibilité aux risques des populations et à leur crainte des changements technologiques dans une logique de «rassurance».

Les conditions sociales d'organisation de l'expertise viennent renforcer l'individualisation des conflits et la systématisation du recours aux tribunaux. L'expertise se développe sous la forme de cabinets privés dont le rôle s'accroît et complète le travail des avocats. L'expertise publique devient discrète et l'État s'efface. Les experts développent leur rhétorique pour s'adapter à leur commanditaire. L'expert certifie et homologue les pratiques privées.

Cependant ce type d'expertise obéit, dans une certaine mesure, à une logique autorégulatrice structurée par les modalités mêmes de la confrontation sur le marché. Les experts ne peuvent pas avancer des arguments trop spécieux ni afficher un lien trop évident envers leurs commanditaires pour des raisons de crédibilité et de réputation. En outre, progressivement, la structuration professionnelle de ce corps de métiers permet à travers des associations représentatives agréées par les pouvoirs publics de propager un minimum de règles déontologiques. Malgré certains avantages comme celui d'assurer une relative pluralité de l'expertise et une forme d'autorégulation par le marché, cette situation entretient cependant un climat de défiance, les risques d'instrumentalisation de l'expertise par le commanditaire demeurent élevés et sont dénoncés par les usagers.

Ce scénario partiel correspond à une transposition du système américain qui négligerait cependant l'importance réelle du rôle de l'État fédéral.

2.2. Scénario partiel n° 2-2 : Maîtrise collective des risques et de la technologie et État garant de l'expertise

La réalisation de ce scénario partiel suppose une situation de gestion concertée du risque dans un cadre où la prévention importante permet de rendre certains risques acceptables et de maîtriser collectivement les retombées technologiques. Parallèlement, on assiste au renforcement de l'État de droit qui est garant de l'expertise pluraliste.

Dans ce contexte, l'État favorise l'organisation de la maîtrise collective des retombées des technologies notamment en jouant un rôle nouveau dans l'expertise. Pour apprécier les risques, les personnes concernées peuvent accéder à une capacité d'expertise dont la réputation d'indépendance par rapport aux opérateurs économiques est désormais solidement fondée. Cette confiance s'accompagne de la possibilité plus souvent offerte de disposer d'expertises à la fois différentes et comparables.

Parallèlement, les nouvelles techniques d'information et de communication sont appropriées par les acteurs pour faciliter l'élaboration d'expertises collégiales et pour gérer les conflits soit en les prévenant soit en améliorant les conditions de concertation. Dans ce but, elles peuvent permettre par exemple de prévoir les besoins en eau de la société de production d'électricité et des irriguants, puis de fixer les règles de gestion. En outre, elles peuvent servir à identifier des nuisances et à estimer leurs impacts financiers pour envisager les compensations financières, recueillir les préoccupations des personnes concernées et organiser la confrontation de leurs avis.

Dans ce cadre, compte tenu des équilibres sociaux, il est possible que le contrôle des techniques de production soit plus strict que celui de la consommation finale. Le comportement des usagers individuels de l'espace pourrait être moins encadré et les contradictions avec les règles mieux supportées. La gestion collective des risques, une meilleure appropriation des technologies mieux contrôlées, des conditions d'expertise moins controversées instaurent un climat de plus grande confiance dans certaines institutions. Ce changement de mentalité concourt également à accentuer la confiance dans le juge, qui tranche beaucoup plus rapidement les litiges. Se met en place progressivement un pouvoir judiciaire plus fort, compris et respecté, qui constitue une des clés de la prévention du contentieux ou de sa résolution définitive.

Le renforcement de la capacité de l'État à faire respecter les règles suppose un retournement de tendance causé par exemple par une forte pression des justiciables inquiets de l'engorgement et de l'essoufflement du système actuel. Des affaires retentissantes mettant l'accent sur la responsabilité de la superposition de normes dans l'incapacité à résoudre de manière satisfaisante des problèmes de pollutions massives rendraient plus probable cette évolution. Il peut se consacrer pleinement à des questions de fond, comme c'est le cas dans le système allemand. D'une façon générale, ce scénario partiel suppose une plus forte séparation des pouvoirs notamment entre expertise et administration.

2.3. Scénario partiel n° 2-3 : Focalisation sur le risque local et sur les technologies qui touchent le cadre de vie, médiation et contractualisation

Ce scénario partiel suppose une aversion du public aux risques localisés ; la figure dominante de

l'expert est celle de «l'expert médiateur et animateur». La maîtrise des retombées des technologies est assurée, dans un contexte où, sur le plan juridique, les relations contractuelles sont privilégiées. La proximité territoriale joue un rôle éminent à la fois dans l'émergence, la prévention et la gestion des conflits.

D'une manière générale, la logique de différenciation, selon les contextes territoriaux et les agents en cause dans les conflits d'usage s'inscrit en cohérence avec le développement de la contractualisation. Celle-ci permet de souscrire des engagements adaptés aux caractéristiques du territoire et aux capacités d'action des acteurs locaux. Le contrôle, que les progrès technologiques peuvent améliorer et le respect des engagements sont essentiels au fonctionnement du système. Ce sont des incitations financières qui permettent de faire respecter les clauses des contrats.

En cas de défaillance importante, le climat de confiance ainsi établi peut rapidement se dégrader. Dans la situation de forte sensibilité aux risques localisés, le corps social est assez réactif. Il parvient à mobiliser des ressources lui permettant de commanditer des expertises qui assurent une certaine distance avec les opérateurs.

L'expert médiateur et animateur occupe une position médiane entre les décideurs (collectivités locales, aménageurs privés principalement) et la population. Il intervient souvent lors du blocage des projets d'aménagement (cas par exemple de projets d'installation d'incinérateurs ou de lignes à haute tension) pour gérer, voire pour détecter des risques localisés. Son intervention porte sur la mise au point minutieuse des règles du jeu qui permettent l'expression des différentes opinions. Il peut lui arriver d'anticiper des blocages sociaux. Il s'efforce d'obtenir un engagement de la part des opérateurs selon lequel ils intégreront dans leurs décisions une part significative des avis formulés. Le but de l'action de l'expert animateur est de garantir au public qu'il existe effectivement une distance entre l'opérateur commanditaire et les réalisateurs de l'expertise.

L'expert animateur ainsi que l'État concourent à mettre en place *un système d'acceptation raisonnée* à la fois des risques et des règles de comportement de chaque catégorie d'usagers. Les instances où se concluent les accords prennent une importance décisive. Elles conditionnent l'adaptation des engagements aux enjeux. Dans ce contexte de négociation où la dimension territoriale prend une grande importance en raison de la différenciation des problèmes à traiter, les pouvoirs publics dont l'État ont un rôle à jouer pour faire distinguer aux

différents partenaires le champ du négociable du domaine qui ne l'est pas. Mais ce champ peut lui-même faire l'objet d'une négociation préalable.

3. Conclusion et premières orientations

Une fois qu'il aura élaboré des scénarios globaux, le groupe désignera *le* ou *les* scénarios de modalité de gestion des conflits d'usage qui lui paraissent les plus souhaitables. Il précisera ensuite des recommandations pour permettre aux pouvoirs publics d'encourager ces évolutions souhaitées. Actuellement, le groupe est déjà en mesure de formuler quelques propositions d'adaptation en se situant dans le cas où chaque scénario partiel s'impose à l'État.

Le premier scénario partiel paraît assez défavorable à la gestion efficace des conflits. Il présente cependant l'avantage d'offrir une certaine diversité dans l'expertise. L'État, dans un souci de «rassurance» des citoyens, promulgue de nombreux textes et multiplie les agences et les instances engendrant des effets contre-productifs en dispersant les moyens et les références juridiques. Pour tenter d'améliorer cette situation qui paraît d'ailleurs correspondre à l'évolution tendancielle, sans changer fondamentalement de logique, l'État peut chercher à simplifier les instances de concertation (comme il a déjà commencé à le faire par son ordonnance du 1^{er} juillet 2004). Il peut en outre favoriser la diffusion des règles de déontologie de l'expertise marchande. Pour réduire l'aversion aux risques, il peut chercher à améliorer le fonctionnement des commissions locales d'information et de surveillance des installations classées (CLIS) notamment en termes de composition, de fréquence des réunions, d'effort d'adaptation au public non initié de la présentation des informations. L'utilisation des nouvelles technologies de communication peut permettre d'améliorer la diffusion de cette information.

Le scénario partiel (n° 2-2) de maîtrise collective des risques et de la technologie avec l'État de droit garant de l'expertise présente de nombreux avantages du point de vue de la gestion des conflits d'usage. L'abus de pouvoir des juges représente le risque majeur de dérive. L'État a un rôle à jouer en amont des conflits en favorisant l'appropriation des technologies et la pluralité des expertises. L'État met en place un processus institutionnel d'expertise publique en situation de conflits d'usage. Ce dispositif comporte des modalités codifiées qui précisent les conditions d'objectivation. L'État favorise aussi la construction des grilles de données, de rituels d'exposition publique.

Cette dernière dimension prend effectivement une grande importance dans le cadre des débats publics pour officialiser les avis et rappeler solennellement aux maîtres d'ouvrage leurs engagements à en tenir compte. Dans cette dynamique, l'amélioration des procédures d'enquête publique peut être envisagée.

On pourrait s'interroger sur l'intérêt de faire intervenir plus systématiquement et plus tôt les enquêtes publiques dans le processus d'élaboration des projets d'aménagement. Le rôle du commissaire enquêteur et l'évolution possible de sa fonction pourraient également être réexaminés. Pour encourager l'expertise pluraliste, l'État peut s'impliquer dans différents domaines comme la formation des experts, la sensibilisation et la formation des agents de l'État à différentes formes de confrontation des expertises et à l'organisation de débats publics. L'État pousse au repositionnement de certains de ses corps. Il encourage la mobilisation de la recherche publique, le développement de l'expertise associative et de bureaux d'études promoteurs de démarches innovantes.

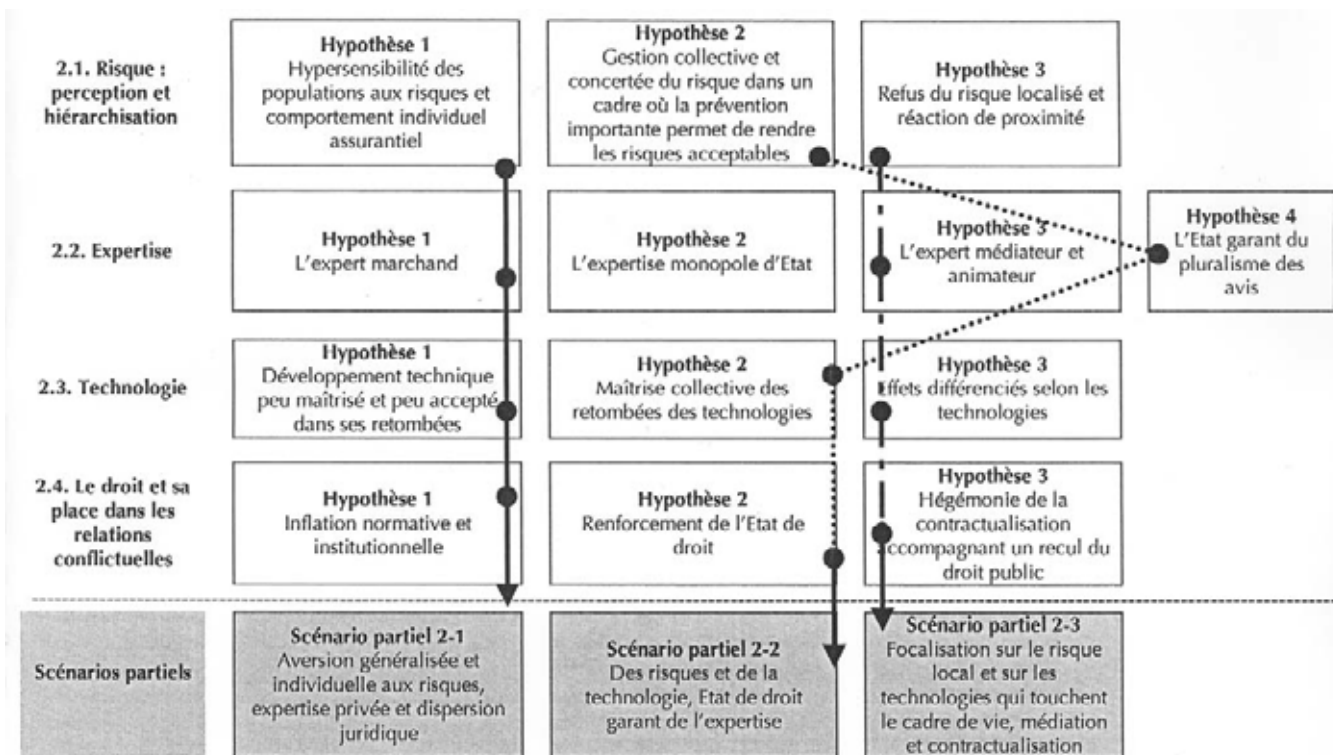
Le dernier scénario partiel (n° 2-3) propose comme solution aux conflits la concertation, la médiation d'experts animateurs et la contractualisation dans un cadre local. La gestion de proximité présente certains avantages comme le réalisme des engagements et une assez forte probabilité qu'ils seront tenus, en raison de la pression sociale qui peut s'exercer à l'égard des contrevenants. Pour réduire les inconvénients de la concertation locale qui tient compte uniquement de l'avis des résidents dans des espaces de plus en plus accessibles à des populations extérieures, l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication ne doit pas être négligée.

La contractualisation locale peut aussi permettre de faciliter la responsabilisation de certains usagers, producteurs mais aussi adeptes d'activités de pleine nature. Ainsi certains d'entre eux (par exemple les amateurs d'activités nautiques en eaux vives) pourraient être associés à la perception ciblée de redevances destinées à financer l'entretien de l'espace rural et la restauration du milieu, tout en permettant de conserver une certaine liberté dans l'accès à la nature.

De manière générale, le succès de la contractualisation entre l'État ou les collectivités territoriales et les agents privés dépend de la capacité des parties à respecter leurs engagements. Quant c'est l'État qui ne parvient pas à honorer les contrats ou qui les change en cours d'exécution, il se décrédibilise durablement. Un échec de la contractualisation serait d'autant plus cuisant

qu'au-delà des aspects techniques il avait pour but affiché de renouveler et d'améliorer les relations entre l'État et certains groupes sociaux (notamment dans le domaine agricole).

- **Contacts** : Marc Guérin
mguerin@plan.gouv.fr
 Danièle Vidal
dvidal@plan.gouv.fr



Scénarios partiels : dimension connaissances, normes et techniques

Les enjeux d'assurance de demain

Les nombreuses catastrophes climatiques (cyclones «Charley», «Frances», «Ivan» aux Caraïbes et aux États-Unis, typhons «Songda» et «Chaba» au Japon...) ont causé des dommages exceptionnels dans le monde en 2004. Elles en font une année particulièrement noire pour les assureurs et les réassureurs, ce qui peut raviver les interrogations sur la capacité de l'assurance à faire face aux enjeux de demain. Cependant, il ne s'agit là que de risques déjà connus, mais qui prennent des proportions exceptionnelles. Qu'en serait-il de nouvelles sources de risques, susceptibles de toucher le secteur de l'assurance dans les dix ans à venir ?

Après avoir présenté les divers modes d'intervention de l'État pour garantir l'assurance en France, cette note expose des dynamiques de risques qui pourraient nécessiter une redéfinition du rôle de l'État.

1. Les trois rôles de l'État pour garantir l'assurance

Tant que les risques sont petits et indépendants, les assurances peuvent les couvrir sans trop de difficultés. En revanche, lorsqu'elles sont confrontées à des risques sériels ou concentrés, elles peuvent rencontrer des problèmes de non-assurabilité (voir «*Regards prospectifs sur l'État stratège*» n°1, consultable sur le site Internet du Plan : <http://www.plan.gouv.fr>). Le secteur de l'assurance s'organise alors, afin de mieux répartir les risques entre différents agents économiques, par la co-assurance, la réassurance (assurances qui assurent les assurances) ou encore par le transfert des risques aux marchés financiers (titrisation).

Cependant, ces mécanismes ne permettent pas de régler tous les problèmes de non-assurabilité. La réticence actuelle des réassureurs à prendre en charge le risque terroriste le montre bien. Il est alors du ressort de l'État d'intervenir, afin que les personnes et les entreprises puissent s'assurer contre des risques qui mettent en cause la sécurité ou l'esprit d'initiative. Aujourd'hui, les autorités publiques (que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle européenne) interviennent à trois niveaux pour garantir le bon fonctionnement du marché français de l'assurance.

- **L'État législateur** : l'État peut définir des normes pour remédier aux déficiences du marché. Pour lutter contre l'aléa moral (cas où un assuré ne fait pas d'efforts de prévention, parce qu'il est assuré), il peut introduire des normes de prévention des risques. C'est le cas bien connu pour la conduite automobile ou la sécurité dans le transport maritime. Dans celui où la couverture d'un risque est remise en question par un problème d'assurabilité, l'État peut intervenir directement sur le marché de l'assurance, en rendant l'assurance obligatoire par voie législative. Une telle mesure comporte une double obligation : chaque individu doit s'assurer, chaque assureur doit assurer chaque individu, quel que soit son profil de risque.
- **Les autorités de régulation et de contrôle** : les autorités publiques produisent aussi des normes pour obtenir une gestion suffisamment prudente des compagnies d'assurance. À l'instar des banques, le secteur des assurances est fortement régulé afin de maintenir la solvabilité de ses entreprises. Les

réglementations en la matière sont essentiellement d'origine européenne. Les instances de contrôle restent nationales et coopèrent au niveau européen. En France, la Commission de contrôle des assurances des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP), autorité administrative indépendante, a pour mission de contrôler le respect de la réglementation dans l'intérêt des assurés. Elle vérifie que les entreprises évaluent correctement leurs engagements envers les assurés, qu'elles disposent, pour faire face à ces engagements, de placements suffisamment sûrs et diversifiés, et que leur richesse propre est supérieure à un minimum réglementaire, appelé minimum de marge de solvabilité.

- **L'État assureur en dernier ressort** : dans le cas de risques rares et potentiellement très coûteux, tels les catastrophes naturelles ou les attentats, l'État peut être amené à intervenir directement comme assureur ou réassureur en dernier ressort. C'est le rôle de la Caisse centrale de réassurance (CCR). Assurant une garantie illimitée à la CCR, il permet la réassurance, donc la couverture, de montants potentiellement illimités en cas de risque naturel ou terroriste. Prenant à sa charge la dernière tranche de dommages, il restaure l'assurabilité. L'intervention de l'État peut aussi être implicite : indemniser les victimes d'une très grave catastrophe. C'est le principe de solidarité nationale qui s'applique. Enfin, si la multiplication de dommages non prévus devait mettre en difficulté de nombreux acteurs de la profession, ou un assureur ou réassureur de premier plan, l'État devrait intervenir afin d'éviter des faillites qui pourraient engendrer une crise systémique.

Ce système de l'assurance en France, schématisé sur la *Figure 1*, est assez robuste. Il a permis au secteur de résister très convenablement aux années difficiles de la période 1999-2003, pendant lesquelles se sont succédés des tempêtes coûteuses, les attentats du 11 septembre 2001, la catastrophe industrielle d'AZF, des inondations et la chute des cours boursiers qui ont tour à tour touché le passif et l'actif des compagnies.

Malgré tout, des évolutions de longue période, dont certaines sont déjà à l'œuvre, seraient susceptibles de rompre l'équilibre du système assurantiel français et de susciter une redéfinition de l'intervention de l'État en la matière.

2. Les enjeux d'assurance de demain

Les éléments susceptibles de modifier le contexte de l'assurance en France dans la décennie à venir

concernent la demande d'assurance (de la part des particuliers ou des entreprises), le cadre juridique, la dynamique des risques, le contexte financier, l'organisation et la gestion des compagnies d'assurance elles-mêmes. La combinaison de ces variables permet de définir des scénarios possibles pour l'environnement de l'assurance. Parmi les sources de déséquilibre envisageables, nous privilégions ici celles qui sont porteuses de nouvelles dynamiques de risques pour l'assurance elle-même, sans toutefois (bien sûr) prétendre à l'exhaustivité.

2.1. L'hyper-assurance

Supposons d'une part que la société, confrontée à des risques de plus en plus nombreux, ou de plus en plus médiatisés, poursuive sa quête d'un niveau de sécurité croissant. Combiné à un repli individualiste où chacun compte surtout sur lui-même, cette tendance devrait générer une demande d'assurance plus importante. Portés par un accroissement de leur richesse moyenne, les ménages auraient la capacité financière de payer davantage de produits d'assurance. Tous ces facteurs induiraient un élargissement de la palette des risques couverts par les assurances.

Supposons d'autre part que la tendance, déjà amorcée, à la judiciarisation de la société se prolonge : le justiciable aurait alors de plus en plus recours aux tribunaux. Si en parallèle la tendance des juges à requérir des indemnités élevées pour les victimes se confirme, ces deux faits de société peuvent s'alimenter mutuellement pour renforcer la hausse des indemnités en responsabilité civile.

Il y aurait donc une dynamique favorisant à la fois la hausse des indemnités et l'élargissement des risques couverts. Elle mène à une augmentation de la part des dépenses d'assurances dans le revenu national. Cette augmentation peut à son tour entraîner un « effet consumériste », selon lequel les assurés en « veulent pour leur argent ». Combiné à une demande déjà croissante pour les services de confort adossés aux contrats d'assurances, il renforcerait l'ouverture de l'éventail des produits proposés par les assureurs. La disponibilité à payer peut dépendre du mode de paiement (dépense socialisées ou non). Même si les dépenses d'assurance sociale tendent à plafonner, les individus peuvent être prêts à payer plus, s'ils peuvent choisir ce contre quoi ils s'assurent.

Ce scénario global d'hyper-assurance peut être compatible avec une exclusion de certaines personnes du marché de l'assurance, par la hausse des cotisations alors que les revenus restent inégalitaires. Il pourrait y avoir coexistence de

personnes mal assurées dans un système d'assurance qui génère des surcoûts pour l'assuré qui se couvre excessivement.

Ceci pose la question de savoir quel serait une sorte de «taux optimal d'assurance» pour notre société, de façon à éviter inhibition (si le taux d'assurance est trop bas, la prise de risque peut s'avérer insuffisante concernant les innovations économiques, etc.) et surcoût (si le taux d'assurance est trop élevé, les dépenses d'assurance consenties par les assurés sont trop fortes eu égard au service rendu). L'État est concerné tant dans son rôle d'incitation (cadres fiscal et réglementaire, rôle prudentiel...) que dans son rôle de gestionnaire de certains risques (assureur en dernier ressort, réorientation de l'assurance-maladie, etc.).

2.2. La rétroactivité des jugements

Un risque majeur du secteur de l'assurance concerne des décisions légales ou jurisprudentielles qui changeraient, rétroactivement, le cadre sur lequel reposent les calculs actuariels. Or ces calculs déterminent les montants des cotisations d'assurance. C'est le cas de l'amiante, où une modification de la notion de «faute inexcusable» a été introduite en 2002 par la Cour de cassation, ouvrant la voie aux indemnisations.

Un scénario de modification rétrospective jurisprudentielle suppose les éléments suivants : l'intérêt économique mène à utiliser une substance potentiellement dangereuse pour l'homme, à long terme ; l'attentisme, le défaut de précaution, les conflits d'intérêt mènent à ne pas prendre de mesure radicale concernant cette substance, même lorsque sa nocivité est avérée ; après une longue période de contact avec la substance dangereuse, de nombreuses personnes développent une maladie. Dans cette situation, les pouvoirs politiques et/ou judiciaires considèrent qu'autant de victimes ne peuvent rester sans indemnisation. Si le risque n'était pas antérieurement couvert, un changement de législation ou de jurisprudence *ad hoc* permet de le requalifier, de façon à ce qu'un contrat d'assurances le couvre.

Il y a donc apparition d'un risque sériel : de nombreuses personnes sont touchées et, même si les montants d'indemnisation d'une victime ne sont pas trop élevés, le coût total pour une compagnie d'assurances peut être important. Le coût des maladies liées à l'amiante pourrait ainsi coûter 200 milliards de dollars aux États-Unis dans les trente années à venir.

Un tel processus est renforcé par la généralisation des recours collectifs en justice, qui permettent aux

victimes d'avoir plus de poids que si elles restaient isolées. Le développement des *class actions* aux États-Unis en est un exemple : réunissant plusieurs victimes ayant subi le même préjudice, ces recours représentent tous les membres de cette catégorie afin de démultiplier leur force pour obtenir réparation d'un préjudice. En réalité, ce sont des cabinets d'avocats, rémunérés en fonction des indemnités perçues, qui sont le plus fréquemment à l'origine de ce genre de procédures. Bien que les *class actions* ne soient pas transposables en droit français à l'heure actuelle, des victimes françaises peuvent rejoindre des victimes américaines ayant lancé une *class action* aux États-Unis (cas des actionnaires de Vivendi Universal).

L'action de l'État pour assurer un cadre légal et juridique stable et propice au bon fonctionnement de l'assurance est primordiale. Le sens de la mesure s'impose pour garantir la justice aux citoyens tout en ne mettant pas en péril l'assurance de certaines activités, donc leur existence même.

2.3. L'émergence de risques nouveaux non anticipés

Un autre facteur de risque majeur pesant sur le système d'assurance concerne l'apparition de nouveaux risques, qui devront être traités par des moyens nouveaux, éventuellement dans l'urgence. S'il est par nature impossible de prévoir ce que seront les risques des dix années à venir, on peut toutefois en présenter quelques facteurs d'émergence et les domaines dans lesquels ils pourraient se manifester.

Les principaux facteurs de risques émergents sont les suivants : la mondialisation et l'intégration internationale des activités ; l'augmentation de l'incertitude (fortes innovations scientifiques et technologiques, accélération des mutations) ; la concentration des hommes et des richesses, qui est aussi le facteur principal de catastrophes elles-mêmes bien connues mais susceptibles de se multiplier comme les cyclones, les inondations, mais aussi les catastrophes industrielles ou les attentats terroristes. Les avancées scientifiques et technologiques constituent à la fois des facteurs d'apparition de nouveaux risques difficilement probabilisables et des moyens de se prémunir contre certains risques. Ainsi, la nature même des risques évolue, ce qui en rend la gestion plus délicate. En particulier, ils deviennent de plus en plus interdépendants et conditionnés par l'activité humaine. L'amplification des incertitudes pourrait venir davantage des menaces d'origine humaine (terrorisme, etc.) que des dangers naturels ou des risques engendrés non intentionnellement par l'homme.

Quant aux risques émergents eux-mêmes, ils peuvent apparaître dans les domaines suivants :

- Les risques d'image, de réputation : affectant les entreprises, ils reposent sur l'importance du symbolique et de la marque. Un incident mineur, amplifié par les médias ou les concurrents, peut affaiblir une entreprise (ou pire).
- Les risques d'étouffement des systèmes d'information ou de communication : un développement incontrôlé du *spam* (message publicitaire non sollicité) par messages électroniques peut rendre l'outil inutilisable, nécessitant un retour brutal à des modes de communication plus conventionnels. De la même manière, le piratage informatique, voire la propagation de virus particulièrement virulents, peuvent avoir des conséquences plus graves encore, détruisant des bases de données, voire provoquant des pannes mondiales via l'interconnexion des réseaux.
- Les risques sanitaires et de contagion : des expérimentations scientifiques ou technologiques non contrôlées peuvent générer des virus ou des maladies infectieuses. Surtout, les plus grandes incertitudes viennent de maladies qui franchiraient la barrière des espèces, leur propagation étant renforcée par la mobilité croissante des personnes. L'exposition au risque épidémiologique pourrait augmenter suite au vieillissement de la population. De nouveaux parasites touchant une grande part des récoltes mondiales peuvent apparaître, suite à l'uniformisation des cultures ou à des sécheresses liées au réchauffement climatique.
- Les risques de basculement de mentalité : suite à des campagnes de sensibilisation médiatique ou émanant de mouvements associatifs (écologistes, etc.), des éléments de la vie quotidienne, considérés jusqu'ici comme inoffensifs ou faiblement toxiques (four à micro-ondes, aérosols, pesticides...), sont rejetés et des actions en justice se multiplient pour « exposition à produits potentiellement dangereux ».

Réagir à des risques nouveaux et non anticipés suppose une préparation. S'il n'est pas possible de deviner les risques émergents, on peut en esquisser les caractéristiques principales et se préparer à l'inconnu. L'État devrait ainsi renforcer son rôle d'informateur, par une veille des risques, permettant de les détecter le moins tard possible, et celui de gestionnaire de crise.

2.4. La faillite financière

Une dynamique de crise de l'assurance française peut être également introduite par des facteurs financiers. Un certain nombre d'entre eux concernent essentiellement les compagnies d'assurance-vie, gestionnaires de montants très élevés d'actifs financiers. Différents éléments sont susceptibles de mettre à mal une compagnie d'assurances. Outre les choix déraisonnables de certains de leurs dirigeants, on peut citer les risques suivants : connaissance insuffisante de l'ensemble des risques portés par la compagnie et une gestion actif-passif inadéquate ; baisse forte et durable des taux d'intérêts alors que la compagnie s'est engagée sur des montants plus élevés (situation improbable en France) ; forte chute des cours boursiers.

La finance peut donc être la source de crises du secteur de l'assurance, mais elle constitue surtout un vecteur de propagation de crises qui peuvent éventuellement avoir une cause non financière.

Tout d'abord, il peut y avoir contagion entre compagnies, à partir d'un assureur ou d'un réassureur de premier plan, via les liens croisés d'assurance, la dégradation de la notation du secteur et/ou la chute des cours boursiers des compagnies d'assurances elles-mêmes. Le fait est qu'elles sont particulièrement touchées lors d'une crise boursière générale.

D'autre part, si le secteur dans son ensemble se trouvait affaibli pour des raisons autres que financières, les mécanismes déjà décrits pourraient ensuite intervenir, aggravant la crise. Comme les processus de propagation et le champ d'activité des compagnies d'assurances sont mondiaux, l'assurance française peut se trouver en difficulté suite à une crise de l'assurance dans un autre pays. Il est clair que le renforcement des processus de régulation et de contrôle en la matière, comme la coordination des superviseurs en cas de crise d'une compagnie implantée dans plusieurs pays, doivent s'opérer au plan européen, voire mondial.

Il apparaît donc que le système assurantiel actuel, qui repose sur des bases assez solides, pourrait se voir confronté dans les années à venir à des enjeux nouveaux. L'État devrait alors certainement modifier son mode d'intervention.

Des directions ont déjà été esquissées ; des propositions plus concrètes de politique publique feront l'objet d'un prochain document.

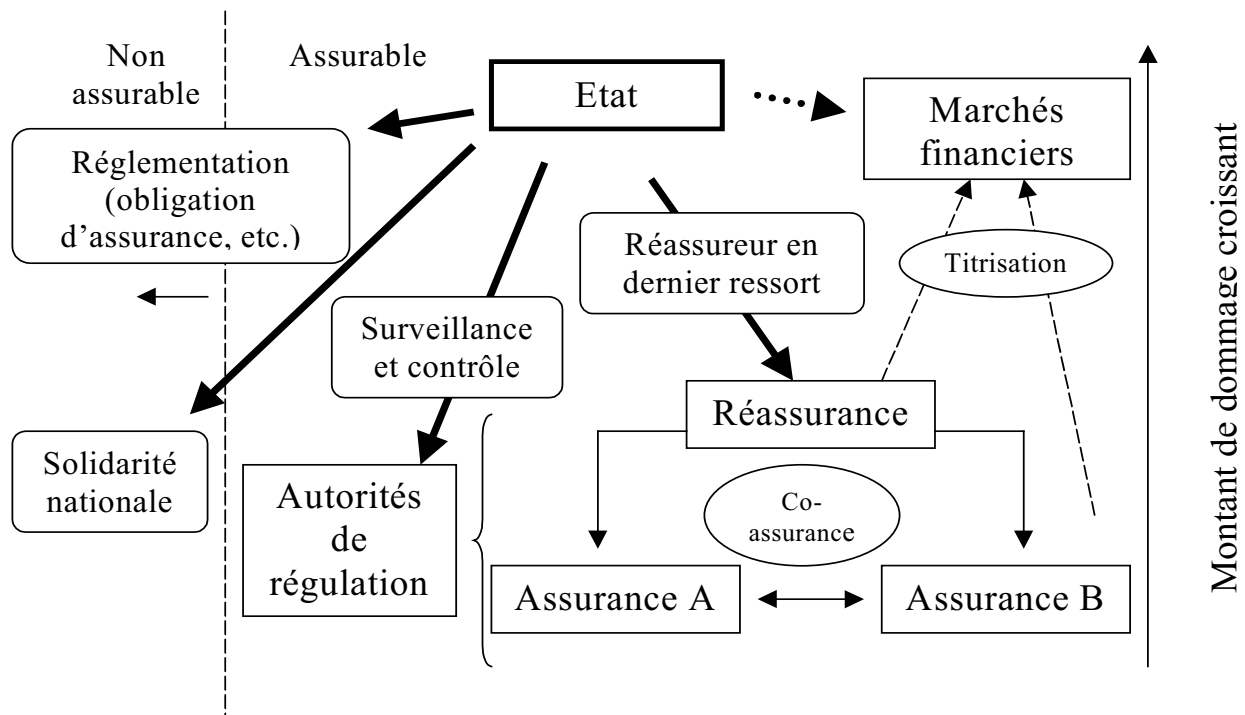


Figure 1 – Le système assurantiel français

Les membres du groupe de projet

Jean-Paul Betbéze, *chef de projet, conseiller du président et du directeur général, Crédit Agricole SA* ;

Guilhem Bentoglio, *co-chef de projet, chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;

Bertille Canivet, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Arthur Charpentier, *professeur assistant, École nationale de la statistique et de l'administration (ENSAE)* ; Marie-Françoise Le Guilly, *documentaliste, Commissariat général du Plan* ; Olivier Passet, *chef du Service économique, financier et international (SEFI), Commissariat général du Plan* ; Nicole Rampon, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Florian Roger, *économiste, Crédit Agricole SA*.

- **Contacts** : Jean-Paul Betbéze
jean-paul.betbeze@credit-agricole-sa.fr

Guilhem Bentoglio
gbentoglio@plan.gouv.fr

Négociation sociale et territoires : enjeux et perspectives

Le principal obstacle au développement de la négociation sociale territorialisée serait l'autorité que l'organisation de la représentation des travailleurs d'une part, l'agencement juridique des relations collectives du travail d'autre part, confèrent à la branche professionnelle : hors la branche, point de salut ! L'opposition branche/territoire nous oblige à penser – pour en apprécier par comparaison les qualités – le dialogue social territorial comme pur décalque de la *négociation collective* de branche.

Or, comme nous le verrons, ces deux régimes de négociation n'ont pas toujours les mêmes attributs. Il ne peut être question notamment d'en revenir à la forme des conventions locales d'antan qui furent justement l'ancêtre de la convention collective française. L'analyse rétrospective fait du reste apparaître ce qu'il y a d'irréversible dans le processus de «globalisation» des négociations qui avait conduit à l'invention de la branche professionnelle. Il s'agit plutôt de mieux caractériser les propriétés du dialogue social territorial, autrement dit les atouts et faiblesses du territoire comme scène de la négociation et instance de régulation.

1. Du territoire à la branche... et inversement ?

La première convention collective française, née d'une vraie négociation, la convention d'Arras, a été signée par les syndicats de mineurs et les compagnies houillères du Pas-de-Calais en 1891. Son champ de validité était d'abord déterminé par l'étroite localisation de l'activité minière. Dans le

même temps, la convention est négociée dans le cadre de la *profession*, qui n'est pas tant le *métier* de mineur visé par la représentation syndicale ouvrière que l'espace dans lequel les entreprises se font concurrence : la convention collective devait avoir pour effet de limiter les effets néfastes de cette concurrence dans un certain périmètre d'adjudication constituant, simultanément, le périmètre du marché. Les compagnies houillères, qui convoient les concessions, convenaient ainsi devant les syndicats de ne pas jouer sur le coût du travail pour créer un avantage concurrentiel. Dès lors, c'est parce que la *profession* était elle-même ancrée dans le local que la «convention territoriale» pouvait porter des effets de régulation.

L'acteur patronal conçut historiquement deux moyens de contourner l'obligation ainsi créée : soit il recourait à une main-d'œuvre non qualifiée, à l'encontre de la protection dont bénéficiaient les gens de métier, soit il cherchait à étendre le marché des produits. Au vu, précisément, de l'extension des marchés, la *régulation professionnelle* ne pouvait plus se confondre avec la *régulation locale*. Afin que la réglementation professionnelle reste un instrument de régulation de la concurrence, le législateur a accompagné un processus de *globalisation* des conventions collectives à l'échelle de la nation.

Face aux conventions collectives nationales, les conventions régionales ou locales n'avaient plus, bien souvent, que le statut d'*avenants*. Ce moment correspond à l'invention *juridique* de la branche professionnelle, cadre qui constituera, par la suite, le cœur de la régulation des conditions du travail. La convention de branche et la référence à la

profession furent donc un important vecteur de déterritorialisation de la négociation sociale : elles soutinrent, pour ce faire, une codification du rapport salarial qui concentra les échanges entre patronat et syndicats «les plus représentatifs au plan national» sur un petit nombre de variables (salaires, temps...), en les inscrivant dans un schéma global de «régulation fordiste» et en les ordonnant en niveaux (interprofessionnel, branche, entreprise). C'est la loi du 13 juillet 1971 qui parachèvera ce bel ordonnancement. Quand on évoque alors LE territoire, on se réfère implicitement au territoire national...

Trente ans plus tard, on peut se demander si la mondialisation n'a pas ravalé nos conventions *nationales* de branche au rang de simples conventions *locales*. Comment soutenir, dans ce contexte, l'idée d'une régulation locale négociée ? Ne faut-il pas, au contraire, encourager un nouvel effort de globalisation et œuvrer à l'internationalisation des régulations (ce qui serait une manière de donner corps à une hypothèse de régionalisation des économies) ?

Globaliser la question sociale pour répondre à la globalisation économique : l'image est plaisante qui supposerait de poser les bases d'une «politique intérieure mondiale», à tout le moins européenne. Nous n'en sommes pas là. Ce qui ne fait aucun doute, en revanche, c'est l'existence d'une nouvelle dialectique entre les questions globales, dans la sphère économique spécialement, et les questions locales dont la dimension sociale, pour le coup, échappe au maillage des politiques actuelles de solidarité nationale. La problématique des délocalisations nous offre une vue imprenable sur les transformations en cours. Ces dernières mettent clairement en échec les projets de régulation fondés sur une articulation des *niveaux* d'intervention et de négociation... dans les seuls contours de la nation.

2. Logiques d'entreprise et rapports de localisation

L'unité simple du territoire est une fiction républicaine qui renvoie à la notion de souveraineté et procure son fondement à l'administration univoque du territoire national. Cette unité est évidemment mythique. En pratique, nous sommes plutôt face à un *archipel* de localités organisées en réseau par un ensemble de pouvoirs, publics et privés, dotés chacun d'une logique de territorialisation propre. Dans l'ordre politique, la logique de décentralisation soutient l'apparition continue de nouveaux acteurs, les régions hier, les intercommunalités aujourd'hui. Dans l'ordre éco-

nomique, chaque localité géo-référencée se trouve traversée par deux type de logiques et de rapports :

- des *logiques d'entreprise* gouvernées par la nécessité de créer des *assemblages de ressources* qui, d'un strict point de vue économique, ont leur cohérence propre et, de nos jours, forment plutôt des *réseaux*. Les logiques de valorisation du capital commandent ainsi, tour à tour, des choix d'implantation locale ou, *a contrario*, de déterritorialisation...
- des *rapports de localisation* qui relèvent, quant à eux, d'une problématique *d'accès aux ressources* dans le périmètre de l'activité. Les logiques qui président à la constitution de ces ressources n'étant pas exclusivement d'ordre économique, l'entreprise doit composer avec un tissu administratif, un contexte social, des pouvoirs politiques, qui lui assignent une responsabilité eu égard aux ressources qu'ils lui procurent...

C'est à la croisée des logiques d'entreprise et des rapports de localisation que se trouvent bien souvent scellé le destin économique des territoires. C'est d'ailleurs l'actualité des délocalisations qui rend sensible aujourd'hui la façon dont les territoires sont un lieu d'expression et de tension entre logiques économiques et rapports localisés. Le désengagement (la sortie du territoire) s'identifie souvent au démantèlement des *établissements* : l'assemblage productif est défait, les ressources libérées sont en quête d'un nouvel assemblage. On va chercher, bien sûr, à *reclasser* les salariés *dans* le territoire, ce qu'on a le plus grand mal à organiser dans le cadre du plan social de l'entreprise. Face aux négociations impliquant directement les partenaires sociaux, qui restent aujourd'hui majoritairement enfermées dans des rapports internes à l'entreprise, les territoires ne peuvent-ils devenir, plutôt que des lieux de désolation, un nouveau cadre de résolution de ces tensions ? Avec la décentralisation, la prétention qu'ils élèvent à devenir des *acteurs* à part entière n'appelle-t-elle pas à développer de nouvelles *capacités* en la matière ? Les collectivités locales, évidemment soucieuses des rapports de localisation, veulent prendre toute leur part aux dispositifs qui permettraient, par exemple, de coupler plus efficacement, en les territorialisant, les opérations de *reclassement* et de *réindustrialisation*...

Il y a certainement un enjeu à définir des objectifs sociaux partagés dans le territoire et, sur cette base, à imputer des responsabilités sociales aux différents acteurs, syndicats, entreprises, collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État... Reste à instituer le siège de nouvelles régulations

territoriales des relations de travail et d'emploi. Suivant la façon dont s'équilibrent et se combinent logiques d'entreprise et rapports de localisation, l'intermédiation territoriale et son instrumentation emprunteraient alors, soit à la figure de la *négociation sociale territorialisée*, soit à celle de la *gouvernance territoriale*, deux scénarios possibles pour le groupe *Thomas*.

3. La négociation sociale territorialisée : un premier scénario

La problématique de *niveau* (entreprise/branche), encore dominante dans l'application du droit à la négociation collective, présuppose qu'on puisse enfermer la régulation des conditions *du* travail (relation de travail et relation d'emploi) dans les contours de *l'entreprise* comme dans ceux du *secteur professionnel* (la branche). Or, tel n'est pas le cas dans les *business model* émergents : l'entreprise-réseau agrège, en effet, autant de métiers que d'entités *juridiquement* indépendantes. Comment couvrir, dans ces nouvelles configurations productives, les relations de dépendance entre entités ?

S'il est vrai que ces relations de dépendance peuvent être des relations à *distance*, dans bien des cas, les rapports inter-entreprises sont, pour les besoins de la production, très territorialisés : co-présence d'entreprises membres d'un même réseau, ou ayant partie liée, sur un même site, depuis la simple proximité jusqu'à l'hypothèse de la *coactivité*. Par chance, le principe de la liberté contractuelle rend possible le développement d'une négociation collective territorialisée. Il ne s'agit plus de consacrer une articulation entre *niveaux* de négociation et de normalisation, mais d'amener la norme à couvrir un *champ* pertinent de régulation, *spatial* en l'occurrence. Encore faudrait-il que les acteurs usent de cette liberté et que le droit leur permette plus explicitement de se prévaloir d'un *ancrage territorial*, comme déterminant de la *condition commune*, pour dépasser les conflits de normes inhérents à la coexistence sur site de secteurs professionnels distincts et au fractionnement de la communauté de travail.

Conduire la négociation inter-entreprises, dans l'hypothèse du réseau, ou développer la négociation interprofessionnelle locale, à l'initiative d'un acteur territorial (une union patronale le plus souvent), suppose déjà de régler ces conflits de normes. Il s'agit encore de déterminer l'objet de ces négociations. Ceci explique que la négociation territorialisée se saisit surtout de questions aujourd'hui non traitées dans les accords de branche, sauf pour le tissu des TPE, sans syndicat

propre, où elle sert de palliatif à la négociation d'entreprise (cf. l'accord départemental RTT du Tarn de 1999 et la commission interbranches attenante). Comment, dès lors, ouvrir le champ et le jeu ?

En élargissant la portée de l'article L.132-30 du Code du travail, le seul à traiter spécifiquement de la négociation territoriale, la loi sur le dialogue social de mai 2004 veut faciliter la transposition des techniques conventionnelles depuis la branche ou l'entreprise vers le territoire. C'est oublier que la négociation collective territorialisée intéresse peu l'acteur *entreprise*, sauf lorsqu'elle lui ouvre l'accès à des aides publiques.

Ce scénario de «transposition» propose, comme on le voit, de conserver le formalisme existant, mais en l'affranchissant de la référence à l'employeur : comment réguler localement l'emploi de ressources mobilisées dans la perspective du marché global, compte tenu des insuffisances de la branche nationale à contenir les effets de la concurrence internationale dans les secteurs les plus exposés ? Comment réguler les conditions du travail dans l'entreprise-réseau, lorsqu'on peut les appréhender dans un cadre territorial ? Emprunter à ce cadre éprouvé – le droit de la négociation collective – pour organiser localement une régulation présente un avantage certain : la technique est rodée, la représentativité de l'acteur social est établie, tout comme sa capacité contractuelle.

Outre la négociation collective, cette logique de transposition incite également à l'extension du champ de compétence des institutions représentatives (délégué de site, CHSCT, etc.). C'est la question de l'unité pertinente de négociation qui se généralise à tous les espaces de représentation, une manière d'internaliser les effets induits par l'externalisation (sous-traitance) et de rappeler à l'ordre du social la raison gestionnaire. L'accord local, conclu en 1999 entre la direction des Chantiers de l'Atlantique, l'Union des Industries de Loire-Atlantique et les Unions locales des cinq organisations syndicales, est intéressant de ce point de vue : il a créé une instance de dialogue social de site (IDSS) destinée à faciliter le traitement des sujets sociaux qui concernent l'ensemble des salariés travaillant sur le site Alstom. Dans le cadre de l'IDSS, un accord a, par la suite, été signé, instituant une commission paritaire d'hygiène et de sécurité de la coactivité du site.

Ce scénario s'efforce de dépasser le critère juridique de la subordination par une prise en compte plus réaliste des conséquences de la dépendance économique, celles qui sont effectivement appréciables localement. De ce point de vue, les questions de santé et de sécurité au

travail constituent un élément parfaitement identifiable et mesurable de la condition commune. Les risques partagés dans l'espace commun de la production constituent, de ce fait, un objet utile à redessiner la norme et son champ de validité par une négociation élargie. Cette dernière permet alors d'imputer localement au «réseau coactif», qui la reconnaît, une responsabilité partagée et non plus, comme auparavant, disséminée entre les employeurs.

4. Du dialogue social à la gouvernance territoriale : un deuxième scénario

Par contraste avec la rareté de la *négociation collective territorialisée*, la période récente a vu se multiplier les initiatives labellisées par leurs promoteurs «dialogue social territorial». Des manifestations comme le «Carrefour de l'innovation sociale et territoriale», organisé à Poitiers en octobre 2003, témoignent de la volonté de rendre visibles ces initiatives, de les confronter, de leur donner un sens, de tracer des perspectives. Chacune d'elles apparaît, de prime abord, inclassable, instable, parce que n'entrant pas dans des cadres habituels, *a fortiori* dans des formes instituées. N'ayant pas, de ce fait, le bénéfice de la durée, elles sont généralement renvoyées à leur singularité, au registre de l'expérimentation. Pour que la mise en scène de ces pratiques dépasse le stade du «retour d'expérience» et les fasse accéder à la reconnaissance, il conviendrait d'en effectuer une évaluation qui chercherait d'abord à en dégager le caractère commun.

Parmi ces initiatives éparpillées, ce sont les *programmes intégrés territoriaux* (PIT) mis en œuvre par l'AGEFOS-PME, un organisme paritaire collecteur des fonds de la formation professionnelle, qui ont retenu l'attention du groupe Thomas. Ces programmes qui visaient à mettre en valeur la composante territoriale d'une action *d'abord* orientée vers le «développement des compétences», sont emblématiques des nouvelles formes de *dialogue social territorial élargi* (DSTE). Le fait qu'un même opérateur ait su les reconduire et en maîtriser les développements *in situ*, offrait la possibilité d'en dégager la logique et d'en inférer les principes.

Le DSTE, tel qu'il se développe à travers ces programmes notamment, n'emprunte ni au droit, ni au formalisme de la négociation collective et constitue, de ce fait, la base d'un scénario contrastant fortement avec le précédent. Il débouche sur un mode de régulation des relations

de travail et d'emploi original à bien des égards. Ce dialogue social repose moins sur un échange de contreparties et sur l'élaboration de règles que sur la *coordination* d'une pluralité d'interventions collectives, orientées vers la définition et la réalisation d'un «*bien commun territorial*». En se rapprochant ainsi des critères de l'action publique, le DSTE emprunte davantage à la figure de la *gouvernance territoriale*.

Les principes qui priment, dans ces expériences, sont essentiellement des *principes d'action*, dont l'énoncé puise largement au lexique de la gestion de projet. Cette dynamique de projet (1) donne tout son sens aux produits de l'action collective (2), aux formes d'engagement des acteurs (3), aux modes d'identification et d'énonciation des enjeux (4) :

1. À la différence des logiques à l'œuvre dans la conduite des politiques publiques «depuis le haut», basée sur une instrumentation et des critères d'évaluation standardisés, la *logique du projet* implique, non seulement une définition des finalités et des critères propres au territoire, mais aussi la combinaison *ad hoc* de ressources hétérogènes : le projet viable est celui qui pourra faire converger, dans «l'entonnoir», les financements, l'expertise, l'ingénierie disponibles à tous les niveaux : depuis les fonds structurels européens jusqu'à la mission économique de la communauté de communes, en passant par l'observatoire d'une branche professionnelle ou les services déconcentrés de l'État.

2. Le *produit des interactions* n'est que rarement formalisé dans un contrat, ou même dans un texte au caractère juridiquement déterminé. Ce fait ne témoigne pas simplement de la réticence des acteurs syndicaux et patronaux à voir émerger le territoire comme «quatrième niveau» de la négociation. Loin d'être perçue par les parties prenantes comme le symptôme d'une régulation inaboutie, cette absence de formalisation traduit la densité des relations interpersonnelles. Les habitudes de travail en commun alimentent le «capital de confiance» dont chacun peut disposer, davantage par son engagement personnel reconnu au service du territoire que comme représentant d'une institution.

3. Les *configurations d'acteurs*, par définition variables selon les objectifs visés par le projet, sont aussi plus mouvantes et complexes que le face à face syndicats/patronat organisé par le droit de la négociation collective. Dans le tour de table du dialogue social territorial, la représentation des intérêts des salariés et des entreprises prend des formes inusitées. Les syndicats ne sont pas toujours

présents (que cela résulte d'un choix ou d'un constat de carence sur le territoire) et, dès lors, d'autres acteurs – organismes paritaires, services du ministère du Travail, etc. –, se font, par substitution, les défenseurs des salariés.

Quant à la représentation instituée des entreprises, elle est souvent tout aussi problématique, au niveau local, et repose donc fréquemment sur des structures *ad hoc* : associations d'employeurs ou de DRH, clubs d'entreprises. Dans tous les cas, la représentation du monde du travail côtoie une diversité d'acteurs publics (services de l'État et des collectivités locales, établissements publics), ainsi que des élus locaux présents davantage comme garants de la finalité du projet que d'un intérêt général pré-défini.

Dans ce processus itératif et interactif de constitution d'un *intérêt commun à agir*, la fonction de coordination échoie le plus souvent, et dans un premier temps, à un *acteur intermédiaire* (l'AGEFOS-PME dans le cas des PIT) maîtrisant le savoir-faire technique et institutionnel nécessaire pour mobiliser les ressources d'action collective, tout autant que légitime à jouer le rôle d'interface entre le monde de l'entreprise et les acteurs publics. Idéalement, le territoire lui-même doit prendre le relais, manifestant ainsi son existence au travers de sa capacité à faire vivre le projet.

4. Enfin, les objets traités dépassent souvent largement les termes traditionnels de l'échange salarial discutés dans un cadre de négociation collective. Si l'entrée formation/emploi est fréquemment à l'origine de la mobilisation, elle est souvent débordée par le déploiement de la logique projet. Le *diagnostic territorial partagé*, par lequel les acteurs définissent les problématiques pertinentes, constitue en lui-même le moyen de synthétiser les échanges. Un diagnostic portant, par exemple, sur l'insuffisance des qualifications disponibles débouchera sur une analyse des conditions de l'attractivité du territoire ; il s'intégrera à une stratégie de développement local, débordant progressivement le champ des politiques liées au travail pour concerner le logement, les transports, les services à la personne, etc. En réponse à un problème identifié, il s'agira de trouver des dispositifs qui, respectant la logique économique, permettent de partager une responsabilité sur l'emploi et de compenser ainsi les externalités négatives produites par l'activité économique : c'est l'exemple des groupements d'employeurs – un produit typique de ce DSTE –, qui tentent de ré-internaliser les coûts sociaux de l'emploi flexible, une manière d'organiser collectivement le marché local du travail.

Valorisant les potentiels d'initiative et de créativité des acteurs locaux, le scénario de la gouvernance territoriale remet fortement en cause l'organisation des intérêts sociaux, le partage établi entre ce qui relève de la sphère de l'action publique et de la sphère de l'entreprise, ainsi que les modes sectoriels de traitement des problèmes publics. Autrement dit, il hybride fortement les champs de l'action publique et des relations professionnelles. Reste que l'on perçoit encore assez peu aujourd'hui la capacité effective de ces agencements territoriaux à produire des effets concrets. Faute de recul, mais aussi parce que ces dynamiques locales sont uniquement redevables d'une évaluation par le bas, qui en se donnant ses propres critères tend à valoriser le *processus* au détriment du *résultat*. Un péché de jeunesse, sans doute.

En revanche, s'il manque encore à ce scénario la force du droit, s'y dessinent les prémices d'une véritable politique locale du travail et de l'emploi. Il ne s'agit plus, comme dans le premier scénario, que la régulation visée par la négociation sociale porte sur l'aménagement d'une relation d'emploi d'ores et déjà établie, mais qu'elle contribue à organiser le territoire pour lui permettre de constituer le support à des mobilités professionnelles, inter-professionnelles.

Animateurs du pôle « Dialogue social territorial » au sein du groupe Thomas

Laurent Duclos, *chef de projet, chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;

Annette Jobert, *sociologue, directrice de recherche, CNRS, Institutions et dynamiques historiques de l'économie* ; Olivier Meriaux, *politologue, Fondation nationale des sciences politiques, Centre de recherche sur le politique, l'administration, la ville et le territoire, conseiller scientifique du groupe* ; Éric Verdier, *économiste, sociologue, directeur de recherche, CNRS, Laboratoire d'économie et de sociologie du travail* ;

Experts extérieurs mobilisés

Gilles Crague, *chercheur, École nationale des ponts et chaussées, Laboratoire travail, territoires, sociétés* ; Abdellah Mezzouane, *directeur général, Institut du management territorial et européen* ; Joël Ruiz, *directeur général AGEFOS-PME* ; Jean Saglio, *sociologue, directeur de recherche, CNRS, Centre de recherches innovation socio-technique et organisation industrielles* ; Robert Salais, *économiste, directeur, UMR IDHE* ;

Nicole Lignon, *assistante, Commissariat général du Plan*.

- **Contacts** : Laurent Duclos – lduclos@plan.gouv.fr
Nicole Lignon – nlignon@plan.gouv.fr

Temps et conduite du changement dans le secteur public

La prospective et la conduite du changement ont partie liée. D'abord parce que la prospective éclaire une destination qu'il faudra rejoindre à travers un chemin pavé de changements, rendus nécessaires par l'ambition ou les contraintes qui caractérisent ce futur souhaitable. Ensuite, parce que prospective et conduite du changement entretiennent, chacune, un étroit rapport au temps.

C'est évident pour la prospective. Mais le temps constitue aussi un ingrédient clef de la conduite du changement. Il représente tant une ressource sur laquelle compter qu'une contrainte avec laquelle il faut composer. Le temps est ainsi l'une des six composantes – avec un terrain, un projet, un soutien politique, des hommes, un pilotage – identifiées par le groupe *Ariane* comme récurrentes et déterminantes pour la conduite du changement (cf. *Regards prospectifs sur l'État stratège* n° 1, consultable sur le site du Plan et la synthèse reprise dans *Les Cahiers français*, juillet-août 2004, «*Comprendre le management*»).

Ce premier diagnostic se fonde sur des expériences d'acteurs ayant directement pris part à la conception et à la mise en œuvre de changements au sein du secteur public. Ces expériences ont été analysées à travers plusieurs dizaines d'entretiens et d'auditions. *Ariane* a mené sept études de cas principales : les Douanes et la Direction des relations économiques extérieures (DREE) au ministère des Finances, la Délégation générale pour l'armement (DGA) et la Direction des constructions navales (DCN) au ministère de la Défense, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et, à titre comparatif, l'entreprise de tabacs issue du secteur

public Altadis (ex-Seita) et le constructeur automobile Nissan, depuis son alliance avec Renault. En outre, des éclairages venant d'expériences étrangères concourent à la réflexion.

C'est donc au temps qu'est consacré ce document, lequel n'apporte pas de conclusions définitives mais présente un aperçu des premiers résultats sur lesquels la réflexion se poursuit. Mais qu'il s'agisse de *l'anticipation* du changement, du *moment choisi* pour l'amorcer ou de la gestion de *sa durée*, le temps est bien un paramètre essentiel de la conduite du changement, qu'il faut, tout comme pour la prospective, chercher à maîtriser. Ensemble, prospective et conduite du changement, liées par ce rapport au temps, peuvent concourir à la définition d'une stratégie d'action.

1. Le temps en amont du changement

En amont d'un changement, et face à l'écoulement du temps, quatre attitudes-types sont possibles : *la passivité* (attendre en subissant), *la réactivité* (attendre puis réagir), *l'anticipation* (se préparer pour s'adapter) et *la proactivité* (agir en amont pour orienter le changement). Les cas étudiés soulignent que la capacité des acteurs à anticiper et si possible à se montrer proactifs est déterminante. Plus le changement aura pu être anticipé et mieux les objectifs fixés pour la réforme auront pu se fonder sur un diagnostic approfondi de la situation, plus les conflits potentiels auront pu être désamorçés, meilleure enfin aura été la préparation des esprits, laquelle exige un temps suffisamment long pour comprendre, accepter et mûrir les projets de réforme. Cela plaide, en soi, pour une diffusion des

approches prospectives. Cette gestion du temps en amont emprunte des modalités bien différentes, dont voici trois illustrations.

1.1. Anticipation et proaction : les Douanes

La réforme des Douanes fut calée sur une date butoir claire, incontestable et indépendante des acteurs en présence : l'ouverture, au 1^{er} janvier 1993 des frontières intracommunautaires. Cette échéance a favorisé un processus d'anticipation qui a permis aux Douanes d'établir, dans les délais, un projet de réforme définissant une ambition propre et des missions renouvelées.

La réponse des Douanes aux enjeux européens a fait l'objet de plusieurs travaux de réflexion et d'anticipation, préparant les décisions ultérieures : le Groupe prospective-action mis en place aux Douanes en 1985, un groupe de travail du Commissariat général du Plan en 1988, enfin la mission Consigny en 1991. Cette capacité à voir loin remonte à plus haut encore : dès 1957, un administrateur des Douanes déclarait : *«il ne faut pas se faire de la frontière extérieure commune une représentation géographique à la manière d'un mur périphérique au pied duquel les Douanes monteraient une garde vigilante. (...) Si, à l'intérieur de l'Union, les frontières doivent disparaître un jour, la Douane exercera son activité sur l'ensemble du territoire»*. Ce qui est devenu le cas.

L'existence d'une date butoir a par ailleurs constitué un facteur décisif dans la bonne marche du changement. C'est pourquoi, lorsque cette date butoir n'existe pas, conviendrait-il de se la donner, avec les dispositifs opportuns en l'espèce – budgétaires, réglementaires, politiques ou médiatiques. Là encore, la prospective peut aider à anticiper les faits porteurs d'avenir et potentiellement lourds d'une échéance qu'il faudrait alors, selon une sorte de principe de précaution, considérer comme telle.

1.2. Préparer le futur par étapes : la Seita

Une succession de changements incrémentaux constitue une autre forme d'anticipation. La privatisation de la Seita, intervenue en 1995, a été préparée par plusieurs changements antérieurs : d'abord établissement public à caractère industriel et commercial en 1959, le Seita est devenu société nationale et donc la Seita en 1980 ; en 1984 intervenait un changement dans le statut du personnel. Dans le même temps, l'idée d'une privatisation – dénouant la schizophrénie entre l'État producteur de tabac et l'État défenseur de la santé publique – gagnait peu à peu les esprits. La décision de privatiser la Seita ne fut prise qu'en 1993, mais ces changements successifs avaient

permis de lever la quasi-totalité des difficultés et de créer un relatif consensus. Les principaux chantiers (retraite et statut des personnels) avaient déjà progressé lors des transformations précédentes. Seule la dimension symbolique de la privatisation subsistait, et même dans l'esprit des représentants syndicaux, *«le contexte était mûr, les pratiques déjà initiées et les jalons posés de longue date»*. Au final, la privatisation a entraîné le quart seulement du nombre d'heures de grève enregistrées en 1980 ou 1984.

1.3. Faire de l'urgence un levier : Nissan

Il faut enfin considérer le cas dans lequel l'anticipation n'est guère possible, lorsque les circonstances rendent le changement tant imminent qu'inéluctable. C'est la situation de crise, dans laquelle il faut transformer l'urgence en levier. Un exemple en est donné par le plan de renaissance de Nissan, mis au point par Carlos Ghosn en 1999. Le constructeur japonais venait d'enregistrer neuf exercices déficitaires en dix ans. L'entreprise, proche de la cessation de paiement, connaissait une situation d'urgence absolue qui empêchait toute forme sophistiquée d'anticipation : *«Nissan avait atteint un point de non-retour»*. C'est ce qu'il s'agissait de faire comprendre et admettre à l'ensemble des parties prenantes. Cela se révéla la meilleure façon de déclencher les changements nécessaires. L'annonce officielle du plan fut le moment d'un diagnostic sans détour de la situation de l'entreprise (alors endettée de 20 milliards d'euros). Le choc de l'annonce faisait partie de la thérapie : pour Carlos Ghosn, *«si vous ne criez pas au feu, mais si vous vous contentez de dire : tiens, il fait très chaud et peut-être qu'il y a des flammes quelque part, cela ne peut pas marcher»*.

«Quand il est urgent, c'est déjà trop tard», prévenait Talleyrand. La conduite du changement semble lui donner tort : l'urgence est un moteur fondamental du changement ; mais tort en partie seulement : le changement conduit sous le seul aiguillon de l'urgence, sans vision ni moyens, ne tiendra pas sur le long terme.

2. Le choix du moment pour engager le changement

L'anticipation et la préparation du changement ne valent que si elles débouchent sur son déclenchement. En l'absence d'échéance impérative, études, rapports et autres projets risquent de rester lettre morte.

2.1. Une question ancienne

Tout projet de réforme doit donc trouver le moment propice qui permettra le basculement vers l'action.

L'étymologie nous rappelle que *moment* puise ses origines dans le latin *movimentum*, qui signifie tant *mouvement* qu'*impulsion*. Le lien entre changement et moment n'est donc pas fortuit. Mais il est difficile. La question n'est d'ailleurs pas nouvelle : elle est au cœur de toute stratégie.

Cet instant propice renvoie à la notion de *kairos*, forgée par les Grecs anciens pour désigner ce moment fugitif mais essentiel où tout se décide et où la durée prend un cours favorable. Inséparable de l'action – qu'il s'agisse de la stratégie militaire, de la médecine ou du combat politique –, le *kairos* n'est rien sans l'art de savoir le reconnaître et s'en saisir. Par exemple, engager la réforme du statut des intermittents du spectacle juste avant la saison des festivals, au risque de braquer l'ensemble de la profession et de lui donner un important moyen de pression – dont elle s'empara –, dénotait un manque de flair en la matière. À défaut de savoir saisir le *kairos*, il faut s'efforcer d'en réunir les conditions.

2.2. «On vit dans l'éternité»

Or, cette impulsion du changement ne va pas de soi. Le cas de la réforme des Douanes, rendue incontournable par un événement extérieur susceptible de menacer leur existence même, reste plutôt exceptionnel. Le choix du moment est en général problématique dans le secteur public. De manière récurrente, les personnes interrogées, quelles que soient d'ailleurs leurs fonctions – représentant syndical comme directeur d'administration centrale –, soulignent que «*l'homme n'aime pas le changement*». À cela, une explication revient : «*Au sein des structures publiques, la pression en faveur du changement n'existe pas, ou du moins est bien distincte de ce qu'elle signifie dans le privé : la faillite ou la disparition. Dans le public, si une structure ne se réforme pas, elle fonctionnera un peu moins bien et en coûtant un peu plus cher, mais continuera de fonctionner*» (A. Oudot de Dainville, major général de la Marine). Pour le dire autrement : «*dans le public, on vit dans l'éternité ; dans le privé, on vit dans la précarité*» (un responsable syndical). La nécessité du moment semble donc moins manifeste dans le secteur public.

2.3. Attendre la crise ?

À cela s'ajouterait un trait national, ramassé par le général de Gaulle dans une formule citée par Raymond Aron dans ses *Mémoires* : «*La France ne fait jamais de réformes que dans la foulée d'une révolution*». Le changement, même anticipé, ne pourrait être initié qu'à l'occasion de crises : de fait, l'histoire de la réforme de l'État en France fait apparaître un décalage temporel entre, d'une part,

le débat d'idées sur les réformes à entreprendre et la manière de les conduire et, d'autre part, la prise en compte de ces idées et leur inscription sur l'agenda politique.

Il est vrai qu'une crise peut fournir le moment décisif. Au Japon, à la fin des années 1990, dix années de crise politique et économique avaient préparé le terrain pour que soit engagé un mouvement de réformes dans les entreprises japonaises. Nissan a montré le chemin, allant jusqu'à remettre en cause des pratiques profondément ancrées dans le compromis social japonais, comme l'emploi à vie, l'avancement à l'ancienneté et le paiement automatique de primes sans lien avec la performance. Ce contexte général a contribué à faire accepter la «révolution» chez Nissan, au point que C. Ghosn reconnaît avoir été heureusement surpris par le soutien que lui ont témoigné les syndicats.

Un autre exemple de crise générant le changement provient du Canada. De 1970 à 1996, 27 budgets fédéraux déficitaires avaient gonflé une dette proche de 70 % du PIB. Le déficit annuel dépassa 6 % du PIB durant plusieurs exercices. Le service de la dette représentait alors un tiers du budget, soit le premier poste. Entre 1984 et 1993, douze plans successifs de lutte contre les déficits avaient échoué. Mais, en 1994, la crise devint imminente – le FMI préparait une intervention – et les attentes du public basculèrent au point que le gouvernement de Jean Chrétien put engager une exigeante «*revue des programmes budgétaires*». Encore fallait-il avoir la lucidité de reconnaître la crise et le courage politique d'y répondre. Trois ans plus tard, un premier budget équilibré était voté. Depuis, le Canada n'a connu que des budgets excédentaires et le débat actuel consiste à savoir à quels programmes consacrer ces surpluses.

2.4. La pression des citoyens-usagers

Mais on ne peut pas toujours se permettre d'attendre une crise. Et sans doute ne peut-on plus se permettre de changer à la faveur de crises, toujours coûteuses. Aussi faut-il convaincre que le moment est venu. La pression de l'utilisateur, c'est-à-dire du citoyen, est ici essentielle. Trois des cas étudiés en témoignent particulièrement.

À l'ANPE, le premier élément sur lequel Michel Bon (directeur général de 1993 à 1995) s'est appuyé pour justifier la réforme fut l'insatisfaction des usagers, tant les demandeurs d'emploi que les entreprises. Lors de sa nomination, un sondage sur l'image des services publics plaçait l'ANPE au dernier rang, avec 2 % d'avis favorable. «*Ce chiffre constitua pour moi un baromètre essentiel*», explique M. Bon, qui encadra ce sondage dans son

bureau et y faisait référence avec ses interlocuteurs chaque fois que nécessaire.

À la DCN, si le changement a pu s'appuyer sur un groupe de personnes convaincues que la survie de la structure dépendait de sa réforme, la majorité du personnel ne l'entendait pas ainsi. Mais en 1998, la Marine nationale, principal client de la DCN, décida, pour la réparation d'un pétrolier ravitailleur, de mettre la DCN en concurrence avec une société privée de Marseille. Cet événement provoqua une grève des personnels de l'arsenal de Toulon ; le ministre de la Défense (Alain Richard, ministre de 1997 à 2002) profita de l'épisode pour donner «une leçon de choses» à ses interlocuteurs de la DCN : «attention, vous n'êtes pas irremplaçables».

Pour la DREE, Jean-François Stoll (alors directeur) explique que le choix du «bon moment» pour impulser les réformes a en partie été façonné par les demandes croissantes de réformes de la part des «clients» de la DREE – grandes entreprises françaises en particulier –, lesquels pouvaient sinon se tourner vers des sources concurrentes d'information sur les marchés étrangers.

2.5. Savoir saisir les signaux faibles

Le moment de la réforme peut lui-même comporter des faits porteurs d'avenir, que le changement concerné peut intégrer opportunément. Ainsi, les Douanes ont su se saisir, pour les intégrer à un projet d'avenir, de questions nouvelles soulevées progressivement par l'ouverture des frontières : en particulier, les premières crises sanitaires (embargo contre la «vache folle») ont donné un nouveau sens à la notion de frontière, ouvrant un champ d'action supplémentaire pour les douaniers. Un «fait divers» peut parfois suffire : en 1990, des douaniers furent incarcérés dans une affaire de stupéfiants, alors qu'ils étaient précisément en train d'infiltrer une filière de trafiquants. Le ministre du Budget, Michel Charasse, manifesta son soutien aux douaniers incarcérés et l'affaire aboutit à la définition de la «livraison surveillée», permettant aux douaniers d'infiltrer un réseau avec l'autorisation d'un juge d'instruction. Cette première réforme fut une étape importante dans la redéfinition des missions des Douanes au lendemain du 1^{er} janvier 1993 en matière de surveillance, de protection des consommateurs et de lutte contre les fraudes, les trafics et la criminalité financière. Mais il est d'autant plus facile de se saisir d'un signal faible que l'on a, une fois de plus, anticipé au point d'avoir une idée claire de là où l'on veut aller.

Reste que le choix du moment «est difficile à identifier car il n'obéit à aucune règle précise. Il est fait d'une alchimie sentie plus que démontrée» (François Dupuy). Trouver l'instant propice est une

affaire d'expérience, où l'intuition l'emporte sur la logique : «Il n'y a pas de règle en la matière, mais jouer avec le temps requiert l'écoute des organisations syndicales pour prendre le pouls» (Michel Bernard, actuel directeur général de l'ANPE). Il est à la fois le fruit du hasard, d'une succession d'événements souvent imprévus, et l'objet d'une programmation volontaire, d'un choix tactique minutieux. Au moins faut-il être conscient de son importance.

3. Temporalité et rythme dans la conduite du changement

3.1. Une difficile continuité

La réforme et le politique ont chacun une temporalité : leur articulation, délicate, se traduit par des ruptures dans l'effort de réforme. Ces deux temporalités s'inscrivent dans des calendriers qui coïncident rarement et suivent des logiques différentes, parfois incompatibles. En bref, la temporalité du politique est trop souvent soumise à un horizon de court terme ; elle est dominée par l'urgence, rythmée par les enjeux électoraux et médiatiques, donc par la nécessité de faire valoir des résultats rapides. Au contraire, la temporalité de la réforme se déploie sur le long terme et dans la continuité : «Changer vraiment impose de changer la psychologie des gens, ce qui requiert du temps», note le directeur général de l'ANPE. Ce besoin de continuité et d'action prolongée dans le temps s'accommode mal de l'inconstance politique. L'échec de la réforme de l'État sous la IV^e République tient pour l'essentiel à cette instabilité. Des politiques volontaristes se sont succédé mais sont toutes restées à l'état de projet en raison de l'absence de suivi et de cohérence. Chaque gouvernement entreprit son propre programme de réformes et mit en place une structure pour l'animer, d'où d'innombrables comités et commissions : le Comité de la réforme administrative et le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en 1946, l'Institut technique des administrations publiques en 1947, la Commission nationale d'économie en 1950, un Groupe d'études pour la réforme administrative en 1952, le Comité exécutif de la réforme administrative en 1953, le Commissariat général à la productivité en 1954, remplacé en 1959 par le Service central d'organisation et de méthodes, le Comité de déconcentration en 1955, le Conseil supérieur de la réforme administrative en 1956, etc.

La continuité dans l'effort est essentielle. En témoignent notamment les réformes intervenues dans le périmètre de la Défense à partir des années 1990. A. Oudot de Dainville souligne que la réussite de la réforme de la DCN tient en partie à

«la continuité politique de Pierre Joxe à Michèle Alliot-Marie en passant par Alain Richard, lequel a pu compter sur la durée» (cinq ans).

Pour dépasser cette incompatibilité de temporalités, **la contractualisation pluriannuelle** constitue un instrument précieux. Les contrats de progrès signés entre l'État et l'ANPE ont permis d'assurer le soutien financier de l'État sur la durée, au-delà du principe d'annualité budgétaire, et d'engager les ministres successifs sur des objectifs de réformes fixés pour une période de quatre ans. De même, la DREE a pu s'appuyer sur un contrat pluriannuel signé avec le ministère des Finances. Pierre Joxe, alors ministre de la Défense, avait mis en place un plan triennal à propos des sites concernés par les restructurations ; selon son directeur de cabinet adjoint de l'époque, Louis Gautier, «ce procédé permettait d'engager les successeurs dans la réforme et donnait à cette dernière un caractère d'irréversibilité».

La constance suppose aussi **la continuité des équipes**, un des principaux facteurs de réussite du changement selon Michel Bernard. Or, remaniements ministériels et alternances politiques se traduisent souvent par des changements de direction, rompant la continuité des équipes et des réformes en cours. Il est légitime qu'un nouveau pouvoir souhaite imprimer sa marque et choisir sa direction. Mais trop de changements engagés et bénéficiant d'un soutien non partisan souffrent de ces ruptures. C'est vrai en particulier en France en raison du rôle que les cabinets ministériels occupent au détriment des directions des ministères : «aujourd'hui, lorsqu'un ministre prend ses fonctions, il trouve des ordinateurs sans mémoire». Pour assurer la continuité de l'action dans sa dimension technique et administrative – en deçà du politique –, comme cela se fait de longue date en Grande-Bretagne ou au Canada (avec les «sous-ministres»), il faut «placer, aux côtés des ministres politiques, des ministres administratifs, c'est-à-dire des secrétaires généraux, dotés d'un vrai pouvoir et pour longtemps». Ce mouvement est amorcé en France avec la création des postes de secrétaire général dans les ministères.

3.2. Question de rythme(s)

À chaque étape du changement, son rythme : autant la préparation du changement requiert de la circonspection, autant son exécution plaide pour des délais serrés. La conduite du changement connaît donc un rythme discontinu, fait d'accélération et de ralentissement, de temps de maturation et de moments d'action décisifs.

La préparation requiert du temps, non seulement pour définir le changement lui-même et assurer qu'il atteigne les objectifs souhaités, ce qui fonde sa

légitimité, mais aussi pour s'assurer qu'il est partagé par la plus grande proportion possible de parties prenantes. «Aucun changement n'est possible si les gens ne sont pas convaincus de sa nécessité» (Gérard Blanc, directeur des ressources humaines, Altadis). Pour C. Ghosn, «la méthode d'élaboration du plan devait être le gage de son futur succès» : le peu de temps dont il disposait, C. Ghosn l'a d'abord consacré à l'analyse du terrain et à l'écoute du personnel, à travers des réunions à tous les niveaux de l'entreprise, avec les fournisseurs et les clients, au Japon comme dans le reste du monde, rencontrant plus de mille personnes en trois mois. Pour M. Bernard, s'il y a eu «de vraies révolutions» à l'ANPE, elles ont toujours été précédées d'un délai important pour expliquer les réformes, laisser mûrir les esprits, «porter le changement sur le terrain, face aux agents». Avant de lancer le changement de statut par exemple, «six mois de négociations informelles, de brainstorming et d'appropriation de la problématique» ont été nécessaires. Cette préparation a compté dans la réussite de cette réforme, qui n'a déclenché que deux journées de grève : les approches brutales sont vaines, car «si l'on arrive à piéger les gens une fois, on ne peut pas le faire deux fois».

Chez Seita-Altadis, d'un changement à l'autre, le rythme dans la phase de préparation semble s'accélérer. Depuis 34 ans dans l'entreprise, M. Davion, secrétaire de l'UNSA/FSAS, dit avoir toujours connu des restructurations. La seule chose qui change «c'est le temps pris pour fermer les usines». Auparavant, les restructurations se déroulaient mieux parce qu'elles étaient programmées très longtemps à l'avance : «le temps permettait d'atténuer la douleur sociale» en aidant aussi bien les salariés à s'y préparer que la direction à les organiser. Le rythme n'aurait ensuite cessé de s'accélérer. Quant à la dernière fermeture en date, celle de l'usine de Lille, elle a surpris et désemparé tout le monde. Une fois toutes les anciennes usines fermées, il ne restait que trois établissements modernes : Lille, Nantes et Riom. Les informations disponibles ont d'abord semblé désigner l'usine de Riom, avant de menacer celle de Nantes. Contre toute attente, c'est la fermeture de l'usine de Lille qui a été annoncée, alors même que ce site avait continué à embaucher, à investir en matériel et en formations jusqu'au dernier moment ; la direction de l'entreprise elle-même reconnaît que ce revirement de stratégie contribue aux difficultés rencontrées dans la suite de ce dossier, insuffisamment préparé aux yeux des personnels.

L'exécution gagne, à l'inverse, à suivre un rythme rapide. D'abord parce que le changement occasionne forcément une transition perturbante : des méthodes ou des structures sont abandonnées avant que d'autres ne soient instaurées et validées.

L'incertitude n'instaure pas un climat favorable ; d'où la nécessité de ne pas prolonger cette transition. Ensuite, parce que le meilleur combustible pour alimenter le changement, ce sont ses premiers résultats tangibles. C. Ghosn considère ainsi la rapidité d'exécution comme « *un paramètre d'une importance capitale* », car si les premiers résultats du changement arrivent dans un délai court, ils aident à générer un « *cercle vertueux de la réforme* » en suscitant « *une confiance grandissante dans le projet et en motivant les troupes* ». Cette exigence de rapidité était d'autant plus forte que les salariés de Nissan avaient fait l'expérience de plans de redressement successifs qui avaient tous échoué. Si les premiers résultats tardent à venir, les remises en question de la réforme apparaissent vite et la motivation à poursuivre les efforts s'essouffle. À la DREE, J.-F. Stoll confirme qu'il faut pouvoir présenter rapidement de réelles avancées, non seulement pour nourrir l'intérêt et « *la fierté des agents* » à participer au changement, mais aussi pour conforter le soutien accordé par l'autorité politique.

Cette rapidité dans l'exécution n'est pas pour autant toujours souhaitable. L'exécution sur une longue durée peut aider à atténuer l'intensité d'un changement et contribuer à son acceptation. Par exemple, la restructuration des forces armées sur une longue durée (plus de dix ans) a permis d'éviter le recours à des lois de dégageant des cadres. Au total, la réforme a été coûteuse car longue, mais le fait de la conduire dans la durée a permis de la rendre moins brutale qu'ailleurs. D'où un dilemme dont il faut peser chaque branche avec soin, précisément dans la phase de préparation. Au moins faut-il que cette longue durée ne se mue pas en horizon incertain : elle doit être balisée, rythmée d'échéances intermédiaires.

De toute façon, *cette rapidité n'est pas toujours possible.* Souvent, l'exécution patine, mais pour des raisons moins pertinentes que celles qui viennent d'être évoquées : la « *lenteur de l'administration dans la mise en œuvre du changement* » est relevée par les acteurs interrogés, qui considèrent notamment les règles des marchés publics, la gestion des opérations immobilières et le système des corps comment autant de freins. En revanche, « *la LOLF pourrait faciliter le processus de réforme en autorisant la fongibilité transversale* » (A. Oudot de Dainville).

Face à ce dilemme et aux freins concrets qui accompagnent l'action administrative, **une planification rigoureuse** des différentes phases du changement est essentielle. À propos des réimplantations de la Marine, A. Richard estime que « *la réussite du projet tient pour beaucoup à sa planification : il s'agissait d'un projet global, qu'on*

ne pouvait pas arrêter ». Certains cabinets de conseil, sollicités par des administrations en réforme, ont mis au point des systèmes de planification de la conduite du changement, étape par étape. On est ici à la rencontre du temps et du mode de pilotage, lequel fera l'objet d'autres approfondissements.

3.3. Le changement perpétuel

Tous les acteurs rencontrés évoquent « *un cercle vertueux du changement* » dans lequel les réformes réussies aident à conduire les suivantes. Le changement ne s'apparente donc pas à un moment, borné dans le temps par un début et une fin, mais a vocation à devenir un processus permanent. Plutôt qu'une fin, c'est un point d'irréversibilité qu'il faudrait atteindre afin d'enclencher une dynamique d'amélioration continue. « *Cette spirale doit toutefois être maîtrisée* », selon le directeur général de l'ANPE. Le risque est en effet de voir les réformes successives s'enchevêtrer au point « *de perdre les pédales* ». Il est alors nécessaire de veiller à la cohérence d'ensemble du processus de changement, en distinguant nettement les étapes et en aménagement des temps de pause ou de « *digestion* » entre les réformes successives. C'est ainsi que la conduite du changement permet de faire vivre, en lui rendant sa modernité, le principe d'adaptabilité qui est au fondement du service public.

Les membres du groupe de projet

Aurélien Colson, *chef de projet, chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;

Sylvie Bénard, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Marc Benayoun, *vice-président, BCG* ; Ethel Charbonnier, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Pierre-Yves Cusset, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Renaud Dorandeu, *professeur des universités, directeur adjoint des études à l'ENA* ; Nathalie Guichard, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Bruno Héroult, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Cécile Jolly, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Marguerite Lebec, *chargée d'études, Commissariat général du Plan* ; Lucile Schmid, *chef du Service de la modernisation de l'État, Commissariat général du Plan*.

• **Contacts** : Aurélien Colson
acolson@plan.gouv.fr

Nathalie Guichard
nguichard@plan.gouv.fr

La mesure de l'intégration et des discriminations : un enjeu pour les politiques publiques

1. L'état du débat

La mesure de l'intégration sociale est complexe. Elle l'est encore davantage en France. Les valeurs sur lesquelles se fonde le contrat social dans notre pays ont pu freiner le développement d'indicateurs en ce domaine. Mesurer l'intégration sociale, c'était prendre le risque de dévoiler que le consensus politique et social sur le principe d'égalité pouvait recouvrir de vraies disparités de traitement (territoriales, individuelles, par secteur).

La situation a changé. La crise de l'éducation, les limites des politiques publiques liées à l'intégration sociale (ville, insertion) et les inégalités d'accès aux droits ont dévoilé certains processus de désintégration sociale. Les analyses de cette désintégration ont pris de l'importance, à travers la notion de discrimination. Elles complètent celles de l'intégration. Le débat public porte aujourd'hui sur trois aspects : les mécanismes de l'intégration, les processus de désintégration et enfin les manières d'inverser ces dynamiques de régressions territoriales et individuelles.

Des indicateurs en ce domaine auraient trois fonctions : mieux connaître la réalité sociale, définir les objectifs des politiques publiques et permettre de les évaluer. Le Haut Conseil à l'intégration en a fait une priorité de son Observatoire des statistiques, comme le rapport de Bernard Stasi préconisant la création d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (qui sera effective en 2005). Le tout récent rapport de la Cour des comptes sur l'intégration des populations issues de l'immigration réaffirme

également cette priorité, comme celui sur les discriminations à l'encontre des minorités visibles remis par Claude Bébéar au Premier ministre.

Le degré d'avancement du processus d'intégration se mesure et s'apprécie par rapport à une pluralité de dimensions. Pour reprendre les termes employés par François Héran, directeur de l'INED, «*cette mesure de l'intégration n'a de sens que si on la rapporte aux facteurs qui la conditionnent. Une même volonté d'intégration peut avoir des chances de réussite variables selon les contextes définis. Un même contexte peut donner lieu à des intégrations très inégales, selon que la volonté d'intégration est présente ou non*».

Considérée sous cet angle, la question de l'élaboration d'indicateurs de l'intégration n'est pas neutre. On voit deux thèses s'affronter : pour certains la mise au point d'indicateurs d'intégration doit être précédée d'une définition de celle-ci recueillant le plus large consensus (qu'est-ce qu'être intégré, intégré à quoi, comment ?) ; pour d'autres, chargés de la mise en œuvre des actions concrètes de maintien de la cohésion sociale, la nécessité se fait sentir de mesurer régulièrement les risques de déchirure du tissu social et d'apprécier l'efficacité de ces actions afin de les corriger ou, si elles donnent satisfaction, de les développer. Dans le vocable «*indicateurs d'intégration*», les premiers mettent l'accent sur le mot *intégration*, les seconds sur le mot *indicateurs*.

Aujourd'hui, certains pensent qu'il est urgent de disposer de statistiques détaillées sur les questions des discriminations et des nouvelles inégalités.

D'autres font remarquer qu'une réflexion préalable est nécessaire pour approfondir les connaissances. La difficulté vient du fait que pour qu'un indicateur ait un sens, il doit mesurer l'état d'un phénomène par rapport à un référent, un objectif ou une norme. Dans le cas de l'intégration sociale, ces normes, ces référents et ces objectifs n'ont jamais été fixés.

2. Quels indicateurs retenir ?

Les chercheurs ayant produit les contributions les plus significatives font remarquer 1. que les listes d'indicateurs qu'ils proposent sont nécessairement incomplètes ; 2. que les différents critères et variables qu'elles recensent sont parfois partiellement redondants ; 3. qu'il est difficile d'établir un ordre de priorité.

En outre, l'intégration est un processus qui s'inscrit dans le temps individuel tout autant que sociétal. Des indicateurs agrégés (tels qu'un taux de chômage ou de pauvreté), même mesurés régulièrement à l'échelle d'un pays, d'une ville ou d'un quartier, ne sauraient suffire. Il est nécessaire de compléter ces analyses quantitatives et spatiales par des dispositifs d'enquête ou d'observation qui enregistrent l'enchaînement des situations vécues par les individus selon plusieurs critères (emploi, logement, accès aux soins, accès à la nationalité, situation familiale ou liens amicaux et sociaux). La plupart des études, françaises et étrangères, montrent que c'est dans cette observation à travers le temps que notre connaissance des relations complexes entre les dimensions sociales, économiques et politiques de l'intégration s'améliore.

3. Les propositions antérieures

La décennie écoulée a été caractérisée par une réflexion sur les indicateurs d'intégration et un début de mise en œuvre, puis, faute de commandes politiques claires, par l'arrêt de cette réflexion au seul profit du comptage des flux migratoires et des populations étrangères vivant en France.

Au début des années 1990, les travaux du groupe «Statistiques» du Haut Conseil à l'intégration (HCI) ont ainsi permis d'élaborer une première liste concernant «les immigrés et leurs enfants de la première génération, qu'ils soient étrangers ou français». La nomenclature proposée distinguait quatre dimensions, susceptibles d'être quantifiées : la nationalité, la famille, la promotion sociale et la vie en société. Cependant, compte tenu des difficultés de définition du concept d'intégration, les quatre dimensions retenues par

le HCI ne paraissaient pas exhaustives. L'élargissement de celles-ci a été abordé par Michèle Tribalat dans les travaux qu'elle a réalisés à l'aide de l'enquête *Mobilité géographique et insertion sociale* (MGIS) conduite par l'INED et l'INSEE en 1992. Celle-ci a permis de construire la plupart des indicateurs proposés par le HCI et d'aborder d'autres dimensions : mixité, références culturelles, sentiment d'appartenance. (Mirna Safi, 2004, à paraître). Ces indicateurs pourraient également être construits et leurs valeurs actualisées, à l'aide de la récente enquête *Histoire de vie* (INSEE, 2003).

4. Les exemples étrangers

Les premiers travaux relatifs à la construction d'indicateurs d'intégration sont ceux réalisés aux États-Unis dans les années 1960 après la publication des ouvrages de Glazer et Moynihan (1963) et de Gordon (1964). À côté de ces travaux pionniers, il faut signaler les très nombreuses recherches sur l'immigration conduites depuis lors par les démographes, sociologues et économistes nord-américains. La synthèse rédigée par Cahuc et Fougère dans le rapport du séminaire «Immigration, marché du travail, intégration» organisé par le Commissariat général du Plan (2001) présente par exemple les résultats les plus significatifs obtenus par les économistes américains.

Ces résultats concernent tout à la fois les effets de l'immigration sur le chômage et les salaires du pays d'accueil, l'évolution des revenus des migrants au cours de leur vie active, ou bien encore leur mobilité sociale ou celle de leurs enfants. Ces études complètent la longue liste des travaux produits par les sociologues et démographes américains sur les déterminants et le devenir des unions mixtes, sur les processus de ghettoïsation, ou sur les effets des politiques anti-discriminatoires et d'*affirmative action*.

De telles recherches commencent à être conduites en Europe, principalement en Grande-Bretagne ou en Allemagne (par exemple, à l'*Institut zur Zukunft der Arbeit* – IZA, à Bonn). Il faut également signaler que plusieurs études récentes conduites aux États-Unis, au Canada ou en Australie ont mis en évidence les effets de l'acquisition de la nationalité du pays d'accueil sur l'accès à l'emploi et la position sociale. Mais le domaine dans lequel, depuis 30 ans maintenant, les recherches internationales sont les plus avancées est celui de la mesure des discriminations sur le marché du travail ou du logement (voir par exemple le numéro spécial publié en 1998 sur ce thème par le *Journal of Economic Perspectives*).

5. Les travaux récents : un renouvellement des problématiques

Plusieurs études récentes illustrent le renouvellement des analyses statistiques de l'intégration. Ce renouvellement, qui fait suite à l'inertie de la fin des années 1990, se caractérise par une approche plus dynamique, qui essaie de cerner de manière plus précise les temporalités des processus d'intégration. Ainsi, sont centrales dans ces nouvelles analyses des variables telles que la durée de séjour en France ou le rang de la génération (parents, enfants, etc.).

Par exemple, Catherine Borrel et Chloé Tavan (dans *France portrait social*, 2003) ont en particulier montré, à l'aide du recensement de 1999 et de l'enquête *Étude de l'histoire familiale*, que plus du tiers des immigrés vivant en couple sont en union avec une personne non immigrée. Quand les deux conjoints sont immigrés, l'endogamie reste très forte : dans neuf cas sur dix, les conjoints ont la même origine. Exploitant la même source, Laurent Toulemon (dans *Population et Sociétés*, 2004) a montré que la moitié des enfants d'immigrés sont issus d'un couple mixte. Il trouve également que pour les femmes immigrées, le profil de fécondité est très fortement marqué par l'âge qu'elles avaient lors de la migration : les immigrées entrées très jeunes en France (avant l'âge de 13 ans), ont à peine plus d'enfants que les femmes nées en métropole.

Toujours avec les données de l'enquête *Étude de l'histoire familiale*, Dominique Meurs, Ariane Pailhé et Patrick Simon (2004, à paraître) ont pu distinguer les immigrés arrivés après l'âge de 10 ans, ceux arrivés avant cet âge, les personnes nées en France dont les deux parents sont nés à l'étranger, les personnes nées en France dans un couple mixte et les personnes nées en France de deux parents nés en France. Leur analyse statistique fait apparaître des différences souvent significatives de taux de chômage ou d'emploi entre ces cinq groupes.

Enfin, exploitant la dernière enquête *Formation-qualification professionnelle* (FQP, 2003), Denis Fougère et Julien Pouget (2004, à paraître) ont mesuré le taux de chômage et la fréquence d'accès aux emplois de la fonction publique des Français dont l'un au moins des deux parents était de nationalité étrangère à la naissance.

Leur étude met notamment en évidence que le taux de chômage des jeunes Français dont l'un au moins des parents est originaire du Maghreb, est deux fois et demi plus élevé que celui des jeunes dont les deux parents sont d'origine française, que leur niveau d'éducation soit inférieur ou supérieur au baccalauréat.

Ces premiers résultats ouvrent la voie à d'autres. Les perspectives de recherche en ce domaine ont en effet été modifiées en profondeur par l'évolution des données statistiques disponibles et la conception même de l'outil statistique. De nombreuses enquêtes de l'INSEE contiennent déjà des informations relatives à la nationalité de la personne au moment de l'enquête, à son lieu et pays de naissance. Surtout, d'autres, plus récentes, ont ajouté l'âge à l'entrée en France pour les étrangers, ou encore le pays et la nationalité de naissance des parents.

La plupart des indicateurs socio-économiques sont donc calculables à partir de ces sources. Certains le sont même à intervalles réguliers. Par exemple, les indicateurs relatifs à la situation familiale, à la situation vis-à-vis du chômage et de l'emploi, à la CSP ou au salaire, peuvent être construits sur la période des vingt ou trente dernières années pour les étrangers et pour les Français (par naissance ou par acquisition) à partir de l'enquête sur l'emploi, de l'enquête *Formation et qualification professionnelle*, des recensements de la population et de l'*Échantillon démographique permanent*. D'autres indicateurs, notamment ceux relatifs aux conditions de vie, aux référents culturels des immigrés et de leurs enfants, ou encore à leur perception des discriminations, ne peuvent être mesurés que ponctuellement, à l'occasion d'enquêtes spécifiques telle que les enquêtes MGIS ou « Histoire de vie ».

6. Pour une meilleure mesure des discriminations

Si elles marquent un nouvel essor du travail de quantification des processus d'intégration, les études récentes adoptent toutes une approche « toutes choses égales par ailleurs » qui ne mesure qu'imparfaitement l'ampleur des discriminations à l'œuvre, en particulier sur le marché du travail. Il est peu probable que les groupes discriminés aient « par ailleurs » le même niveau d'études, la même origine sociale, le même âge, etc., que les groupes qui ne font pas l'objet d'une discrimination. L'analyse statistique peut permettre de dépasser cette difficulté en tenant compte explicitement de ces différences d'éducation, d'âge, etc. C'est ce qu'ont fait de nombreuses études internationales. On en trouvera les exemples les plus représentatifs dans les travaux de Johnson et Neal (*Journal of Political Economy*, 1996) ou de Blau et Kahn (*Journal of Labor Economics*, 1997) sur les écarts de salaire d'une part, entre blancs et noirs, et, d'autre part, entre hommes et femmes aux États-Unis. Ces méthodes d'identification des discriminations systématiques (que certains en France qualifient bien étrangement d'*indirectes*) sont encore peu connues dans notre pays. Le développement des

expériences de «testing» ne permet que partiellement de répondre à la question, parce que le *testing* ne peut être appliqué lorsqu'il s'agit d'aller débusquer les discriminations en matière de progression des rémunérations et de conditions de travail au sein de l'entreprise.

7. Recentrer les thématiques futures

La question des discriminations sera à l'avenir au centre du dispositif statistique. L'analyse statistique des discriminations revêt en effet une portée générale ; elle concerne toutes les catégories de personnes qui souffrent d'écarts systématiques de traitement en raison par exemple de leur sexe, de leur sexualité, de leur handicap ou de leur apparence physique. La progression de l'instabilité professionnelle et sociale devrait conduire à la centrer sur les questions d'accès à la formation initiale ou continue, au logement, à l'emploi et aux professions.

Cette progression de la mesure des discriminations devrait être encouragée par le fait que les réponses statistiques en ce domaine font d'ores et déjà l'objet d'un consensus scientifique plus grand que celle des indicateurs d'intégration, par nature plus multidimensionnelle.

Mais la détection des discriminations devra être complétée par des travaux sur des thématiques plus larges. Il est devenu urgent de poser la question de l'accès à la nationalité française et de ses effets sur la promotion sociale et professionnelle. Certes, l'accès aux droits civiques est avant tout une exigence démocratique. Mais au-delà de ce principe premier, il est une autre justification. En effet, l'accès à la nationalité française peut aider à abaisser certaines barrières et limiter les préjugés ; comme l'ont montré plusieurs études américaine, canadienne et australienne, l'accès à la nationalité contribue à améliorer significativement la situation professionnelle des immigrants.

En troisième lieu, quoique puissent prétendre certaines études, l'analyse du processus de ségrégation urbaine ne fait que commencer. En ce domaine, de nombreuses inconnues devront être levées pour comprendre dans quelle mesure les mobilités résidentielles dépendent des parcours professionnels des parents et de la scolarité des enfants, et plus généralement des conditions de vie dans les quartiers. Pour que la connaissance de ces phénomènes progresse, il est important que les pouvoirs publics se dotent d'un outil d'observation adapté, qui est encore à construire. Ce manque a été souligné au sein du Conseil national de l'information statistique lors du récent débat sur les indicateurs et les instruments statistiques pour la politique de la ville (voir le compte rendu de la

réunion de l'Inter formation statistiques sociales du CNIS tenue le 30 septembre 2004). Ainsi, pour être correctement conduits, l'évaluation et l'éventuel renforcement de la loi dite SRU (solidarité et renouvellement urbain) et des programmes de zones franches devraient pouvoir bénéficier d'un dispositif d'observation renforcé et actualisé de manière continue.

Par ailleurs, l'effort de quantification devra également viser l'évaluation des dispositifs qui seront mis en place pour limiter les pratiques discriminatoires et la ségrégation urbaine (anonymisation des CV comme préconisé par le rapport Bébéar, extension des autorisations de travail dans certains secteurs ou professions, octroi de bourses spécifiques aux élèves méritants des ZEP, redécoupage de la carte scolaire, création d'un service public de caution financière pour l'acquisition ou la location de logements, etc.). Cet effort d'évaluation est indispensable, car en son absence, les mesures proposées aujourd'hui, souvent relayées par une forte publicité médiatique, risquent d'apparaître comme des annonces symboliques, sans effets significatifs. Les déceptions et les tensions qui s'ensuivraient n'en seraient que plus grandes. En outre, l'évaluation des mesures anti-discriminatoires proposées par certaines entreprises (chartes et audits de diversité) se heurtera à une difficulté intrinsèque s'ils ne sont pas validés par des organismes indépendants (par exemple, par des comités interprofessionnels de labels). Ils pourront être facilement remis en question en raison de la suspicion de manipulation.

La volonté politique sera en ce domaine un levier important. Au-delà du listage et de la mesure de chacun des indicateurs pris séparément, l'enjeu restera, dans les années qui viennent, de fournir une vision plus large du processus d'intégration, notamment en produisant des outils de suivi qui permettront de mettre en relation, aux niveaux le plus fin de l'analyse (individu, ménage, quartier, commune, entreprise), les différentes dimensions de ce processus.

8. Conclusion

Ce bref panorama montre que depuis le début des années 1990, les travaux statistiques sur la mesure de l'intégration ont permis une réelle progression en ce qui concerne les aspects méthodologiques et les données disponibles. Il illustre également le fait qu'il est sans doute difficile, voire impossible de répondre *a priori* de manière définitive à la question «Qu'est-ce qu'une intégration réussie ?». Le croisement des parcours individuels, des histoires de vie et des tendances sociologiques est inhérent à ce sujet, les indicateurs pourront toujours être relativisés. Mais leur utilité lorsqu'il

s'agit de nourrir un débat public qui reste encore trop exclusivement alimenté par les symboles et les émotions est indéniable.

Les membres du groupe de projet

Lucile Schmid, *chef de projet, chef du Service de la modernisation de l'État, 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* ; Pascale Flamant, *inspectrice adjointe des Affaires sociales, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité* ; Olivier Galland, *directeur de recherches, CNRS* ;

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, Commissariat général du Plan* ;

Membres : Jacques Donzelot, *professeur des Universités, université de Paris-X Nanterre* ; Ghislaine Hudson, *proviseure du lycée de Dammarie-les-Lys* ; Catherine Margaté, *maire de Malakoff* ; Jean-Philippe Setbon, *sous-préfet, chargé de la politique de la ville, Seine-Saint-Denis* ;

Formes de sociabilité

Responsable : Pierre-Yves Cusset, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;

Membres : François de Singly, *professeur de sociologie, université de Paris-V* ; Olivier Galland, *directeur de recherche, CNRS*.

- **Contacts** : Lucile Schmid
lschmid@plan.gouv.fr
Nathalie Guichard
nguichard@plan.gouv.fr

Régions et enjeux territoriaux

- RACINES

Les relations entre l'État et les pouvoirs locaux. La dimension financière

- DÉMÉTER

Enjeux prospectifs de la décentralisation de la formation professionnelle

- POLES

La répartition géographique des ressources de santé

- PERROUX

La localisation des activités : un scénario tendanciel

Les relations entre l'État et les pouvoirs locaux

La dimension financière

Les relations État/collectivités territoriales connaissent aujourd'hui des turbulences conjoncturelles exacerbées par l'actualité politique et législative provoquant une certaine crispation des acteurs. Au-delà de ce contexte et au travers de la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives (loi sur l'autonomie financière, loi sur les libertés et responsabilités locales, loi organique des lois de finances «LOLF»...), la relocalisation des compétences, les perspectives budgétaires, fiscales et donc financières de l'État et des collectivités dans un contexte européen en pleine évolution (élargissement à 25 États membres, projet de Constitution) posent problème.

Cette tension, dont on ne sait si elle sera durable (derniers sursauts d'une nation jacobine ou prémices d'un nouvel équilibre des pouvoirs?), amène à s'interroger sur le rôle futur de l'État, en particulier du point de vue des responsables de collectivités territoriales : sur quelles missions devrait se concentrer l'État dans les 15 ans à venir ? quelles missions devrait-il abandonner, notamment au prix d'un transfert total vers les collectivités ? quelles missions «nouvelles» devrait-il assurer, en particulier à la demande des collectivités territoriales ?

Le concept d'État s'entend dans son acception large d'ensemble des services généraux de la nation, centraux et déconcentrés, avec une vision délibérée de l'État porteur, entre autres acteurs, des intérêts à long terme du pays et de ses habitants, soucieux et garant de l'intérêt général. Par ailleurs, plutôt que de fonder la réflexion exclusivement sur la demande d'État, il apparaît plus enrichissant de réfléchir à la nature et à l'évolution de la *relation entre l'État et les*

collectivités territoriales en vue de donner une réelle densité politique à la réflexion prospective. Le mot relation s'entend comme rapport, lien de dépendance ou d'influence réciproque entre autorités politiques.

La réflexion sur l'évolution des relations entre l'État et les autorités politiques territoriales peut s'apprécier dans cette optique autour de trois dimensions principales :

- **dimension institutionnelle** : au-delà des problèmes subalternes de zonages et de frontières, la modification des compétences et des périmètres institutionnels peut, en provoquant la relocalisation des jeux d'acteurs politiques, conduire à des mutations bien plus profondes que celles résultant d'injonctions législatives ;
- **dimension humaine et managériale** : les collectivités territoriales n'assumeront pleinement leur avenir que si les décideurs politiques peuvent s'appuyer sur du personnel d'encadrement de haut niveau, des moyens solides d'expertise et des systèmes d'information pertinents ;
- **dimension financière** : l'évolution du budget de l'État au regard des critères de Maastricht et «la crise des finances locales» annoncée par certains méritent des réflexions approfondies en préalable à toute prospective.

Cette note présente le contexte, en pleine mutation, et amorce une première réflexion sur la dimension

financière qui conditionne, certes partiellement, le rétablissement de la *confiance* entre l'État et les collectivités territoriales.

1. Un contexte en pleine mutation

1.1. Le mouvement décentralisateur : de nouveaux équilibres à organiser

La décentralisation a pour objectif de mieux ajuster l'offre et la demande en matière de *responsabilisation* des citoyens et des acteurs publics. Elle vise à donner des compétences propres, distinctes de celles de l'État, aux collectivités territoriales dans un souci de proximité, d'efficacité et de respect de la vocation et de la volonté des territoires à prendre en main leur destin. La décentralisation est censée assurer ainsi un *meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire*. Les collectivités territoriales – ou collectivités locales – sont les structures politiques en charge des intérêts de la population d'un territoire précis. Leur définition et organisation sont déterminées par la Constitution, les lois et décrets selon trois niveaux : régional, départemental et communal (incluant l'intercommunalité). La récente modification de la Constitution (mars 2003) consacre le principe de la décentralisation ; ce dernier constitue une modification profonde dans la structure de l'État et construit «une nouvelle architecture des pouvoirs».

La recherche de la performance au travers du partage des compétences s'accompagne nécessairement d'une réorganisation des pouvoirs au sens des capacités à faire et à disposer des moyens pour faire. Elle fixe deux objectifs principaux : l'instauration d'une véritable proximité politique et administrative et la cohérence de l'organisation institutionnelle.

1.2. La multiplicité des acteurs

Sur le plan structurel, la fragmentation est liée au nombre de niveaux de décentralisation : quatre niveaux constitutionnels (État, régions, départements, communes) auxquels s'ajoute l'intercommunalité. Au plan administratif, l'éclatement est également visible autant au sein de l'État, entre les directions ministérielles et les services déconcentrés, qu'au sein des collectivités territoriales.

La loi «Libertés et responsabilités locales d'août 2004» aborde les thèmes fondamentaux de l'organisation territoriale avec des dispositions propres à *modifier* de façon sensible *l'action publique locale*, à tout niveau institutionnel.

L'État, de son côté, doit continuer de se transformer, d'une part, pour accompagner le plus efficacement possible l'évolution des rapports de

pouvoir et des pratiques sociales, d'autre part, pour répondre de façon raisonnable aux attentes et aux exigences de plus en plus complexes des collectivités territoriales. À ces conditions l'État et les collectivités territoriales verront renforcer leur capacité à maîtriser un destin à partager.

1.3. Une situation ambivalente

D'un côté se manifeste le besoin d'aspirer à davantage de pluralisme et de décentralisation ; de l'autre persiste l'attachement à l'existence d'un lieu central où puisse s'exprimer une impulsion, une volonté commune forte et efficace. Si l'aspiration à plus d'autonomie dans un souci de proximité et d'efficacité est largement partagée par les différents acteurs, sa mise en œuvre nécessite de bien *cerner les fonctions et les compétences* que l'État ne saurait abandonner, devrait conforter voire créer.

L'État stratège, porteur des intérêts à long terme du pays, capable d'identifier les besoins latents et d'être attentif aux attentes des collectivités territoriales et recentré sur ses missions essentielles choisira alors d'assurer pleinement différents rôles :

- garant de la légalité,
- garant de l'équité entre les citoyens et les territoires (fondement de l'unité de la nation),
- arbitre entre les différents niveaux locaux,
- garant de l'intérêt général national.

Se pose, en particulier, la question du recentrage de l'État sur les fonctions de police, justice, prévention et gestion des risques naturels et technologiques.

Les précédentes étapes de décentralisation se sont opérées sans que l'ordre institutionnel soit vraiment bouleversé. Cela peut s'expliquer par la mise en place, tant au niveau central qu'au niveau local, de contre-pouvoirs et d'instruments de limitation du pouvoir local, qui se sont montrés particulièrement efficaces. Aujourd'hui s'ouvrent de nouveaux champs qui pointent les *vrais enjeux des futures étapes de décentralisation* dans les nouvelles organisations des pouvoirs, sources de conflits éventuels.

1.4. Un stimulant : l'Europe

La dimension européenne imprègne de façon variable selon les secteurs la vie quotidienne des citoyens et des institutions aux différents échelons nationaux et locaux.

Véritable aiguillon, l'Europe joue le rôle de catalyseur pour appréhender les difficultés

nationales ; elle place l'État dans l'obligation de se moderniser. La déréglementation européenne a jusqu'à maintenant interpellé le service public français et l'intervention de l'État fait l'objet d'un débat permanent.

L'État doit dans ces conditions construire de *nouvelles formes d'intervention* ; les effets pervers de la réglementation appellent de nouvelles régulations et concourent à la redéfinition des missions centrales.

Le droit communautaire établi par les institutions européennes place les collectivités territoriales dans une position peu confortable : elles sont dans certains cas assimilées à l'État, dans d'autres à des particuliers ; ainsi peuvent-elles se voir accusées de ne pas avoir appliqué les dispositions d'une directive même si celle-ci n'a pas été transposée par l'État français. Ce dernier reste certes responsable devant la Commission et a les moyens de stimuler les collectivités ; mais l'ambiguïté est entretenue par l'idée développée par certains selon laquelle l'Europe, perçue comme «contre-pouvoir» potentiel, peut représenter une chance pour les régions pour développer leur responsabilité, voire leur autonomie politique.

Dans un environnement économique de plus en plus ouvert, dans un contexte de mondialisation, les acteurs locaux apparaissent comme bien placés pour animer *les dynamiques de changement*. Les régions européennes créent de nouveaux espaces de coopération, des structures de coordination sans personnalité juridique : des «euro-régions».

L'enjeu révélé est d'assurer *l'indispensable cohésion*, résoudre les contradictions qui peuvent surgir des nouvelles postures et ambitions des pouvoirs locaux et redéfinir la dimension territoriale de l'intérêt général.

1.5. L'intérêt général : un nouveau partage

L'intérêt général est exprimé par des institutions tant nationales que locales mais il peut exister d'autres sources de légitimité de la défense de l'intérêt général. Ceci présuppose une hiérarchisation des éléments fondateurs de l'intérêt général.

L'intérêt général invoqué aux multiples niveaux territoriaux résulte de l'émergence de nouvelles autorités, en référence à des échelles de temps diverses. La multiplication des avis, des concertations conduit à la complexification et à l'allongement des procédures ; elle retarde ainsi toute prise de décision alors que le citoyen «consommateur» réclame de la réactivité. C'est ainsi que la *confiance des citoyens* se renforce vis-à-vis des élus locaux, plus proches et plus réactifs alors qu'elle s'effondre vis-à-vis de l'État.

Privé d'une volonté politique forte, l'intérêt général risquerait d'être instrumentalisé par des intérêts locaux divergents. La somme des intérêts locaux ne construit pas l'intérêt général.

1.6. La nouvelle recomposition public-privé

Un nouveau concept de gestion publique, le partenariat public-privé (PPP), apparaît dans l'univers des administrations publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics) et des entreprises privées. À côté des deux formules classiques (marchés publics et délégations de service public), les contrats «PPP», d'un type nouveau, permettent depuis l'ordonnance du 17 juin 2004 de confier à des entreprises privées la conception, la réalisation, le financement, l'exploitation et la maintenance de certains équipements publics ou la mise en œuvre d'une prestation de service public.

En introduisant dans les décisions de financement de certains investissements publics des éléments de performance, de risque, donc de «rentabilité», l'avènement des opérations croisées «public-privé» ouvre des perspectives importantes mais sans doute aussi, au niveau des collectivités territoriales, des éléments de perturbations substantielles : on peut s'attendre à une croissance des volumes de financements disponibles (possibilité de mobilisation de capitaux privés) autant qu'à la tentation de prises de risques exagérés (le risque socio-économique propre au public et le risque financier privilégié par le privé ne se rejoignent pas forcément !).



Divers futurs peuvent être envisagés concernant la relation du couple État-collectivités territoriales ; les variables identifiées comme susceptibles d'exercer une influence déterminante sur cette relation sont les variables démographique, économique, financière, technologique, sociale, institutionnelle, organisationnelle et culturelle.

Dans ce contexte, des discontinuités de diverses sortes peuvent modifier et faire évoluer le lien entre pouvoir local et pouvoir central ; une des causes de rupture envisageable est la raréfaction de l'argent public.

2. De nouvelles relations financières pour restaurer la confiance

Dans un contexte de dégradation de la relation État-collectivités territoriales, proposer une nouvelle forme de relation financière pourrait constituer une réelle chance pour restaurer la confiance. L'évolution du financement des collectivités territoriales au cours des prochaines années représente un enjeu politique important.

2.1. La rareté de l'argent public : une rupture, une chance ?

Le financement des collectivités territoriales repose sur des règles complexes et en constante évolution ; la fiscalité apparaît archaïque et d'un rendement peu satisfaisant. C'est l'État qui fixe le cadre des finances locales, il établit les normes et assume une partie des financements par des concours (subventions, participations, dotations et compensations). Les concours financiers de l'État doivent *concilier les intérêts contradictoires des collectivités* dans un contexte de contrainte budgétaire. L'évolution du financement des collectivités territoriales s'est distinguée par une dépendance croissante envers l'État ; la récente loi organique sur l'autonomie financière des collectivités territoriales devrait mettre fin à ce processus.

Suite à la nouvelle loi relative aux libertés et responsabilités locales, l'année 2005 marquera le lancement de nouveaux transferts. Les élus locaux s'inquiètent du transfert des charges qui seraient insuffisamment compensées par l'État ; il est vrai que le système de recettes locales montre une désadaptation aux nouvelles responsabilités confiées aux acteurs locaux.

Les difficultés sont aujourd'hui nombreuses et les *causes de tension sont connues* : l'accroissement des dépenses, dont celles d'investissement, dans un contexte de difficultés pour l'État à tenir ses engagements (contrats de Plan État-région, progression des dotations...), le risque de polarisation sociale et économique, la dérive possible des dépenses communales et intercommunales, la déconsidération latente des services déconcentrés. Des précédents entachent la relation entre l'État et les différents niveaux locaux.

Il s'agit de poser les conditions de nouveaux partenariats et de ne plus placer l'État dans la position d'un État providence, tuteur, ni de considérer les collectivités territoriales comme de simples gestionnaires. Une nouvelle relation de confiance peut s'établir s'il est envisagé de sortir des échelons spécifiques, de provoquer une réarticulation des compétences et *de donner un nouveau souffle en partant des missions de chacun*. Assurer des partenariats État-régions-départements-communes (communautés) sur la base d'engagements clairs et réciproques et créer un réel management public constituent un véritable levier dans l'organisation des nouveaux liens entre les différents acteurs. Sur ce thème l'État stratège peut pleinement s'exprimer.

2.2. L'État garant de l'équilibre financier des collectivités territoriales

Afin de remédier durablement à la perte de confiance des collectivités territoriales vis-à-vis de

l'État dans ses engagements financiers, il apparaît nécessaire que les participations budgétaires de celui-ci soient stabilisées et honorées afin que les programmes de dépenses soient finalisés.

Pour compenser les inégalités dues à la fiscalité directe locale, l'État se substitue largement au contribuable local, généralement par des compensations fiscales. Ce mécanisme a pour principal inconvénient de réduire l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales souhaitent la stabilité, garante en partie de leur autonomie, voire la progression annuelle des concours qu'elles perçoivent de l'État. Les dégrèvements fiscaux sont une solution appropriée mais peu responsabilisante pour les collectivités lorsque l'État décide la suppression de recettes fiscales. L'État se substitue aux contribuables locaux et les collectivités continuent à voter chaque année des taux d'imposition qu'il prend en compte pour calculer les dégrèvements. Cependant, l'État applique le plus souvent la solution des compensations : les recettes supprimées sont remplacées par une dotation dont il fixe les règles de calcul. L'évolution des taux d'imposition n'est plus alors prise en compte et le mode de calcul de la compensation fait souvent l'objet d'ajustements défavorables aux collectivités territoriales.

Bien souvent, les compensations finissent par être transformées en dotations forfaitaires, dont l'évolution dépend entièrement des règles fixées par l'État.

Les recettes des collectivités territoriales étaient en 2003 d'environ 160 milliards d'euros, dont près de 61 % au bénéfice de l'échelon communal et intercommunal.

Les transferts de l'État vers les collectivités territoriales (35 % des recettes communales et départementales ; près de 50 % des recettes régionales) à côté des impôts locaux (respectivement 45 % et 30 %), des emprunts (entre 10 % et 15 %) et des autres recettes liées notamment à la rémunération des services publics (entre 5 % et 10 %).

Les transferts de recettes de l'État vers les collectivités prévus entre 2004 et 2008, issus des dispositions de la loi «liberté et responsabilités locales» du 13 août 2004, privilégient les départements (74 %) en raison du poids des transferts de compétences dans les domaines de l'action sociale et de l'insertion.

Les concours de l'État, plus particulièrement ceux destinés au financement des dépenses de fonction-

nement, font l'objet de garanties de progression annuelle. Ces garanties ne susciteront la confiance des collectivités territoriales que dans la mesure où elles seront permanentes. Aujourd'hui, les règles d'attribution des dotations sont modifiées fréquemment par les lois de finances ; de plus, les garanties accordées forment un ensemble complexe. Elles obéissent à des règles particulières selon les types de concours et les catégories de collectivités territoriales concernées. Chaque collectivité territoriale devrait être en mesure d'évaluer pour plusieurs années le montant approximatif des concours de l'État.

La répartition des concours financiers de l'État par les collectivités territoriales est sans doute une solution d'avenir. Elle est déjà largement utilisée pour les dotations d'équipement entre les communes et entre les départements. Afin de parvenir à des aides significatives, la répartition se fait au niveau supérieur de collectivités (région pour les départements ; départements pour les EPCI et les communes). De même, la péréquation des recettes fiscales est décentralisée. Sans doute serait-il nécessaire d'étendre ce mode de fonctionnement.

Il est important de préciser que, si la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 garantit une part déterminante des ressources propres essentiellement fiscales, *autonomie financière ne signifie pas nécessairement aisance financière*. Ce principe d'autonomie financière repose sur des ressources propres inégalement réparties entre collectivités territoriales, avec le risque d'accentuer les différences entre les collectivités.

2.3. L'État garant de l'équité entre collectivités territoriales

L'équité entre collectivités territoriales peut être garantie par différents mécanismes agissant à plusieurs niveaux.

La péréquation, dont l'objectif est de réduire les inégalités devant les charges et devant les ressources, a une efficacité limitée, d'une part en raison de la faiblesse des fonds mobilisés, d'autre part en raison d'un très grand nombre de collectivités territoriales. Les critères de la péréquation sont également critiqués pour leur absence de précision. Le projet de loi de finances pour 2005 veut remédier à cet état de fait en orientant une plus grande partie des concours de l'État vers la péréquation et en substituant la notion de potentiel financier (plus exhaustive) à celle de potentiel fiscal. Les critères de la péréquation n'en restent pas moins trop complexes, au point que leurs effets tendent à se neutraliser les uns les autres.

Si le poids de la péréquation est étendu, les dotations aux collectivités les mieux dotées devront être réduites, l'objectif étant de renforcer la sélectivité et de consolider l'intensité des mécanismes péréquateurs.

La diversité des recettes fiscales locales est à rechercher ; la diminution conjoncturelle du produit d'un impôt donné pourrait éventuellement être compensée par l'augmentation d'un autre impôt. C'est l'une des conditions d'une véritable autonomie financière.

La diversité des ressources est également une condition de l'équité entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs caractéristiques économiques et sociologiques. Ainsi le produit de la taxe professionnelle compense le faible produit de la taxe d'habitation dans des communes dont la population a des revenus relativement faibles.

La définition des bases d'imposition joue également un rôle fondamental. Les bases actuelles des principaux impôts locaux sont certes archaïques et arbitraires, mais elles ont l'avantage d'être stables, faute de réévaluation périodique. De ce fait, une «modernisation» de la taxe d'habitation – qui consisterait à la transformer en une sorte d'impôt sur le revenu – relancerait la concurrence fiscale, les collectivités voulant attirer les contribuables à hauts revenus. Il en résulterait une forte polarisation sociale.

Un autre élément pourrait être envisagé : il s'agit de la redéfinition du cadre financier de l'intercommunalité. En effet, celui-ci apparaît disparate et instable, ce qui s'explique en partie par les statuts non homogènes et les périmètres évolutifs des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

2.4. L'État garant de la discipline budgétaire, des collectivités territoriales responsabilisées

L'État définit les règles en matière de fiscalité locale. Cette définition est capitale du point de vue de la stabilité budgétaire des collectivités territoriales et de l'équité entre elles.

La superposition d'une fiscalité nationale et d'une fiscalité locale n'est pas une condition nécessaire de la décentralisation, comme nous le montre notamment l'exemple allemand. Le transfert d'une fraction des impôts d'État aux collectivités territoriales, calculée en fonction de règles déterminées à l'avance, pourrait servir d'alternative à la fiscalité locale. C'est d'ailleurs ce qui est tenté avec le récent transfert d'une partie de la TIPP aux

départements, calculée en fonction du coût de certaines dépenses sociales.

Globalement, la fiscalité locale n'a pas connu l'explosion que certains avaient annoncée comme sombre conséquence de la décentralisation : les dépenses locales sont contenues. En revanche, des effets déviants sont apparus.

L'existence d'un impôt local sur les entreprises est une nécessité pour tous les niveaux de collectivités territoriales. Ainsi le régime de la taxe professionnelle unique réduit la concurrence et permet une redistribution des recettes fiscales. Le transfert complet de la responsabilité de la taxe professionnelle aux groupements de communes a conduit certaines communes à se désintéresser de l'implantation d'entreprises sur leur territoire et à nuire ainsi au développement économique.

La taxe professionnelle (TP) est la principale ressource fiscale des collectivités territoriales : 22,7 milliards d'euros en 2003, soit 37 % de l'ensemble des recettes fiscales locales.

L'assiette de la taxe professionnelle est hétérogène ; elle s'appuie en théorie sur les immobilisations des entreprises. Divers correctifs ont largement transformé depuis 1976 la taxe professionnelle en un impôt sur la valeur ajoutée.

La redéfinition des bases de la TP pour en faire un impôt dynamique plus égalitaire est en cours d'étude.

Les contrôles financiers exercés par les services de l'État sur les collectivités territoriales s'orientent vers des procédures plus qualitatives que formalistes. Sans pour autant que soit remis en cause l'autonomie des collectivités territoriales, le calcul des concours de l'État pourrait prendre en compte la qualité de gestion des budgets par les collectivités territoriales. Cette solution a déjà été adoptée par d'autres pays, dont le Royaume-Uni. Cette responsabilisation serait la contrepartie des engagements de l'État envers les collectivités territoriales, dans le sens d'un véritable partenariat.

La réorganisation des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales ne devrait pas éviter d'aboutir à des gaspillages de fonds publics mais plutôt à rendre la dépense publique plus efficace. Ainsi, les communes qui ont transféré des compétences aux EPCI n'ont pas nécessairement cessé d'intervenir dans ces domaines, au risque de cumuler les dépenses. Il s'avère nécessaire d'inciter les communes et les EPCI à clarifier leurs missions respectives, notamment en procédant au transfert de personnel simultanément au transfert de compétences.

3. Vers des relations nouvelles plus responsabilisantes

La nécessité de *responsabilisation* à tout niveau (citoyen, responsables locaux, État) apparaît comme un objectif fondamental de l'équilibre entre pouvoirs locaux et pouvoir central.

Si l'État conserve sa compétence normative et joue pleinement son rôle de coordination et d'harmonisation (effet de frontière, péréquation...) avec à ses côtés les échelons locaux, il devra réduire, au niveau déconcentré, son rôle de gestionnaire pour mieux le partager. En resserrant le lien entre l'élu local et ses «électeurs – contribuables – usagers – consommateurs», les collectivités territoriales seront plus encore en capacité d'exercer une gestion efficace, responsable et responsabilisée.

Par ailleurs, surtout dans la dimension financière, l'action publique n'aura de sens que si elle s'avère porteuse d'imagination créatrice. Cet enjeu place clairement en première ligne un champ immense de prospective sur la relation politique entre l'État et les collectivités territoriales. Travailler à des solutions diversifiées plutôt qu'à un modèle imposé s'inscrit en cohérence avec *une politique de contractualisation et de partenariat*. L'uniformité n'est pas une condition de l'égalité et, si l'on introduit la variable temps dans l'action publique, davantage de place pourra être laissée à *l'expérimentation*.

L'apparition de nouvelles formes de financement des projets publics (partenariat public-privé), la perspective de nouvelles interfaces entre collectivités et Europe (mobilisation de crédits européens directement par certaines régions à titre expérimental : Alsace) fournissent un contexte tout à fait favorable. Bien des modes de relations État-collectivités restent à réinventer pour assurer, dans la sérénité, la convergence des actions dans la dimension financière autant que dans les dimensions institutionnelles et humaines ou managériales.

Les règles du jeu, pour une relation où s'exprimeront complémentarité, efficacité et confiance, seront nécessairement plus managériales que juridiques, plus stratégiques que procédurales.

Les membres du groupe de projet

Philippe Hirtzman, *co-chef de projet, chef du Service des entreprises et du développement des activités économiques (SEDAE), Commissariat général du Plan* ; Catherine Maubert, *co-chef de projet, chargée de mission, Commissariat général du Plan* ;

Membres extérieurs

Jean-François Bigay, *président, Mission de développement économique de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, vice-président, 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 du Jura* ; Michel Doly, *président, Conseil économique et social de la Région Auvergne, professeur, faculté de médecine et de pharmacie, université d'Auvergne Clermont-I* ; Pierre Jamet, *directeur général des services, Conseil général du Rhône* ; Francis Laffon, *chef du bureau parisien de la rédaction, «L'Alsace», 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, Sceaux (Hauts-de-Seine), vice-président, Conseil général des Hauts-de-Seine* ; Alain Mérieux, *président, BioMérieux Marcy l'Étoile-Lyon* ; Michel Piron, *député de Maine-et-Loire, conseiller général, canton de Thouarcé, président, Communauté de communes des Côteaux-du-Layon* ; Michel Rostagnat, *directeur général, services de la Communauté d'agglomération du Grand-Rodez (Aveyron)* ; Bernard Sinou, *directeur, Transport public, Réseau ferré de France* ;

Membres internes du Plan

Stéphane Cadiou, *conseiller scientifique* ; Benoît Lajudie, *chargé de mission* ; Catherine Maubert, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Catherine Presse, *assistante* ; Nicolas Schweitz, *stagiaire*.

- **Contacts** : Philippe Hirtzman
phirtzman@plan.gouv.fr

Catherine Presse
cpresse@plan.gouv.fr

Enjeux prospectifs de la décentralisation de la formation professionnelle

Le présent document présente les enjeux prospectifs centraux de la formation professionnelle dans sa première partie : «Au cœur des enjeux prospectifs» ; les principales configurations prospectives du jeu des acteurs de la formation professionnelle sont présentées en seconde partie : «La Région, DRH des territoires?».

1. Au cœur des enjeux prospectifs

La finalité de la formation professionnelle est de contribuer au développement des ressources humaines, dans la perspective du développement économique et social. Un enjeu essentiel est d'identifier les besoins de formation pour adapter l'offre. Une partie des politiques de formation est fondée sur des logiques éducatives de portée générale (l'élévation du niveau de formation initiale en est une principale, mise en œuvre au cours des dernières décennies). Elle se trouve par ailleurs influencée par la prise en compte de la capacité croissante des individus à être les acteurs de la construction de leurs compétences et de leur employabilité. Une autre partie relève de l'adaptation de l'offre de formation à des besoins identifiés. *Déméter* met ici l'accent sur cette seconde dimension, qui place l'entreprise au premier plan. Dans le développement actuel et futur de l'économie fondée sur les connaissances, deux axes structurent en profondeur les dynamiques de changement : le rapport individu-entreprise et le rapport entreprise-territoire.

- **Le rapport individu-entreprise.** Le travail change. L'économie fondée sur les connaissances modifie la place et le rôle des individus dans l'entreprise : la combinaison des technologies nouvelles, des ressources immatérielles, de l'innovation, etc.,

conduit chacun d'eux à assumer de plus en plus de responsabilités dans la performance économique. Cette évolution conduit toute une partie du travail à être de moins en moins une tâche d'exécution et de plus en plus une responsabilité globale. Auparavant fondé quasi exclusivement sur le modèle de la qualification, il se diversifie et évolue, dans un nombre croissant de fonctions et de secteurs d'activité, vers le modèle de la compétence : en s'impliquant dans les finalités de son travail par la combinaison de ses savoirs et savoir-faire, le salarié dépasse ses qualifications pour constituer et mettre en œuvre des compétences. Ce modèle accompagne souvent les formes décentralisées de l'organisation du travail dans les entreprises. Il constitue le fondement d'une nouvelle approche de l'organisation du travail. Cette approche est globale : elle concerne toutes les organisations, des plus petites aux plus grandes.

Dans cette approche, la formation n'est qu'un facteur du développement des ressources humaines. Le cadre opérationnel du travail du salarié, qui relève en partie de lui-même et en partie de l'entreprise, joue un rôle déterminant. C'est ainsi que les compétences découlent simultanément des qualifications et de l'organisation. Par exemple, quand des entreprises mettent en place des organisations coopératives ou de type «*business units*», les salariés ont à la fois la responsabilité de la production, de l'organisation et de la qualité. Ils gèrent, organisent et accomplissent plusieurs tâches. Ils sont plus autonomes et plus responsables. La compétitivité des entreprises augmente.

L'enjeu prospectif est considérable : le développement des ressources humaines va dépendre, dans toute la partie de l'économie qui connaît une telle

évolution, de l'articulation par les entreprises des actions de formation et de la mise en œuvre de formes d'organisation « apprenantes » :

- la logique de compétences, par les transformations du travail qu'elle provoque, modifie le contenu des formations nécessaires aux salariés concernés ;
- l'arbitrage entre les deux ressorts des compétences détermine le volume et la nature de la demande de formation (formation initiale, formation continue, alternance...). Il se traduit par une répartition du recours à l'offre de formation ou à des services de conseil en organisation.

• **Le rapport entreprise-territoire.** La proximité, bien organisée, devient un facteur d'efficacité dans des fonctions devenues stratégiques : c'est dans la proximité que le progrès technique et les différentes formes de l'innovation (produits, processus, organisation) se diffusent le mieux et le plus rapidement. Dans l'économie de l'information, les entreprises, les centres de recherche et de développement, les organismes de formation, les consultants et les sociétés de service, etc., doivent entretenir des liens étroits et fluides.

Le développement des activités, les choix de localisation des entreprises, ne sont pas seulement liés à un différentiel de coûts, mais de plus en plus à l'état de la main-d'œuvre disponible, à son niveau de formation, à l'adaptation de ses compétences pour répondre aux exigences productives. Le développement considérable des activités de services, et notamment des services aux entreprises, s'opère aujourd'hui en France essentiellement autour des métropoles. Les entreprises ont besoin d'un vivier de cadres et d'experts pour leur développement économique. Le choix d'une implantation est conditionné, notamment pour une frange importante de l'économie des services, aux *dynamiques de l'environnement économique local*. C'est pourquoi l'Union européenne promeut la mise en place de plates-formes technologiques, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, et le gouvernement incite, à un autre niveau, à la construction de pôles de compétitivité. Il s'agit toujours d'encourager l'intégration des dimensions de recherche, de formation et de production, pour contribuer au développement des activités. Une entreprise a toujours intérêt à collaborer avec des centres de ressources technologiques ou de formation. Cela peut être des laboratoires universitaires, mais aussi des lycées techniques... ou des fournisseurs d'équipements. L'essentiel est que les échanges soient simples et directs, ce que permet la proximité.

Métropolisation et polarisation technologique de l'économie ont donc, au-delà de leur dimension territoriale, une dimension fonctionnelle. L'entreprise

s'imbrique de plus en plus étroitement dans son environnement. Il lui faut une qualité élevée d'organisation et, en particulier, de coopération, entre les différents acteurs locaux. Si elle se réalise dans la mondialisation, sa performance se construit dans des réseaux en grande partie locaux. Ce mode de fonctionnement de l'économie concerne maintenant, y compris les grandes villes, tous les territoires. Ceux-ci doivent être compétitifs et fournir des ressources, parmi lesquelles la formation, qui favorisent l'innovation et le développement. Ils constituent, du fait même de leur rôle, un niveau pertinent d'identification des besoins de formation, mais, afin d'être pertinentes, les réponses devront provenir d'autres niveaux (local et régional, mais aussi national et international). Les territoires doivent articuler ces différents niveaux.

2. Le principal défi prospectif

Au-delà des défis tels que les arbitrages entre la formation initiale (enseignement initial et professionnel) et la formation continue, la ré-orientation par la formation professionnelle des jeunes en échec, le développement de la formation tout au long de la vie, les changements qui interviennent dans les relations individu-entreprise et entreprise-territoire, qui engagent également le rapport entreprises-métiers-branches, présentent aux acteurs un double défi prospectif :

- identifier l'évolution des besoins des entreprises, notamment en fonction de l'ampleur et des modalités du développement du « modèle de la compétence » ;
- prendre en compte cette évolution des besoins des entreprises dans la construction des politiques de formation qui permettront d'articuler les trois domaines que sont l'emploi, la formation et le développement économique, en combinant chacun des niveaux où elles doivent être conduites : local, régional, national, européen...

Considérant l'importance de la qualité du jeu des acteurs de la formation professionnelle pour organiser de manière efficace l'identification des besoins de formation et la construction d'une offre adaptée afin de favoriser les évolutions porteuses d'avenir, *Déméter* a décidé de consacrer une partie de ses travaux à une première approche des enjeux de la gouvernance de la formation professionnelle dans le cadre de la décentralisation. L'appropriation des enjeux de la formation par les entreprises sera traitée ultérieurement.

Vers une région DRH du territoire ?

La localisation des activités à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières nationales ne se réalise pas seulement sur des critères de coûts, mais en fonction

des dynamiques économiques locales, des capacités d'agencement des facteurs de développement pour une meilleure compétitivité globale. Pour ce qui concerne la réponse aux besoins des entreprises, les Régions peuvent en quelque sorte devenir maîtres d'ouvrage d'une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences sur leur territoire. Pour les salariés, leurs orientations en matière de formation professionnelle peut être une assurance, face à l'instabilité des trajectoires professionnelles, que cette instabilité soit revendiquée ou subie.

Apparaissent ici deux types de tensions possibles : tensions *sur le système* de la formation professionnelle et tensions *sur l'engagement des acteurs*.

Tensions sur l'intégration du système tout d'abord. Les branches et les Régions se voient toutes deux confier une responsabilité accrue dans la coordination des dispositifs et la production de référents partagés (observatoires des métiers, cadrage sectoriel du droit individuel à la formation (DIF) pour les branches, observatoires régionaux emploi-formation (OREF), importance accrue du plan régional de développement des formations (PRDF) pour les Régions...) pour identifier les besoins de formation, pour articuler de façon plus pertinente politique d'emploi et politique de formation. En même temps, l'articulation entre loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social et celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'est pas (et ne sera peut-être pas) construite globalement, rendant envisageable une différenciation croissante entre les segments de la formation professionnelle : par exemple, formation construite par les Régions pour les territoires ou portions de territoires, par les branches pour l'adaptation et le renouvellement des métiers, par l'entreprise pour l'efficacité productive, ou parcours de formation produit par l'individu pour lui-même lorsqu'il en a les ressources culturelles, économiques et sociales. Intégration et différenciation du système peuvent ainsi intervenir dans un même processus de changement, à des degrés divers.

La coopération entre acteurs s'inscrit, dans les travaux de *Déméter*, dans une problématique prospective de gouvernance (distribution des compétences, pilotage du système...). L'évolution de la teneur des rapports entre l'État et la Région est décisive. Les prérogatives des pouvoirs publics nationaux et régionaux pourront se substituer, se compléter ou se concurrencer selon leurs volontés de travailler ensemble. La délimitation des compétences entre pouvoirs publics et partenaires sociaux est également déterminante. L'obligé passage actuel par l'État pour donner à la négociation collective interprofessionnelle ou de branche une valeur normative claire et étendue sert aujourd'hui encore les représentants syndicaux de salariés et patronaux : elle peut limiter au minimum

les efforts de légitimation auprès de la base. Mais le procédé tend alors à positionner les partenaires sociaux dans le giron de l'État. Dit autrement, la démocratie sociale ne s'affranchit pas complètement des pouvoirs publics. Une décentralisation aboutie pourrait être l'occasion de la construction de nouvelles formes de coopération à l'intérieur de chaque pôle d'acteurs (représentants patronaux et de salariés/Régions) mais également entre ces deux pôles. Quelle serait l'institution ou le cadre de règles le mieux en mesure de promouvoir la coopération entre ces acteurs ? Que seront disposés à perdre l'État, la région, les partenaires sociaux, pour gagner *in fine* une formation professionnelle plus efficace (c'est-à-dire répondant nettement à des finalités clairement identifiées) ? Quelles seront les innovations institutionnelles nécessaires et qui les souhaitera ? Qui sera en mesure de prendre l'initiative de les faire aboutir ?

Ces questionnements invitent à dégager plusieurs configurations prospectives du jeu des acteurs, selon l'intensité des dynamiques de différenciation et d'intégration des segments du système de formation professionnelle. Les nouvelles prérogatives que confère la loi de décentralisation de la formation professionnelle aux Régions ne déterminent pas *a priori* les futurs possibles. Elles élargissent au contraire le spectre des jeux envisageables, en fonction des volontés et capacités des acteurs à travailler ensemble pour les trois segments principaux de la formation professionnelle que sont la formation des salariés, l'enseignement professionnel et la formation des demandeurs d'emploi et exclus.

3. Quatre catégories de configurations sont envisageables

| | | Dynamique d'intégration des segments du système de formation professionnelle | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| | | Faible | Forte |
| Dynamique de différenciation des segments du système de formation professionnelle | Faible | ---- * | Néo-jacobiniste |
| | Forte | Fragmentation | Coexistence pacifique ou intégration partagée |

N.B. : La typologie ci-dessus «force le trait» de la faiblesse ou de la force des dynamiques d'intégration ou de différenciation dans le système de formation professionnelle pour identifier quelques premières configurations distinctes de jeux d'acteurs.

() La conjonction de faibles dynamiques d'intégration et de différenciation conduit à reproduire la situation actuelle. Cette hypothèse n'impliquant pas de changements, elle n'est pas étudiée*

3.1. Fragmentation

Dans cette première configuration prospective, la dynamique de différenciation des segments du

système de formation professionnelle est forte, tandis que les dispositifs d'intégration sont faibles voire inexistants. Les acteurs de la formation professionnelle ne s'entendent pas sur les modalités de la division du système, sur la répartition des compétences et prérogatives de chacun. Ils se concurrencent dans et *via* les segments de formation. La Région peut, par exemple, déconsidérer l'offre de formation professionnelle de différentes branches et proposer une offre plus transversale (interbranche) pour les salariés, plus complète au regard des spécificités économiques locales de son territoire. L'État peut concevoir des formations à destination des exclus qui s'imprègnent des besoins locaux du marché du travail sans tenir compte de l'offre régionale. Cette compétition peut conduire à des coalitions entre acteurs : l'État et la Région contre les branches, les branches et l'État contre les Régions...

Mais à long terme, si l'évaluation de cette situation fragmentée et concurrentielle est négative (creusement des inégalités d'accès à la formation, incapacité à construire une offre de formation effectivement adaptée aux besoins, l'éclatement du système de formation professionnelle pourrait provoquer une *intégration réactive*, c'est-à-dire des mécanismes intégrateurs compensatoires *a posteriori*, qu'ils soient partiels ou globaux. La stabilité de cette configuration tient à la capacité des acteurs à organiser une concurrence vive à l'intérieur du système de formation professionnelle et pour chaque segment, c'est-à-dire à s'entendre sur un socle minimal de règles de marché et à reconnaître comme légitimes les institutions productrices de ces règles (c'est-à-dire une autorité de régulation de la formation professionnelle).

3.2. Néo-jacobiniste

Dans cette seconde configuration prospective, la dynamique de différenciation des segments de formations professionnelles est contenue, voire faible, tandis que la dynamique d'intégration est forte. Les différents segments sont intégrés au système sous des référents communs imposés par un acteur dominant. La décentralisation prend ici la forme d'une translation de la régulation administrée auparavant au niveau étatique vers un autre acteur, par exemple le Conseil régional. La Région ne construit pas son action dans le champ de la formation professionnelle par rapport à ses compétences locales (connaissance du territoire et des spécificités du développement économique, capacité de coordination des acteurs locaux) mais par rapport à une présupposition : la capacité des normes administratives (ici produites par le Conseil régional) à dire et faire l'intérêt général. Ce positionnement néo-jacobin (ici par exemple de la Région) offre aux autres acteurs de la formation professionnelle l'opportunité d'une lecture claire de

la structuration du champ. Les référents autrefois construits et diffusés par l'État le sont désormais par la Région (production centralisée de répertoires régionaux des titres et certifications, consolidation du principe d'égalité d'accès à la formation professionnelle sur le territoire régional, mise en place de directions de la formation professionnelle régionale dans les Conseils régionaux, etc.).

Mais à long terme, cette régionalisation du fonctionnement national du système pourrait s'avérer décevante pour les autres acteurs, dont les partenaires sociaux. Dans cette perspective néo-jacobine régionale par exemple, l'action des partenaires sociaux reste dépendante des volontés des pouvoirs publics. La reconnaissance de leurs compétences à agir sur le système et de leurs responsabilités reste suspendue à l'imprimatur d'une administration. Ce type d'*intégration conservatrice* limite l'impact des innovations institutionnelles. La stabilité de cette configuration tient pour une part non négligeable à l'intérêt des partenaires sociaux à travailler sous ce nouveau joug : clarté du dispositif institutionnel (et notamment identification nette de l'autorité compétente sur laquelle influencer, avec laquelle se coaliser), orientation politique du Conseil régional favorable aux revendications de l'entreprise, de la branche et/ou des individus, absence d'investissements de forme nécessaires pour les partenaires sociaux.

3.3. Coexistence pacifique ou dynamique coopérative

Dans cette dernière configuration, la forte dynamique de différenciation des segments de formation professionnelles est d'emblée associée à une forte dynamique d'intégration. Deux possibilités s'offrent selon que les acteurs de la formation professionnelle :

- soit s'entendent sur l'éclatement du système et sur une répartition stricte des compétences et prérogatives en fonction des segments de formation professionnelle concernés,
- soit s'entendent pour contribuer les uns les autres au développement de chaque segment.

- **Dans le premier cas**, on pourra parler de «coexistence pacifique». Par exemple, les Régions, travaillant avec les branches dans une finalité de développement économique, s'emparent d'une large part de l'enseignement professionnel. Les branches cherchent le maintien des spécificités corporatives des formations et titres ou certificats distribués, tout en s'engageant dans une coopération interbranche. Les entreprises (ou des regroupements d'entreprises) développent des certificats qui répondent directement aux besoins de compétence

qui leurs sont spécifiques. L'État (animant un devoir de solidarité nationale) prend en charge la formation des publics en grande difficulté. Ce séparatisme présente l'opportunité de proposer une distribution équitable des responsabilités séparée : les segments se définissent en fonction des aptitudes supposées des acteurs impliqués (à l'État la cohésion sociale de la nation, à la Région le développement du territoire local, à la branche la construction de marchés professionnels).

- **Dans le second cas**, les acteurs s'entendent pour contribuer ensemble au développement de chaque segment et obtenir les meilleurs résultats globaux possibles. On pourra parler d'intégration partagée et de dynamique coopérative. Par exemple les branches et les Conseils régionaux s'entendent pour construire des formations répondant aux demandes des entreprises, aux soucis de développement économique du territoire, et au maintien des qualifications reconnues par l'État dans un secteur donné. Fondé sur une expertise partagée et sur des démarches stratégiques dans lesquelles le PRDF (plan régional de développement des formations) est une pièce maîtresse, cette démarche intègre fortement les diverses composantes de la formation, mais aussi de l'emploi et du développement économique.

Cette coopération présente l'opportunité de proposer une distribution des responsabilités selon le principe de subsidiarité, où le travail en commun dans chaque segment permet de parvenir à une cohérence d'ensemble au service des finalités du système.

- **À long terme**, chacun de ces deux jeux des acteurs possibles peut engendrer des comportements opportunistes (concurrence non déclarée mais réelle et forte entre segments, influence dominante d'un même acteur dans une pluralité de segments, etc.) de nature à mettre en cause la coopération initiale. De plus, la définition des segments (et de leurs frontières) sera sans aucun doute sujette à l'obsolescence au même titre que l'actuelle (entre formation initiale et continue, formation générale et professionnelle...). La stabilité de ces deux configurations tient pour une large part à l'existence de règles de distribution des prérogatives reconnues comme légitimes et à la pérennité d'une entente forte entre acteurs pour maintenir les frontières de ces prérogatives.

4. Les Régions en position centrale

Ces configurations permettent de mettre en évidence les éléments constitutifs du jeu des acteurs de la formation professionnelle et de pointer ceux des enjeux qui sont propres à la gouvernance. La réalité du fonctionnement du système de formation

professionnelle sera inévitablement un composé de ces configurations types, selon le domaine, le contexte, le moment.

Les Régions de leur côté sont responsabilisées par le processus de décentralisation, outillées par différents dispositifs d'intégration des politiques d'emploi et de formation (PRDF, OREF, contrat de plan État-Région...) et souvent considérées comme des interlocuteurs privilégiés des acteurs économiques locaux. Elles ont donc un rôle essentiel à jouer dans la forme que prendra la gouvernance future. La pratique de démarches stratégiques et fédératives du type PRDF, fondées sur une approche prospective générale et locale des dynamiques de développement, de compétences et de formation, pourra jouer un rôle décisif dans ces configurations. Elles permettent, en effet, de développer des visions partagées des enjeux, elles facilitent la définition en commun d'objectifs et rendent possible l'action collective fondée sur ces objectifs.

5. L'État et les acteurs de la formation et des territoires

L'État a considéré qu'il fallait faire évoluer le pilotage du système de la formation professionnelle dans le sens de la proximité. Deux postulats relatifs à une meilleure efficacité des rapports de proximité l'ont conduit à déléguer la responsabilité de la formation :

- aux partenaires sociaux, réputés les mieux à même de concevoir et conduire les politiques de formation professionnelle continue,
- aux Conseils régionaux, réputés les mieux à même de concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques de formation.

Ainsi, la décentralisation de la formation professionnelle traduit-elle un double mouvement : l'émergence du niveau régional dans la conception et la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle, et la substitution à l'État du Conseil régional comme nouvel acteur global. Cet agencement crée des conditions potentiellement favorables à la prise en compte de la nouvelle donne économique : l'accroissement de la dimension locale des enjeux du développement et la plus grande efficacité potentielle de l'identification des besoins de formation des entreprises et des territoires, dans le but d'accroître la qualité de l'offre. En faisant du Conseil régional l'acteur public en charge du pilotage de la conception et de la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle, il prend acte de ses propres limites en la matière : n'émanant pas du local, il ne parvient pas à s'inscrire dans des dynamiques transversales ni territoriales qui impliquent l'interministérialité. Outre la répartition

des compétences génératrice de concurrence entre ministères (primauté des savoirs généraux à l'Éducation nationale, primauté de l'articulation emploi/formation au ministère de l'Emploi, spécificité/autonomie des formations du secteur social-santé ou du secteur culturel) qui cloisonnent l'interministérialité du haut au bas de la hiérarchie, les services déconcentrés travaillent difficilement ensemble, ce qui conduit souvent les Conseils régionaux à réguler leurs rapports (comme il arrive à l'État de réguler ceux des collectivités lorsqu'elles ont des conflits de compétences).

Les transferts de compétences au Conseil régional, collectivité issue du territoire qui, par nature, gère de manière moins sectorielle et verticale et plus territoriale et transversale, sont cohérents avec ces évolutions et peuvent permettre de répondre aux nouveaux enjeux. Mais ce mouvement n'est pas achevé. Si le renforcement de la place des partenaires sociaux s'est poursuivi pour la formation professionnelle continue, il reste encore timide pour l'enseignement professionnel dispensé en formation initiale. En ce domaine, contrairement à d'autres pays, les partenaires sociaux ne sont que consultés. Par ailleurs, le transfert de compétences aux Régions prend l'allure d'une période de transition qui s'éternise : la Région émerge, mais l'État est toujours là. S'il a changé de rôle depuis le début de la décentralisation, il reste néanmoins présent dans des domaines qui ont fait l'objet de décentralisations.

6. Perspectives

C'est au dépassement de cette situation que vont être consacrés les travaux à venir de *Déméter*, afin d'identifier les rôles possibles et souhaitables des acteurs et, en particulier, de l'État. Ce travail va consister à examiner chaque segment de la formation professionnelle (enseignement professionnel, formation des salariés, des demandeurs d'emploi, etc.), pour identifier les rôles respectifs des principaux acteurs (État, partenaires sociaux, entreprises, Régions...) dans chaque segment. Il

permettra de prendre en compte la multiplicité des fonctions assumées par l'État (État régulateur, État formateur, État financeur...) et la grande variété possible de l'organisation des acteurs à l'avenir.

Les membres du groupe de projet

Benoît Lajudie, *chef de projet, chargé de mission, 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* ; Renaud Damesin, *sociologue au groupement d'intérêt public Mutations des industries et des services* ; 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 SA* ; 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* ; Claude Sauvageot, *chef de la mission Éducation, économie, emploi, Direction de l'évaluation et de la prospective*.

- **Contacts** : Benoît Lajudie
blajudie@plan.gouv.fr
Monique Lingagne
milingagne@plan.gouv.fr

La répartition géographique des ressources en santé

L'organisation territoriale du système de santé et les débats qu'elle peut susciter, s'inscrivent souvent dans un cadre flou – parce que la décentralisation est une notion complexe qui renvoie certes à l'abandon de prérogatives du niveau central vers des échelons inférieurs mais qui implique aussi l'identification des acteurs (élus, agences...) et des responsabilités transférées. Dans le champ de la santé, ces responsabilités peuvent inclure la gestion des services de santé, l'organisation et la régulation de l'offre de soins, le financement des dépenses de santé ou encore la définition des stratégies de santé publique et des biens et services pris en charge. De tous ces domaines, celui du financement et de la répartition des ressources est, sans nul doute, celui qui soulève le plus de réserves. Aux tensions entre politique de santé publique nationale et besoins de santé spécifiques des populations locales s'ajoutent celles découlant des arbitrages en termes d'allocation des ressources entre différentes politiques publiques au sein même des territoires.

Promouvoir une plus grande autonomie des acteurs territoriaux renvoie à la capacité d'initiative de ces acteurs. Si aujourd'hui cette capacité est sérieusement entravée par des contraintes réglementaires et législatives, il importe tout de même de réfléchir au cadre dans lequel elle pourrait s'épanouir. L'horizon de la prospective permet de s'affranchir des objections soulevées aujourd'hui par toute procédure de répartition géographique des ressources (*ex-ante* car évidemment il existe une répartition géographique des ressources *ex-post*), objections d'ordre politique (les acteurs locaux, au sens large, manifestant une appétence plus que modérée sur un dossier que le niveau central peine lui-même à maîtriser), organisationnel (aucun des acteurs présents aujourd'hui

d'hui au niveau territorial ne dispose en propre des ressources nécessaires pour prendre en charge le «budget santé» d'une région) ou encore technique (les modalités actuelles de l'allocation des ressources ne permettent qu'un pilotage partiel).

À court-moyen terme, ces éléments rendent difficilement envisageable un transfert de compétences en termes de financement du niveau central vers le niveau territorial ; dans le même temps, ils militent en faveur d'une politique d'acculturation «santé» des acteurs territoriaux et d'une réflexion sur des mécanismes de financement plus transparents.

À un horizon de vingt ans, en revanche, qui est celui des travaux conduits par le groupe *Poles*, la question de la répartition géographique des ressources peut être posée plus sereinement : il est alors possible d'analyser différentes stratégies et d'en apprécier intérêts et limites. Trois questions essentielles seront abordées ici : la première ressortit à la question de la responsabilisation financière des territoires ; la deuxième est celle de la répartition géographique des ressources et de ses objectifs ; enfin, l'analyse des modalités de cette répartition constituera le troisième point de cette note.

1. Autonomie de gestion et responsabilité financière

Accroître l'autonomie des territoires en termes d'organisation de l'offre de soins et/ou de gestion des services pose tout d'abord la question de la responsabilisation financière des acteurs en charge de la gestion du système de santé au niveau des

territoires : est-elle ou non opportune ? peut-elle s'inscrire dans le cadre d'enveloppes ouvertes et quelle serait l'implication de la non-fongibilité des enveloppes ville-hôpital ?

1.1. Les dérives de l'autonomie de gestion sans responsabilité financière

S'il est théoriquement concevable de traiter indépendamment décentralisation de la gestion du système de santé et décentralisation financière, une approche plus pragmatique reconnaît le danger de cette démarche. En effet, l'un des attendus d'une organisation territoriale du système de santé est de mieux prendre en compte les attentes des citoyens/usagers. Si le niveau territorial n'est pas financièrement responsable, alors il n'est l'interlocuteur des citoyens que dans son champ de compétence, à savoir l'organisation de l'offre de soins et la gestion des services de santé. Il est alors fort probable que les pressions auxquelles sera soumis le niveau territorial iront dans le sens d'un accroissement de la qualité des services offerts ou de l'accès à ces services. Dans ce contexte, si l'autonomie de gestion ne s'accompagne pas d'une responsabilisation financière, une dérive inflationniste semble inéluctable.

Cette analyse peut être illustrée par les processus de décentralisation qui ont été institués en Espagne et en Italie. Outre son caractère progressif, la décentralisation a d'abord concerné, dans ces deux pays, la gestion des services de santé et l'organisation de l'offre dans le cadre d'un financement qui restait centralisé. Les «régions» ont ainsi été confrontées à une forte pression citoyenne vers une amélioration des services sans que les préoccupations d'ordre budgétaire ne viennent ré-équilibrer la balance. Les régions ont tout simplement reporté les contraintes financières sur le niveau central dans le cadre d'un jeu de négociation peu enclin à favoriser une quelconque maîtrise de l'évolution des dépenses. Ces expériences montrent toutes deux que, lorsque l'autonomie de gestion n'est pas adossée à une responsabilité financière réelle, chaque région tend à améliorer les services offerts à la population sans tenir compte du coût de ces améliorations.

1.2. Responsabilité financière, financement ex-post et/ou ex-ante ?

Si on considère qu'il est préférable d'adosser autonomie de gestion et responsabilité financière, la question du mode de financement (*ex-ante* avec des enveloppes fermées ou *ex-post* avec des enveloppes ouvertes) mérite, elle aussi, d'être posée. On comprend aisément qu'un budget défini *ex-ante* et non susceptible de modifications en cours d'exercice est un outil fort de responsa-

bilisation. Par ailleurs, ce mécanisme de financement permet aussi de procéder à une allocation géographique des ressources explicite.

A contrario, un mécanisme de financement *ex-post* (par exemple, le financement de la médecine libérale en France aujourd'hui) lie simplement dépenses et activité et ne garantit en aucune manière l'ajustement entre dépenses et recettes. Sans prétendre que ce type de mécanisme ne permet aucune responsabilisation financière, il est indéniable que cette responsabilisation est pour le moins diluée. Les mécanismes de financement fondés sur le remboursement des coûts (les systèmes de santé bismarckiens), lorsqu'ils ne sont accompagnés d'aucuns mécanismes de régulation macro-économique, ne tendent pas naturellement vers la prise en compte des contraintes financières par les ordonnateurs de la dépense. Il semble donc difficile de concilier responsabilité financière et enveloppe ouverte.

1.3. Responsabilité financière, enveloppe(s) fermée(s) et fongibilité

Faux problème aujourd'hui mais enjeu prospectif majeur dès lors que l'on construit des modèles d'allocation géographique des ressources, la fongibilité des enveloppes ville/hôpital ¹ est un autre élément de la responsabilisation financière qu'il convient de traiter. Le problème est simple : si on choisit d'allouer à un niveau territorial un «budget santé» à gérer, doit-on décliner, à ce niveau, un budget pour chacune des enveloppes qui constituent l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (l'ONDAM voté par le Parlement) ou définir un objectif de dépenses global, les territoires étant libres de le ventiler entre les différents postes ?

Dans le premier cas, deux éléments posent des problèmes importants : d'une part, il existe un risque réel de «transfert stratégique» de malades entre le secteur de la ville et l'hôpital (chacun des deux secteurs essayant de faire prendre en charge par l'autre des cas qui relèveraient normalement de leur mission) et, d'autre part, l'ampleur des redistributions à effectuer – si chacune des enveloppes est définie par une démarche *top-down* – implique un bouleversement total de l'offre de soins dans l'ensemble des régions françaises (en effet, la répartition ville-hôpital est extrêmement

(1) On se limite à considérer le cas d'enveloppes fermées. Dès lors que l'on parle de fongibilité entre une enveloppe ouverte et une enveloppe fermée, on retrouve en effet la question posée dans le paragraphe précédent car l'union d'un ensemble fermé et d'un ensemble ouvert donne toujours un ensemble ouvert.

différente d'une région à l'autre, de même que celle entre médecins généralistes et médecins spécialistes).

Dans le deuxième cas, des difficultés apparaissent en termes de pilotage de l'enveloppe globale. Les instruments de régulation sont aujourd'hui insuffisants pour assurer une répartition optimale entre les deux secteurs. Il est fort probable que la répartition ville-hôpital qui apparaîtrait *in fine* tendrait naturellement à reproduire l'existant, quelle que soit son efficacité. Des mesures d'accompagnement seraient donc nécessaires dans ce cadre afin de pallier ce risque. Ce modèle, moins normatif que le précédent, permet toutefois d'accorder plus d'autonomie aux acteurs territoriaux.

2. L'allocation optimale des ressources

L'analyse qui précède montre que l'accroissement de l'autonomie de gestion doit s'accompagner d'une responsabilisation financière des acteurs locaux. Cette responsabilisation peut reposer sur la collecte même du financement (impôts locaux affectés par exemple) ou sur le respect d'une enveloppe budgétaire attribuée *ex-ante* aux territoires par le niveau central. Dans le premier cas, les différences de richesse, les disparités en termes d'état de santé, d'accès aux soins ou d'organisation de l'offre entre régions appellent des mesures visant à corriger des inégalités que l'on juge inacceptables – il s'agit alors d'une participation financière «additive» du niveau central aux dépenses des territoires. Dans le second cas, la détermination de l'enveloppe *ex-ante* repose sur la détermination d'une «allocation optimale» c'est-à-dire tenant compte de la population et des services couverts.

La notion d'allocation optimale renvoie à celle d'équité et à la mesure de cette équité avec, le plus souvent, un objectif de réduction des inégalités régionales de santé. Toutefois, il existe des visions graduées de l'équité et l'effet de l'allocation des ressources en santé sur les inégalités d'état de santé reste largement indéterminé.

2.1. Réduire les inégalités de santé

Le premier objectif de la péréquation dans le domaine de la santé est de **réduire les inégalités de santé** entre régions. Les chiffres disponibles pour la France montrent en effet qu'il existe de grandes inégalités de santé (en termes d'espérance de vie ou de causes de mortalité) et, parallèlement, de grandes inégalités en termes d'offre et de consommation de soins entre les régions. Cependant, bien qu'il s'agisse d'un objectif souvent mis en avant, il est peu probable que des mécanismes d'allocation budgétaire permettent, à eux seuls, de diminuer ces écarts difficilement justifiables. «*Quatre éléments*

viennent distendre l'apparente liaison forte entre état de santé et offre de soins : le fait que la santé déborde largement les soins, l'adéquation des réponses du système de soins aux besoins de santé, son efficience, enfin l'accès aux soins des personnes en mauvaise santé» («Allocation régionale des ressources et réduction des inégalités de santé», Haut Comité de santé publique, juin 1998).

2.2. Réduire les inégalités d'accès aux soins

Moins ambitieux, un deuxième objectif se traduit par la formule «**à besoin égal, recours égal**». La difficulté majeure qui se pose est alors d'évaluer les besoins de santé dans chaque région afin de raisonner à risque égal. La notion de besoins de santé renvoie à l'écart entre un état de santé constaté et un état de santé souhaité : il est donc nécessaire, d'une part, de mesurer l'état de santé et, d'autre part, de définir et quantifier un état de santé souhaité. Là encore, la détermination d'un référentiel d'état de santé est difficile : des référentiels absolus définis par des experts risquent d'être déconnectés des besoins ressentis de la population et des référentiels relatifs définis sur la base de comparaisons territoriales tendent à ériger la moyenne en norme. La mesure de l'état de santé constaté n'est pas exempte, elle aussi, de difficultés : les données sur la morbidité restent à ce jour largement insuffisantes et le taux de mortalité (disponible, quant à lui, à une échelle géographique fine) ne donne qu'une image partielle des différences d'état de santé (Lacoste, Salomez, 1999).

La définition normative des «besoins» d'une population en termes de recours au système de santé est donc un point d'achoppement majeur de toute tentative de péréquation fondée sur le principe «à besoin égal, recours égal». Il s'agit donc de «faire avec» les données disponibles ; en l'occurrence, c'est l'analyse des dépenses passées et de leurs déterminants qui fournit le cadre des estimations utilisées dans les modèles de péréquation. Outre la disponibilité des données, cette méthode présente aussi l'avantage d'avoir un pouvoir prédictif relativement élevé.

Les principales limites de cette approche sont le risque de réplique d'un existant qui n'est pas forcément optimal et la détermination d'une norme (le plus souvent la moyenne) qui a un caractère arbitraire. Par exemple, si les estimations montrent que le fait d'être un homme, âgé de 25 à 50 ans, vivant dans une zone rurale isolée entraîne un recours aux soins inférieurs de 50 % au recours moyen, cela traduit-il des besoins inférieurs de 50 % à ceux de l'ensemble de la population, des besoins non pris en charge ou une prise en charge plus performante des besoins ? Selon la réponse apportée à cette question, l'allocation *ex-ante* qui doit être affectée à ce groupe sera inférieure à la moyenne (car les besoins sont plus faibles) ou

supérieure à la moyenne (afin de rééquilibrer la répartition des ressources vers ceux qui en manquent).

2.3. Réduire les inégalités en termes de productivité

Enfin, une conception *a minima* des objectifs de la péréquation considère que chaque région doit disposer des **mêmes ressources pour produire un ensemble de soins donnés**. Selon ce principe, les actes médicaux doivent être rémunérés de la même manière sur l'ensemble du territoire. Concernant le secteur hospitalier en France, cela signifie une harmonisation de la valeur des points ISA (qui est de fait très différente selon les régions). En effet, la variabilité de la valeur des points ISA selon les régions traduit le fait qu'un même acte (un accouchement par voie basse par exemple) coûte plus ou moins cher à l'assurance-maladie selon les régions. Si cette différence de coût peut sembler difficile à justifier, la question du «juste» prix reste entière. Face à l'incapacité de définir un niveau de prix absolu, la solution couramment retenue est de faire de la moyenne une norme.

3. Les modèles étrangers

Les modèles de péréquation utilisés à l'étranger pour l'allocation géographique des ressources répondent tous au même objectif : garantir des ressources équivalentes pour la prise en charge de populations présentant des besoins équivalents ².

Les enjeux méthodologiques des modèles de péréquation se retrouvent donc à deux niveaux. Dans un premier temps, les facteurs de besoins de la sous-population concernée et ceux liés à l'offre de soins ayant un effet sur les dépenses de santé de cette sous-population doivent être sélectionnés et, dans un second temps, le poids de ces facteurs (qui mesure l'ampleur de cet effet) doit être déterminé. La principale difficulté de cette estimation réside dans le caractère endogène des variables d'utilisation et d'offre ³. Il faut en outre rappeler que les besoins sont déterminés en fonction des dépenses de santé passées en l'absence d'approche normative.

(2) Cet objectif s'inscrit aussi dans un objectif plus large de maîtrise des dépenses concrétisé par la détermination de budgets prospectifs.

(3) L'utilisation des services de santé dans un territoire donné est liée à l'offre disponible sur ce territoire (par le biais de mécanismes de rationnement si l'offre est insuffisante ou du fait de la demande induite par les professionnels dans le cas inverse). De même, au moins dans une certaine mesure, on peut penser que l'offre d'un territoire (le nombre de lits disponibles, la densité de médecins) reflète les besoins de santé de ce territoire.

La plupart des modèles de péréquation utilisés à l'étranger ont été largement inspirés par la formule RAWP (*resource allocation working party*) développée en Angleterre dans les années 1970. Cette référence commune se retrouve dans l'architecture générale de ces modèles, qui prend en compte le nombre de personnes couvertes pondérées par :

- les caractéristiques démographiques (et l'effet de ces caractéristiques sur les besoins de santé) ;
- l'état de santé et les caractéristiques socio-économiques (et l'effet de ces caractéristiques sur les besoins de santé) ;
- les différences de coûts des biens et services médicaux liés à l'offre de soins sur un territoire donné (avec parfois une distinction entre différence endogène, i.e. liée à l'organisation spécifique des soins sur ce territoire, et différence exogène, comme le coût du travail ou du foncier).

Il convient enfin de noter que l'ensemble des modèles de péréquation autorise des ajustements *ex-post* (évidemment limités) notamment pour la prise en charge des malades les plus coûteux (par exemple, dialyse en milieu rural isolé en Alberta).

Selon les pays, certaines des variables utilisées dans les modèles de péréquation sont prises en compte au niveau des individus ou au niveau des aires géographiques (emploi, personnes âgées vivant seules)... Ce choix résulte le plus souvent des contraintes en termes de disponibilité des données mais n'est pas sans conséquences. D'une part, les variables individuelles ont un pouvoir explicatif supérieur et, d'autre part, le recours aux données agrégées introduit un «artefact écologique» dans la mesure où les «besoins» moyens d'une sous-population sont généralement différents des «besoins» d'un individu représentatif de cette sous-population.

Les principales variables de péréquation retenues dans 9 pays sont présentées dans le tableau en annexe ; elles peuvent être classées en 5 catégories principales :

- les variables démographiques : âge, sexe, groupe ethnique, statut marital ;
- les caractéristiques socio-économiques : personnes âgées vivant seules, personnes sans domicile fixe, type d'occupation du logement, niveau d'éducation, bénéficiaires de minima sociaux, taux de chômage, familles monoparentales ;
- les indicateurs de santé : mortalité, incapacités, hospitalisations passées, morbidité ;

- les caractéristiques géo-économiques : ruralité / caractère insulaire / isolement géographique, coût relatifs, assiette fiscale régionale ;
- les caractéristiques liées au recours aux soins : flux inter-régionaux de patients, importance du secteur privé dans la fourniture de soins.

Bien qu'essentiellement similaires dans leur conception et dans leurs objectifs, ces modèles retiennent des variables (en dehors du sexe et de l'âge) qui peuvent être spécifiques. Les facteurs de besoins considérés comme légitimes et/ou statistiquement significatifs sont donc, au moins dans une certaine mesure, propres à chaque pays. Ainsi, en Finlande, le caractère insulaire de certains territoires est pris en compte ; en Norvège, c'est le statut marital ; en Australie, le niveau d'éducation.... Ce tableau montre donc que les modèles d'allocation géographique des ressources peuvent être utilisés dans des contextes différents et permettent de prendre en compte les caractéristiques idiosyncrasiques des populations.

4. Conclusion

Plusieurs conclusions se dessinent à l'issue de cette analyse sur la répartition géographique des ressources. Une première est celle de la nécessité d'une responsabilisation financière des acteurs territoriaux en faveur desquels ont lieu des transferts de compétences (en termes d'organisation de l'offre de soins ou de gestion des services de santé). Accroître l'autonomie d'un acteur sans le responsabiliser conduit en effet à des dérives inflationnistes dont il est important de se prémunir. De plus, on doit aussi noter que le pouvoir incitatif (en termes de maîtrise des dépenses) des mécanismes de financement par enveloppe fermée est nettement plus fort que ceux reposant sur des enveloppes ouvertes. Un scénario prospectif privilégiant le recours à ce dernier mécanisme de financement doit donc prévoir des mesures d'accompagnement permettant une régulation des dépenses (et notamment le développement de l'évaluation médico-économique et la mise en place d'audits). Enfin, la question de la fongibilité des enveloppes entre les différents secteurs est un élément déterminant de l'autonomie réelle susceptible d'être confiée aux acteurs territoriaux.

Dans le cadre des ordonnances de 1996 en France, le principe d'une déclinaison régionale (et sectorielle) de l'ONDAM avait été posé. Cette déclinaison a été effectuée en fonction de la structure d'âge des différentes régions : les modèles étrangers de péréquation montrent qu'il est possible d'utiliser des indicateurs de besoins plus raffinés. En effet, si des «budgets santé» devaient être déterminés au niveau des territoires, il ne semblerait pas crédible de se cantonner à des indicateurs aussi frustes.

Les membres du groupe de projet

Sandrine Chambaretaud, *chef de projet, chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Marc Bouillet, *directeur général, Association française contre les myopathies* ; Yann Bourgueil, *médecin de santé publique, Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES)* ; Pierre Chabas, *directeur délégué, Association régionale des organismes de mutualité sociale agricole (AROMSA) du Languedoc-Roussillon* ; Karine Chevreul, *médecin de santé publique, (IRDES)* ; Carole Clavier, *stagiaire, Commissariat général du Plan* ; 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'Observatoire régional de la santé (ORS) Nord-Pas-de-Calais* ; Danièle Larger, *inspectrice générale, IGAS* ; Stéphane Le Bouler, *coordinateur de l'axe Santé, chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Alain Le Maguet, *président, Union régionale des médecins libéraux (URML) Basse-Normandie* ; Jean-Marc Macé, *géographe de la santé* ; Rémi Pellet, *professeur de droit* ; Jacqueline Pierre-Léandre, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Dominique Polton, *directrice, IRDES* ; Lise Rochaix, *professeur d'économie* ; Huguette Vignerou-Meleder, *directrice, Agence régionale d'hospitalisation (ARH) Basse-Normandie*.

- **Contacts** : Sandrine Chambaretaud
schambaretaud@plan.gouv.fr
Jacqueline Pierre-Léandre
jpierreleandre@plan.gouv.fr

Les méthodes de péréquation : expériences étrangères (N. Rice et P. Smith, 2001)

| Pays | Champ d'application de la péréquation | Variables individuelles | Variables agrégées au niveau du territoire | Autres facteurs |
|----------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Angleterre (jusqu'en 2002) | 100 autorités régionales de santé | Âge | Mortalité Morbidity Taux de chômage Personnes âgées vivant seules Groupes ethniques Statut socio-économique | Coût relatif |
| Australie | 17 aires de services de santé | Âge Sexe Groupe ethnique Sans domicile fixe | Mortalité Niveau d'éducation Ruralité | Flux inter-aires de patients Coût relatif Utilisation du privé |
| Alberta Canada | 9 autorités régionales de santé | Âge Sexe Groupe ethnique Bénéficiaires de minima sociaux Bénéficiaires de l'aide médicale | | Flux inter-régionaux de patients Variation des coûts |
| Danemark | 14 comtés | Âge | Âge Familles monoparentales | Assiette fiscale du comté |
| Finlande | 452 municipalités | Âge Incapacités | Éloignement Caractère insulaire | Assiette fiscale de la municipalité |
| Italie | 21 autorités régionales de santé | Âge Sexe | Mortalité | |
| Norvège | 19 autorités régionales de santé | Âge Sexe | Mortalité Personnes âgées vivant seules Statut marital | Assiette fiscale régionale |
| Nouvelle-Zélande | 4 autorités régionales de santé | Âge Sexe Groupe ethnique Bénéficiaires de minima sociaux | Ruralité | |
| Suède | Comté de Stockholm : 9 autorités régionales de santé | Âge Personnes vivant seules Statut en termes d'emploi Type d'occupation du logement (propriétaire, locataire) Hospitalisations passées | Urbanisation | |

Source : Rice (N.) et Smith (P.), rapport «*Capitation and Risk Adjustment in Health Care Financing : An international Progress*», *The Millbank Quarterly*, vol. 79, n° 1, 2001

La localisation des activités : un scénario tendanciel

Après avoir mis en avant les principales tendances de l'environnement international des entreprises et des territoires (1) nous caractériserons les institutions et les modes de gouvernance aux niveaux mondial et européen (2) pour dessiner les perspectives de la localisation des activités dans les régions françaises (3).

1. L'environnement de l'activité des entreprises : les variables

Les stratégies des firmes et leurs relations avec les territoires sont très largement fonction des composantes de leur environnement. Parmi celles-ci, quatre d'entre elles semblent jouer un rôle déterminant : *le rythme de la croissance mondiale, l'intensité du développement technologique, la mobilité internationale du travail qualifié en particulier, l'ampleur du commerce mondial et des investissements directs étrangers (IDE).*

1.1. Une croissance mondiale relativement modérée

L'intense stimulation de l'économie mondiale et l'apurement rapide de la situation financière des entreprises ont permis d'éviter le pire ces dernières années et expliquent une reprise de la croissance en 2003 et 2004. Pour autant, sur une plus longue période, l'hypothèse est que la croissance européenne des années à venir s'opérera autour d'un taux plutôt modéré de l'ordre de 2 %.

Ce rythme moyen par rapport à certaines tendances antérieures s'explique tout à la fois par l'absence de ruptures technologiques majeures (et plutôt par des

innovations incrémentales que par des bouleversements technologiques) et par une croissance continue de la consommation des ménages.

1.2. Des flux d'innovation réguliers

Le rôle de l'innovation est déterminant dans un contexte d'une mondialisation accrue des activités de recherche et développement (R & D). Toutefois, les processus de concentration des activités de R & D restent puissants.

- **Un rôle toujours très prépondérant des innovations**

Premièrement, les améliorations techniques ont un fort impact sur l'accroissement de la productivité, sur la substitution de facteurs et sur la nature des produits. Deuxièmement, l'évolution technologique s'accompagne de changements structurels d'activités, tant du fait de déclasserment d'activités dépassées que de l'émergence d'activités nouvelles. Troisièmement, tout processus innovant entraîne une transformation de l'organisation productive et il implique de nouveaux rapports aux territoires, dans la mesure où il requiert des connaissances et des compétences accrues, des modes de coopération et de coproduction renforcés entre les unités de production, de formation et de recherche, ainsi que l'établissement de relations intenses entre les acteurs du marché et les acteurs hors marché...

Toutes ces évolutions s'accompagnent très souvent d'une transformation des relations entre activités et territoires (voir § 3 ci-après) dans la mesure où les

firmer cherchent à profiter d'externalités et d'apprentissages collectifs liés à l'urbanisation, à la concentration et à la proximité, ou, au contraire, utilisent parfois les possibilités de certaines de ces technologies pour mieux se répandre sur les territoires.

- **Une mondialisation continue des activités de recherche**

Par définition, les activités de recherche se développent de plus en plus au niveau mondial, à travers des réseaux et des accords de partenariat facilitant l'interpénétration des économies et le développement des stratégies plus intégrées. Pour autant, cette mondialisation de la R & D ne s'opère pas sans limites ni précautions : maints domaines restent protégés, maîtrisés par les nations les plus développées, en particulier à l'aide de la protection des droits de propriété industrielle, notamment dans le cadre des accords de l'OMC.

Les tendances enregistrées depuis les années 1990 se poursuivent, à savoir que les firmes tendent à implanter à l'étranger une proportion croissante de leurs activités de R & D : il s'agit le plus souvent de stratégies d'accès à des compétences technologiques spécifiques, complémentaires avec les avantages technologiques des régions d'origine des firmes multinationales ; en outre, ce sont surtout les activités de développement plutôt que de recherche qui sont concernées par la délocalisation ; enfin, cette mondialisation de la technologie ne se traduit pas par un affaiblissement des systèmes régionaux d'innovation des pays d'origine.

Il faut ici noter, comme signe majeur de toutes ces évolutions, la place prépondérante qu'ont pris la Chine et l'Inde dans ces mouvements de mondialisation. Ainsi, des délocalisations d'activités de R & D par les grands groupes multinationaux vers la Chine se développent : d'ores et déjà, l'investissement direct dans la R & D en Chine est passé de 1,8 milliard à 15,6 milliards de dollars de 1991 à 2002 ; la part des entreprises dans la réalisation des dépenses de R & D est passée de 18 % en 1985 à 39 % en 2000 ; depuis les années 1990, les firmes multinationales ont développé des *joint-venture* à 100 % en Chine en vue d'adapter les produits à la demande locale afin de conquérir le marché chinois ; les firmes multinationales ont créé de nombreuses institutions de R & D en Chine, indépendantes du gouvernement...

Si la poursuite de ces mouvements apparaît évidente, il faut malgré tout évoquer les *freins* qu'elle connaît et en relativiser l'ampleur : tout d'abord, il existe toujours une certaine méfiance vis-à-vis de la stabilité politique de la Chine ; par ailleurs, les mouvements entamés sont encore

modestes, tant en termes d'investissements en capital qu'en termes d'effectifs ; enfin, la R & D développée en Chine par les firmes multinationales concerne surtout la partie développement et vise à adapter les produits à la demande locale. En outre, cette mondialisation technologique s'accompagne d'une polarisation accrue des activités d'innovation dans les grandes régions.

- **Une polarisation géographique toujours forte des activités de R & D**

Les études empiriques continuent de révéler que les activités d'innovation technologique sont toujours plus concentrées géographiquement que les activités de production. À cet égard, c'est dans les pays du Sud de l'Union européenne (France incluse) que les activités de production et d'innovation sont les plus polarisées.

L'une des tendances majeures de l'effet de l'approfondissement de l'Union européenne et de son élargissement réside dans l'accélération des divergences entre les régions à l'intérieur des nations. Les activités intensives en technologie se concentrent plus rapidement dans les grandes agglomérations.

1.3. La mobilité internationale des travailleurs qualifiés s'accélère

Au *niveau mondial*, on peut parler d'une montée inexorable du nombre de migrants ; 150 millions en 2000 contre 75 millions en 1965, ce qui représente 2,5 % de la population mondiale. Les migrations qualifiées connaissent déjà une hausse sans précédent et le mouvement se poursuivra, en raison d'un effet mécanique d'augmentation considérable des niveaux d'éducation dans les pays de départ (Sud) et de la persistance, voire de la relance, des facteurs d'appel dans les pays industrialisés. Ces migrants qualifiés sont concentrés dans les grandes agglomérations où se polarisent les activités intensives en connaissances.

On assiste également à une certaine convergence des politiques d'immigration des pays industrialisés en direction d'une ouverture sélective, en raison des difficultés croissantes de recrutement des personnels qualifiés sur le marché du travail.

Enfin, dans ce domaine, on s'attend à une circulation accrue des étudiants qualifiés, dans le prolongement des tendances actuelles et on pense que cela pèsera à terme sur le nombre de résidents nationaux. On peut estimer à 6 % le taux de croissance annuel des étudiants en mobilité, sur la période 2002-2015 (*cf.* travaux du groupe *Saraswati*, 2004, disponibles sur le site Internet du Plan).

En France, on observe une montée croissante des migrations qualifiées, même si, jusqu'à maintenant la proportion d'étudiants étrangers est relativement moins développée que dans les principaux pays de l'OCDE.

L'afflux d'étudiants étrangers devrait permettre de pallier le vieillissement de la population des chercheurs et des ingénieurs dans le service public, ainsi que la durée limitée de la carrière des chercheurs dans le secteur privé : les besoins de renouvellement et/ou recrutement de personnels R & D en France, dans l'hypothèse d'un taux de croissance du PIB de 2 % et d'un ratio dépenses de R & D/PIB de 2,2 % sont de l'ordre de 14 000 personnes par an (6 000 dans le public et 8 000 dans le privé) (source : *Saraswati*, 2004, *op. cit.*).

1.4. Des flux commerciaux et d'investissements internationaux toujours en essor

Le scénario tendanciel des années à venir est celui d'une poursuite du processus de mondialisation. Même si certains facteurs plaident en faveur d'un ralentissement du commerce mondial (hausse du prix de l'énergie, montée du protectionnisme, terrorisme international, ralentissement de la production de biens manufacturés...), la tendance reste celle d'une croissance du commerce mondial de l'ordre de 6 % à 7 % annuels à l'horizon 2015. Celle-ci s'opère avec les caractéristiques suivantes : alors que la régulation multilatérale se développe, les échanges mondiaux s'étendent aux activités de services ; de leur côté les investissements directs à l'étranger (IDE) connaissent une progression continue.

1.5. Les IDE connaissent une progression continue

En 2004, **au niveau mondial** on assiste à une progression continue des flux IDE, qu'ils soient liés aux grandes multinationales ou aux PME.

En ce qui concerne la France, il faut noter que ces dernières années, celle-ci s'est montrée moins affirmée comme récepteur des IDE que comme investisseur à l'étranger, quels que soient les critères retenus (en termes de stocks, de flux, de proportion d'IDE par rapport au PIB, etc.) ; si elle tient une place prééminente au sein des flux ainsi échangés, elle se présente comme un important «pays carrefour», même si elle a légèrement basculé dans la situation des pays investisseurs pendant les années 1998-2002 ; ceci alimente l'idée d'une économie davantage projetée à l'étranger que «pénétrée de l'extérieur», alors que la situation était inverse dans les années 1980.

Considérant, au sein des IDE, la seule part consacrée aux *opérations de fusions et d'acquisitions*, les entreprises françaises sont plus en position «d'acquéreur» de positions à l'étranger qu'elles ne sont en position de «cible», ce qui traduit globalement moins une faible attractivité du «site France» qu'une relative réserve des groupes français dans le rachat des groupes étrangers et d'une ouverture somme toute relativement modérée à l'égard des opérations de fusions-acquisitions provenant de l'étranger.

En France, le «scénario tendanciel» comporte deux types d'évolutions : les délocalisations se poursuivent d'une part, mais le site France demeure compétitif d'autre part.

• Poursuite des délocalisations

En ce qui concerne, tout d'abord, le *déplacement des firmes*, la stratégie qui consiste à racheter des entreprises étrangères pour gagner des parts de marché aux États-Unis et en Europe se maintient ; cela correspond tout autant à la volonté d'accroître les parts de marché des firmes françaises – surtout quand les barrières à l'entrée aux implantations sont élevées – qu'aux souhaits de profiter des avantages de pays où les taux de croissance sont élevés et les avancées technologiques toujours fortes.

Par ailleurs, les mouvements des fusions-acquisitions mais aussi d'accords technologiques de coopération entre firmes européennes se poursuivent, souvent de façon à constituer de puissants groupes susceptibles de résister aux concurrences américaines ou asiatiques. Toutefois, restent encore nombreux les obstacles qui ralentissent cette dynamique : durcissement attendu dans l'application des règles de la concurrence, méfiance de certains pays européens vis-à-vis de la stratégie de création du «champion européen», maintien d'une certaine concurrence entre producteurs européens, enfin, préférence souvent affichée pour des partenariats avec des firmes américaines, aux potentiels technologiques et commerciaux plus avérés.

Enfin, les investissements des firmes françaises en direction des pays émergents s'accroissent : cela correspond tout autant au souhait de maintenir une compétitivité-prix pour les firmes en difficulté qu'à la volonté de conquérir des marchés dynamiques.

Ces délocalisations de substitution consistant à transférer des emplois à l'étranger, en particulier vers les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) touchent principalement les secteurs à technologie stable et dans lesquels la concurrence repose sur les coûts ; quant aux délocalisations «de complémentarité» concernant certains stades de la

production à technologie développée, elles constituent toujours une carte à jouer pour les entreprises souhaitant conserver non seulement une compétitivité-coût, mais aussi une «compétitivité hors coût» ; ceci devient même un facteur clé pour ne pas être marginalisé par la dynamique de l'économie mondiale ; à cet égard, la zone de libre échange euroméditerranéenne apparaît comme de plus en plus privilégiée (dans les domaines des composants de l'automobile, de l'électronique, de l'électricité, de production de logiciels...).

- **Un site France attractif dans les activités de R & D**

En ce qui concerne ensuite *l'accueil des firmes étrangères en France*, le territoire national continue de faire partie du «hit parade» mondial, notamment pour ce qui concerne les activités de R & D, les produits électriques et électroniques, l'agroalimentaire, les véhicules et équipements de transports, la chimie, la mécanique... et certains services (tourisme, commerce, logiciels, etc.)... Précisons que cet attrait pour les investissements en France ne concerne pas seulement quelques grands groupes mais aussi un très grand nombre de PME dynamiques ; que, de surcroît, le mouvement en faveur de la France se poursuit plutôt à travers des rachats ou prises de participation plutôt qu'à travers de nouvelles implantations.

Mais les problèmes liés à la *désindustrialisation* continueront également de se poser parfois avec beaucoup d'acuité dans certaines activités et dans certains territoires.

Au total, la poursuite des tendances de polarisation des activités d'innovation dans les grandes agglomérations et de mobilité internationale croissante des firmes et du travail qualifié, pose de manière aiguë la question de la vulnérabilité des territoires, dans un contexte institutionnel de faible régulation mondiale et européenne.

2. L'organisation des institutions européennes et les modes de gouvernance

L'hypothèse de base est que les années 2015 se caractérisent par un environnement institutionnel et des modes de gouvernance qui se situent très largement dans le prolongement des tendances actuelles, en particulier au niveau de l'Union européenne ainsi qu'au niveau national des relations entre l'État central et les collectivités locales.

2.1. Une construction européenne qui ne bouleverse pas ses institutions

La construction européenne se poursuit dans le cadre des institutions actuelles, tout en assurant la poursuite de l'élargissement ; elle continue de s'inscrire dans un schéma intermédiaire entre «le modèle atlantique» et le «modèle rhénan». La politique de la concurrence et le Pacte de solidarité constitueront toujours les cadres de référence de l'action économique. Toutefois, quelques politiques intégrées et plus volontaires devraient être menées au titre de la politique industrielle (nanotechnologies, aérospatiale, pharmacie...), notamment dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. En outre, certains assouplissements du Pacte devraient être admis pour relancer la concurrence.

De façon plus précise, alors que l'évolution de la politique agricole commune (PAC) continue d'influencer les spécialisations régionales, la nouvelle politique de cohésion territoriale devrait conforter les projets des régions européennes. Toutefois, se dessine une nouvelle orientation de la PAC à partir de 2003, davantage en direction d'une politique de développement rural.

En matière de politique régionale, diverses options récemment prises lors de l'élargissement engagent l'avenir. Au titre de la convergence, un effort significatif sera développé en faveur des régions dont le PIB par habitant était inférieur à 75 % de la moyenne nationale. Seront entrés en jeu le FEDER (au titre de la modernisation des structures économiques, de l'extension des infrastructures...), le FSE (pour renforcer les compétences du capital humain), et le Fonds de cohésion (surtout en matière de transport). Simultanément, au titre du renforcement de la compétitivité des régions et de la sauvegarde de l'emploi, des soutiens seront encore apportés à l'ensemble des régions autour de projets, en cherchant à éviter le saupoudrage, en cohérence avec les ambitions de l'Agenda de Lisbonne, de façon à anticiper les changements et à faciliter l'adaptation des personnes. Enfin, devrait être encouragée la coopération interrégionale...

Ces efforts de cohésion, au demeurant insuffisants au regard des défis de l'élargissement, devraient compléter les autres politiques communautaires (recherche, technologies de l'information, politique de la concurrence...).

Mais, l'ensemble de ces politiques risquent de buter à l'avenir contre la faible incitation des États à accroître leurs contributions au budget communautaire.

2.2. La reconfiguration des rapports États/collectivités territoriales

Progressivement, les liens étroits entre économies nationales et États auront tendance à se délier : ceci est à rattacher au cadre de mondialisation faiblement régulée et à la difficulté des États trop centralisés à disposer de toutes les informations requises pour agir. Une autre raison tient à la disjonction croissante entre la territorialité statique et étroite de l'État et la territorialité plus vaste d'un développement accéléré des investissements internationaux et de l'essor des marchés. «L'illusion géographique» (F. Perroux) qui faisait se recouper espace politique et espace économique sera avérée.

Dans ces circonstances, la question de la reconfiguration des rapports entre États et collectivités infra-étatiques ne cessera de se poser : ainsi, en France, en termes de régionalisation, on est rapidement passé d'une région «naturelle», héritière de l'histoire, à une région «de développement», conçue au départ comme un lieu de territorialisation de l'action de l'État – on se souvient des versions «régionalisées» du Plan – puis progressivement devenue une collectivité gagnant en autonomie et en responsabilisation ; les lois de 1982, 1983 et 2004 ont précipité ces mouvements, À l'horizon 2015, on peut faire l'hypothèse de l'émergence de régions plus puissantes.

2.3. En Europe : une organisation de plus en plus «polycentrique»

Dans les années 2015, progressivement, une nouvelle «division européenne du travail» devrait se confirmer, si l'on tient compte, à la fois, des spécialisations nationales de production et de l'intensité des relations commerciales entre pays... À cet égard, une analyse des flux commerciaux bilatéraux dans l'Europe désormais élargie permet d'identifier cinq zones caractérisées par un fort degré d'intégration : Europe du Nord-Ouest, mer Baltique, Méditerranée occidentale, Europe centrale, Balkans orientaux ; en leur sein se trouvent quelques pôles particulièrement intégrés regroupant deux ou trois pays, le plus souvent issus d'un héritage historique.

Cette vision permet aussi de nuancer une approche trop monolithique de la structuration territoriale européenne selon une logique uniquement centre périphérie ; néanmoins, cela ne remet pas en cause la force motrice d'intégration économique que représentent les plus grandes puissances, ni l'existence de relations entre ces «petites Europe».

Toutefois, de manière générale, les inégalités territoriales s'accroîtront avec la vulnérabilité croissante de certaines régions face à la mondia-

lisation. Au niveau européen, les institutions privilégient la coordination plutôt que les politiques communautaires, dans un contexte où l'élargissement de l'Union accroît les divergences entre les régions. La politique de cohésion demeurera limitée dans ses ambitions tandis qu'émergeront des régions puissantes qui s'affirmeront au niveau européen. Quelles sont donc les conséquences pour l'avenir de la localisation des activités dans les territoires français dans ce contexte institutionnel à l'horizon 2015 ?

3. L'avenir de la localisation des activités dans les régions françaises

Les bouleversements auxquels les régions françaises seront confrontées d'ici 2015 auront des effets indéniables sur la stratégie de localisation des unités économiques. Toutefois, il est évident que les territoires français sont inégalement armés pour résister à ces bouleversements. Les facteurs de localisation dépendent fortement de la nature des activités et des évolutions sectorielles. Il en résulte que les tendances à la polarisation seront susceptibles de s'aggraver.

3.1. Les facteurs de localisation des activités économiques

De façon générale, les activités, quelle que soit leur nature, ont tendance à se localiser là où la demande des produits ou l'offre de facteurs sont élevées. Plus précisément, parmi les facteurs déterminants, on retient souvent quatre dimensions explicatives : le coût du travail, les relations verticales locales, la localisation de la demande finale et la nature des activités (cf. C. Gaigné, étude pour le groupe *Perroux*, consultable sur le site Internet du Plan). Il apparaît alors, sur ces bases, plusieurs tendances majeures :

- les activités ont tendance à se localiser là où la demande et l'offre de biens intermédiaires sont élevées ;
- la localisation de la demande finale semble contribuer de manière moins significative que les relations verticales à l'agglomération de l'ensemble des secteurs étudiés ;
- mais la plupart des secteurs orientés vers la demande finale se localisent essentiellement à proximité des bassins d'emploi ayant de hauts revenus par tête ;
- il existe un effet de dispersion du coût du travail sur la répartition dans l'espace des activités (surtout pour les activités

concurrentielles) de sorte que les firmes d'un ensemble important de secteurs semblent réaliser un arbitrage entre s'agglomérer pour bénéficier de rendements importants dus aux relations verticales, et se disperser pour bénéficier des coûts de travail plus faibles. De ce point de vue, les observations révèlent que les tendances au redéploiement des activités des grands pôles urbains vers les zones de moindre intensité se confirment pour les activités concurrentielles et intensives en travail. Ce qui peut expliquer une certaine spécialisation fonctionnelle des espaces. La réallocation observée des emplois productifs des secteurs concurrentiels vers les régions à faible coût salarial a donc tendance à se poursuivre.

3.2. Les tendances à la polarisation d'activités se confirment

Si une certaine division fonctionnelle des espaces apparaît, il est non moins vrai que les tendances historiques à la polarisation des activités se confirment.

Les causes en sont nombreuses. Trois d'entre elles devraient se renforcer à l'horizon 2015 :

- **L'importance des économies d'échelle**

Elle conduit à la satisfaction d'une demande croissante avec un nombre de plus en plus restreint d'établissements. Cette exploitation des économies d'échelle va de pair avec la croissance de certaines spécialisations régionales, d'autant que ces avantages sont obtenus avec la constitution d'une main-d'œuvre spécialisée dont la qualification repose sur la transmission de savoirs entre acteurs économiques. Des systèmes locaux ont ainsi tendance à se créer, à s'autonomiser et à devenir attractifs pour bon nombre d'activités. À noter que ce pouvoir attractif est d'autant plus fort que les bassins d'emploi se situent précisément là où s'interconnectent les moyens de communication.

- **La différenciation croissante des produits**

Elle implique de plus en plus le recours à des facteurs immatériels de production dont la complexité s'intensifie (services de R & D, de financement, de formation...) situés eux-mêmes dans des concentrations urbaines de taille croissante : le regroupement des activités liées à la production de connaissances renforce les tendances générales à la polarisation ; toutefois, on a constaté, tout au long des premières années du XXI^e siècle, une montée de nouveaux pôles contrebalançant nettement la domination de l'Île-de-France et irriguant leurs propres territoires.

- **La nécessité d'une très forte proximité des acteurs**

La proximité de certains acteurs pour développer la conception et la production de biens et services qui incorporent innovations et compétences complexes.

3.3. Les asymétries territoriales et sectorielles face à la mondialisation

Il existe des effets différenciés de la concurrence internationale selon les territoires : les espaces spécialisés dans des produits nécessitant beaucoup de main-d'œuvre non qualifiée devraient voir leurs emplois menacés par la concurrence d'une offre étrangère compétitive et substituable ; pour survivre, ils peuvent soit délocaliser tout ou partie de leur production, soit investir dans de nouvelles technologies de procédés de fabrication permettant de récupérer des avantages compétitifs par rapport aux pays à bas salaires. En revanche, les espaces dont les activités sont bien placées dans la compétition internationale peuvent bénéficier d'une croissance de l'emploi tirée par les exportations.

À cet égard, à l'horizon 2015, la France devrait posséder *trois types d'espaces géo-économiques*.

- des «espaces agglomérés», où s'interconnectent de nombreuses fonctions génériques et où se concentrent toutes sortes de services spécialisés de haut de gamme, créateurs de nombreuses «économies d'agglomérateurs». Ces espaces correspondent soit aux métropoles ou villes de premier rang, soit à certains espaces de second rang, réunissant des facteurs spécifiques et entraînant dans leur mouvance des espaces périurbains ou ruraux ; le rôle croissant de ces espaces agglomérés est à rattacher à la poursuite de la concentration des activités de R & D ;
- des «espaces différenciés», correspondant à la création de biens spécialisés pour développer des activités ou technologies bien précises (technopoles, districts, SPL...);
- des espaces standards, ou agglomérations de moyenne importance, offrant des services génériques à leurs habitants et au monde rural environnant ; bon nombre de ces espaces (dominés par une ville moyenne) survivent grâce au développement de leurs fonctions d'assistance, de transfert et de production de biens collectifs et utilisent des quantités importantes de main-d'œuvre dans leur processus de production.

La caractérisation de ces types de territoires peut être affinée en observant les zones d'emplois les plus vulnérables face à la concurrence internationale de celles qui résistent le mieux.

Une typologie des zones d'emplois établie selon leur degré de vulnérabilité à la concurrence internationale (croisant le taux de couverture des exportations et des importations et la nature de la main-d'œuvre employée) permet d'identifier le degré de sensibilité des zones au commerce international, de repérer aujourd'hui et pour l'avenir les sites «à risques» et de caractériser «les capacités de réaction» des divers territoires (cf. Benhayoun et Lazzeri, étude du groupe *Perroux*, 2004, disponible sur le site Internet du Plan). Le degré de vulnérabilité des sites est défini selon le degré d'exposition des activités à la concurrence internationale.

Quatre catégories d'activités peuvent être distinguées :

- Les «activités peu exposées» se caractérisent par des échanges faibles ou nuls. Elles occupent 22,4 % de l'emploi industriel.
- Les «activités équilibrées» sont exposées au commerce extérieur avec une couverture modérée des importations par les exportations (le taux de couverture est compris entre 80 % et 120 %). Elles représentent 25,1 % de l'emploi industriel.
- Les «points forts» (30,8 % de l'emploi industriel) se caractérisent par une grande ouverture au commerce international mais les exportations couvrent largement les importations. Les secteurs concernés sont l'automobile, la téléphonie mobile, les médicaments, le parfum...
- Les «points faibles» (21,7 % de l'emploi industriel) sont les activités les plus exposées, avec des échanges importants et déficitaires. Les secteurs concernés sont les vêtements, les chaussures, les appareils électroménagers, les équipements informatiques...

L'un des résultats importants est que de façon générale les points forts sont prédominants en France et tendent à se renforcer en termes d'emplois (30,7 % des emplois) tandis que le nombre de points faibles tend à se réduire. Dans l'avenir, les bouleversements concerneront donc davantage les activités équilibrées que les points forts ou les points faibles.

Environ 40 % des zones d'emplois ont une proportion d'emplois supérieure à la moyenne nationale dans les «points forts». Ces zones sont largement localisées dans la moitié nord de la France. Dans le Sud, seules figurent quelques zones isolées. En revanche, le nombre de zones spécialisées dans les «points faibles» est plus élevé avec 191 zones, dont 74 présentent un coefficient supérieur à 2 par rapport à la moyenne nationale. Ces zones se répartissent sur l'ensemble du territoire, même si la partie nord reste majoritaire du fait de sa plus forte industrialisation.

En outre, si le nombre de zones spécialisées en «points faibles» reste stable, celui des zones spécialisées en «points forts» se réduit.

Globalement, les zones d'emplois les plus fragiles (haut risque et moyen/haut risque de destruction d'emplois) sont en nombre de zones et en nombre d'emplois relativement limitées (30 zones et moins de 6 % de l'emploi national).

Deux raisons expliquent ce résultat : d'une part, beaucoup de zones d'emplois les plus risquées ont déjà disparu dans les années précédentes et ne restent aujourd'hui que celles qui ont résisté à la crise ; d'autre part, ce résultat peut s'interpréter comme un indicateur de la bonne capacité d'adaptation du territoire aux évolutions de la mondialisation.

Néanmoins, treize zones doivent attirer l'attention des pouvoirs publics car elles cumulent une grande fragilité face au commerce international et un contexte local peu favorable. Elles sont en outre dispersées et isolées sur le territoire et s'apparentent davantage aux espaces standards ou spécialisés qu'aux espaces agglomérés qui sont mieux protégés.

Dans notre scénario tendanciel, ces zones à risques ne seront guère à même de résister aux effets des différentes étapes de libéralisation (démantèlement de l'accord multifibres en 2005, nouvelles vagues d'élargissement à partir de 2007, croissance et effets redistributifs faibles). C'est la mission de l'État stratège d'anticiper ces risques de destruction économique des territoires les plus vulnérables. Seules des mesures concrètes de politique économique en direction de ces régions pourraient y remédier. Ces mesures feront l'objet de notre prochain document d'études.

Les membres du groupe de projet

El Mouhoub Mouhoud, *chef de projet, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan, Centre d'économie Paris-Nord-CNRS, université de Paris-XIII* ;

Francis Aubert, *chercheur, UMR INRA-ENESAD, Dijon* ; Iain Begg, *consultant, London School of Economics, European Institute* ; Gilbert Benhayoun, *économiste, CEREFI, université d'Aix-Marseille-III, faculté d'Économie appliquée* ; Daniel Darmon, *conseiller auprès du délégué général, DATAR* ; Sébastien Dupuch, *assistant confédéral, Force Ouvrière* ; Carl Gagné, *chercheur, CESAER-INRA, Dijon* ; Jean Guellec, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Marc Guérin, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Hubert Jayet, *professeur, université de Lille-I, faculté des Sciences économiques et sociales* ; Remi Lallement, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Yvette Lazzeri, *chercheuse, Groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille, université d'Aix-Marseille-II, CNRS* ; Charles-Albert Michalet, *membre du Conseil scientifique de l'Agence française pour les investissements internationaux* ; Bernard Morel, *responsable de l'Observatoire des territoires, DATAR* ; Yves Morvan, *président du Conseil économique et social régional de Bretagne* ; François Poirson, *directeur de la Fédération régionale de la coopération agricole du Limousin* ; Catherine Presse, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Florence Puech, *économiste, université de Paris-I Panthéon-Sorbonne, TEAM, Pôle international*.

- **Contacts** : El Mouhoub Mouhoud
mouhoud@plan.gouv.fr

Catherine Presse
cpresse@plan.gouv.fr

Croissance, recherche et développement durable

- EUROPE

R & D, innovation et arbitrages potentiels dans la Stratégie de Lisbonne

- PIÉTA

Quelle politique internationale de propriété intellectuelle d'ici 2020 ?

- ASTYPALEA

Finance de marché et soutien public aux entreprises

- ISIS

*Risques, pressions politiques et coûts induits :
avenir productif sous contrainte environnementale*

- ÉQUILIBRES

Réponses institutionnelles de l'État face aux enjeux du développement durable

- SARASWATI

La France demeurera-t-elle attractive pour les centres de recherche industrielle ?

- SYNAPSE

La composante géopolitique de l'aérospatial : éléments de prospective

R & D, innovation et arbitrages potentiels dans la Stratégie de Lisbonne

Recherche, développement et innovation (ci-après désignés par «RDI») sont au cœur de la Stratégie de Lisbonne, notamment comme facteurs clés permettant de faire de l'Union une «économie de la connaissance» compétitive. RDI obéissent à plusieurs logiques, mais dans le cadre du recentrage de la Stratégie de Lisbonne, nous les analyserons spécifiquement ici à l'aune de l'objectif de compétitivité.

RDI désignent alors un processus non linéaire, dont les phases peuvent se recouvrir et ne sont pas a priori connectées, qui implique des acteurs hétérogènes (chercheurs, centres de recherche académiques ou industriels, opérateurs industriels...) et vise à mener (ou exploiter) d'une phase amont de recherche fondamentale à un aval, généralement constitué par un marché (innovation produits ou services), ou des améliorations de type organisationnel modifiant des processus industriels ou de services. L'innovation se distingue alors de l'invention par sa mise en œuvre/utilisation dans les activités humaines et économiques.

Les acteurs hétérogènes de ce processus s'inscrivent dans des systèmes divers et donc des temporalités et des objectifs par définition multiples (avancée des connaissances et reconnaissance par les pairs ; gain de part de marché ou amélioration de la rentabilité ; amélioration de certains «biens publics»...).

C'est pourquoi la mobilisation de ces différentes phases en vue de la compétitivité n'est pas une opération naturelle. Elle pose au contraire des questions de cohérence et nécessite des stratégies d'articulations entre les acteurs (valorisation de la recherche fondamentale, coopération entre acteurs

privés et publics, organisation de la recherche et type de finalisation possible ou souhaitable) qui peuvent être favorisées plus souvent que décidées par l'État. Tout cela est représentatif de la spécificité de la Stratégie de Lisbonne et des défis de mise en œuvre qu'elle génère. Nous aborderons dans ce document, autour de quatre questions, les enjeux de cohérence liés aux problématiques de RDI au service de la compétitivité, dans le cadre de la révision de la Stratégie de Lisbonne.

1. Le contexte

Le Conseil européen de Lisbonne en 2000 a proposé de «faire de l'Union européenne, d'ici 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive (...), capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration qualitative et quantitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale, dans le respect de l'environnement».

La Stratégie de Lisbonne¹ articule un grand nombre de champs politiques, essentiellement autour de trois piliers : a) croissance et compétitivité, b) emploi et social, c) environnement, et d'une thématique transversale de RDI. L'innovation y est

(1) Cf. note «Stratégie de Lisbonne» du Commissariat général du Plan, mars 2004, disponible sur le site Internet du Plan : <http://www.plan.gouv.fr> ; thèmes concernés : Europe de la recherche et de l'innovation ; eEurope Action Plan ; initiative pour la croissance ; environnement favorable pour les entreprises ; achèvement du marché intérieur ; modernisation du «modèle social» européen (mobilités, compétences, formation au long de la vie) ; environnement et santé...

présentée comme un facteur clé de croissance et de changement ; elle signe le positionnement spécifique de la Stratégie de Lisbonne sur l'économie de la connaissance. Cette multiplicité de champs a conduit à des interprétations diverses sur la scène européenne quant à sa spécificité politique et à sa portée.

La Stratégie de Lisbonne n'a pas jusqu'ici produit les effets escomptés tant en terme de croissance que d'emplois. Néanmoins, elle constitue un contexte et un horizon politique de référence, comme en témoignent les déclarations des chefs d'États et de M. Barroso qui souhaite en faire un «élément structurant» de son mandat de président de la Commission. Lancée dans un contexte économique favorable, la Stratégie de Lisbonne a connu des inflexions au gré de la conjoncture et elle est aujourd'hui extrêmement liée à un sentiment d'urgence et à un besoin de «rattrapage» de l'Union européenne, notamment par rapport aux performances des États-Unis (croissance, emplois, recherche...), mais aussi face à la montée d'autres menaces potentielles (concurrence de la Chine ou de l'Inde, désindustrialisations ou délocalisations, vieillissement de la population européenne...).

Le sommet des chefs d'États du printemps 2005 sera l'occasion de sa révision à mi-parcours. Début novembre, elle a fait l'objet du rapport du groupe d'experts indépendants de haut niveau, présidé par Wim Kok. Ce rapport insiste sur les principaux points faibles, déjà analysés dans des rapports précédents de la Commission à savoir : a) l'effet «catalogue» de cette Stratégie et b) le niveau insuffisant de «gouvernance» du processus. Pour revitaliser la Stratégie, qui reste validée comme objectif politique global, il est proposé de la recentrer autour de deux points d'entrée privilégiés : la croissance et l'emploi. Cinq domaines de focalisations prioritaires sont distingués à cet effet : a) économie de la connaissance, b) réalisation du marché intérieur, c) climat favorable aux entreprises, d) marché du travail inclusif, et e) environnement durable. En terme de gouvernance, les principales propositions sont la rédaction d'un programme d'action «Lisbonne» des États membres, appelé à devenir un temps fort des débats politiques, impliquant parlementaires nationaux et sociaux pour permettre une appropriation collective et une mise en œuvre politique tangible et une meilleure utilisation des indicateurs, permettant de communiquer sur les «bons et mauvais élèves».

1.1. Des marges de manœuvre exploitables d'ici mars 2005 ou après

Le rapport Kok insiste sur l'urgence de la réaction et concrétise les thématiques du «rattrapage» et du «recentrage». Néanmoins, encore assez large et

général dans ses préconisations, il autorise des marges de manœuvre de positionnement d'ici le Conseil européen du printemps 2005, voire après.

Les différents axes de la Stratégie constituent une démarche globale, ce qui devrait conduire à expliciter, voire concrétiser, davantage leurs connexions.

De fait, c'est l'intégration de champs politiques potentiellement en tension à court terme du point de vue des acteurs qui constitue l'une des spécificités de la Stratégie de Lisbonne, mais aussi l'une des difficultés de sa mise en œuvre : est-on face à de grands chantiers indépendants avançant de manière parallèle, ou l'Union doit-elle faire porter ses efforts sur ce qui permet de bâtir une démarche cohérente et intégrée ? Cette question se pose pour les cinq chantiers dégagés par le rapport Kok. La thématique du «recentrage» de la Stratégie de Lisbonne fournit certaines réponses, mais pourrait à la limite éluder cet aspect de la question. En réalité, deux scénarios sont possibles :

- la focalisation sur des cibles prioritaires conduit à abandonner l'ambition d'une démarche intégrée en réduisant à court terme les problèmes de tension, du fait d'une réduction apparente du nombre de paramètres et d'une urgence d'action sur les priorités ;
- le choix d'un point d'entrée spécifique conduit à ordonner les autres politiques par rapport à ce point d'entrée, de manière à privilégier une démarche ciblée donc plus efficace. Mais le caractère global de la démarche serait conservé par la recherche d'une articulation entre priorités. Cela supposerait cependant qu'on précise les relations, aujourd'hui implicites, entre croissance et compétitivité, emploi, environnement et recherche/innovation.

La première voie peut paraître plus pragmatique, mais il ne faut pas ignorer qu'à moyen terme les tensions non résolues finiraient par limiter, voire annuler, les progrès accomplis dans chaque champ. D'une manière générale, l'articulation entre politiques de l'Union et mesures en faveur de la croissance reste à élaborer.

De plus, la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne repose aujourd'hui sur une série de leviers hétérogènes : réglementations, financements de projets, méthodes ouvertes de coordination (MOC), projets nationaux ou de coopérations intergouvernementales ou industrielles... Cette complexité tient d'abord à la nature des champs politiques traités, qui sont soit des politiques constituant le noyau dur des compétences communautaires (marché intérieur, politique commerciale...), soit des programmes avec des

compétences et financements communautaires plus limités (emploi) ou encore des politiques dont le caractère intégré se situe entre les deux (R & D, coordination des politiques économiques...).

En terme d'amélioration de la gouvernance, il serait probablement utile de travailler spécifiquement à la cohérence de ces leviers au sein d'un même champ. Cet aspect de cohérence est évoqué dans le rapport Kok mais n'a pas donné lieu à des recommandations précises. Dans le même registre, il serait bon de s'interroger sur un lien plus clair entre Stratégie de Lisbonne et budget de l'Union (perspectives financières), ce qu'il évoque.

Nous aborderons dans la suite quatre questions illustrant les tensions au sein de l'objectif de politique de RDI pour la compétitivité : a) offre et demande, b) priorités et dimensionnement, c) complémentarités avec les autres objectifs de l'Union et d) gouvernance.

2. Relations entre RDI et croissance : questions d'offre et de demande

Différentes théories micro et macro-économiques sous-tendent aujourd'hui les politiques publiques d'innovation et permettent de mieux situer les enjeux pour l'Union européenne.

Les orientations de l'Union, telles qu'elles ressortent du 6^e PCRD (Programme-cadre de Recherche et Développement), ou des Objectifs de Barcelone (objectif de 3 % du PIB investis en R & D publique et privée en 2010), visent à stimuler l'investissement en R & D et à générer de l'innovation. Elles sont liées aux «nouvelles théories de la croissance» et du progrès endogène, en vogue depuis les années 1990, qui sont essentiellement des théories économiques basées sur l'offre technologique : en simplifiant, les investissements en R & D et capital humain tirent la croissance de l'économie au travers d'une série d'effets directs et indirects (rendements non décroissants, créations de nouvelles activités, transferts de technologies, amélioration de la productivité, augmentation du niveau de vie qui accroît la demande, spécialisations vertueuses à l'international...).

Parmi les causes du retard européen de croissance par rapport aux États-Unis sont ainsi mises en avant les écarts de RDI privée et publique. De même, la concurrence de la Chine ou de l'Inde dans des activités à forte valeur ajoutée apparaissent comme des risques possibles en terme de spécialisation et de croissance future de l'Union européenne, d'où l'importance d'un fort rattrapage d'investissement en R & D.

Les solutions proposées (notamment en vue de l'élaboration du 7^e PCRD) ressortent d'une logique d'offre (financements des projets, organisation efficace de la R & D...) accompagnée d'une approche systémique (attractivité de l'Europe pour les chercheurs et les centres industriels de recherche, propriété intellectuelle et question du brevet communautaire, climat favorable à l'entrepreneuriat, renforcement des liens public/privé et de la valorisation de la recherche, «clusters»...). Il faut préciser que ce positionnement, «offre» de la politique de RDI européenne, est aussi induit par la nature des compétences de l'Union en la matière : les États membres sont aujourd'hui les principaux acteurs des politiques publiques de RDI, l'Union ayant plutôt une compétence d'appui, essentiellement mise en œuvre au travers du PCRD, et donc du financement de projets technologiques...

Cependant, un certain nombre d'études économiques ont (re)mis plus récemment en évidence l'importance plus globale des jeux d'interactions et d'interdépendance entre offre («*discovery-push*») technologique et demande. Un bon exemple de ce type de débat se pose au sujet de l'interprétation de l'effet TIC (technologies de l'information et de la communication) sur la croissance aux États-Unis. Pour certains experts (Jorgenson, 2003) l'accroissement de productivité généré par les TIC et leur diffusion explique une grande part de la croissance américaine après 1995. D'autres économistes (Gordon) insistent sur l'importance clé de la demande («la loi de Moore ne peut créer de croissance exponentielle que s'il y a aussi progression forte de la demande en matériel informatique») et sur le fait que celle-ci est entretenue par un «climat macro-économique» propice.

Si la demande constitue donc un facteur important du progrès technique, doit-elle être davantage prise en compte dans la révision de la Stratégie de Lisbonne ? Une réflexion sur le risque de défaut de demande et d'efficacité des marchés pourrait alors conduire à des recommandations au niveau européen. Cette question reste partiellement prise en compte. Pourtant, cette approche serait cohérente avec l'ambition de la Stratégie de Lisbonne de jouer les complémentarités entre champs politiques.

Cela pourrait par exemple conduire à lier davantage politiques de soutien technologique et *policy mix*, ce qui fait écho au débat sur la coordination des politiques économiques et sur le Pacte de stabilité encouragé par le rapport Kok. Cela peut aussi passer par une évolution des pratiques des marchés publics européens. Le rapport Kok y fait bien allusion sans pour autant en tirer des recommandations.

Marchés publics et demande d'innovation

La commande publique a souvent constitué un élément important des politiques publiques d'innovation comme en témoignent nombre d'initiatives européennes (demande d'adaptation des standards PTT en Suède et en Finlande ayant généré des innovations en téléphonie mobile ; pour l'industrie de défense), américaines (dépenses de défense et pérennisation de l'industrie, programmes SBA/SBIR en faveur des PME réservant une partie des financements et des commandes aux entreprises de moins de 500 employés), ou autres (ADSL, Corée).

L'enjeu financier est considérable, puisque les marchés publics (toutes catégories) représentaient 16 % du PIB européen en 2002 et une part importante de la demande dans certains secteurs comme la santé, l'éducation, les transports, la défense... Une partie de ces marchés pourrait ainsi théoriquement contribuer à orienter ou solvabiliser des marchés «innovants». Les risques de distorsion de concurrence (champions nationaux...) et l'objectif de diminution de l'endettement public ont cependant conduit l'Union européenne à limiter ces pratiques. Globalement, l'action communautaire, depuis les directives de 1993, vise d'abord à imposer la mise en concurrence, la transparence et l'égalité de traitement dans les appels d'offres publics, l'objectif final étant d'assurer le meilleur rapport qualité/prix pour le contribuable communautaire et d'améliorer la qualité des services d'utilité publique.

Néanmoins, même si une certaine prudence règne, la mobilisation des marchés publics comme soutien, parmi d'autres, à l'innovation constitue une tendance d'évolution possible, illustrée déjà dans le domaine de la défense, mais aussi des écotecnologies. La Commission y reconnaît ainsi dans le principe que, du point de vue de la demande, le secteur public en Europe peut avoir une influence *via* les procédures de passation des marchés publics. La priorité concrète est cependant pour l'instant celle du «mieux disant», à l'instar de ce qu'a initié la Suède par exemple pour l'environnement. Les acheteurs ou groupes d'acheteurs formulent des spécifications techniques (exigences basées sur les performances), obligeant les entreprises à dépasser les meilleures techniques disponibles.

Plus généralement on peut penser qu'une réflexion sur l'europanisation possible de tels mécanismes pourrait favoriser cet outil. C'est d'ailleurs en germe dans la future agence européenne de l'armement. Une nouvelle avancée du code des marchés publics européens devrait peut-être s'engager à suivre les arbitrages de la Stratégie de Lisbonne.

Cela peut enfin renvoyer à d'autres champs de la politique communautaire (marché intérieur, régulation...) et à la complémentarité des politiques européennes (*cf. infra*) ce qui est une autre manière de parler de la logique d'intégration de la Stratégie de Lisbonne.

3. RDI et croissance : peut-on établir des priorités sans dimensionnement ?

La logique d'offre est cohérente avec la stimulation des investissements en R & D et en faveur des innovations. Cependant, les innovations que l'Union européenne propose de «favoriser» (*cf.* communications de la Commission : «*Sciences et technologies, clés de l'avenir pour l'Europe*», communication sur la désindustrialisation et la politique industrielle, *Livre Blanc* sur le spatial et travaux sur *Galileo...*), semblent répondre aujourd'hui à des critères multiples : compétitivité, emplois, autonomie technologique et avancée des connaissances, «thèmes d'intérêt européen majeur» tels que sécurité ou santé... Faut-il hiérarchiser les soutiens de l'Union européenne en fonction de l'objectif de croissance et de compétitivité ? Cela renvoie alors à la cohérence entre politiques de l'Union (*cf. infra*).

Le niveau d'investissement en R & D, corrélé positivement au niveau macro-économique avec l'innovation et la croissance et dans une perspective de comparaison internationale, est donc une variable clé. D'où le diagnostic généralement partagé par nombre d'experts français ou européens sur le «risque de saupoudrage» ou le besoin de «masse critique». Cependant, sur un plan plus micro-économique et en relations avec les besoins des opérateurs, il est aujourd'hui difficile d'objectiver ce discours. De fait, la notion de rendement de la R & D est tout sauf linéaire, ce qui rend difficile une approche quantifiée permettant de dimensionner rationnellement un investissement. Au niveau micro-économique, une série de facteurs variés peuvent justifier une notion de «taille critique» et de besoin de concentration ou de coordination de la recherche au niveau européen : rationalisation des infrastructures ou des processus et mutualisation des «plateaux techniques», besoin de multidisciplinarité créatrice, brassage d'opérateurs industriels, académiques et financiers poussant à la logique de «pôles», renchérissement des coûts de développement du fait d'une complexité croissante... En raison de leur nature hétérogène, ils peuvent conduire à des organisations différentes (idéopôles, plates-formes technologiques, *clusters*, réseau d'excellence... et, dans une certaine mesure, pôle de compétitivité à la française, bien qu'ils ne correspondent pas à l'idée de concentration forte au niveau européen et mobilisent de fait d'autres justifications).

Le rapport Kok fait référence à un Conseil européen de la recherche : pourrait-il avoir un rôle dans cette gestion optimale de l'investissement en R & D ? Le besoin, au moins «qualitatif», de concentration européenne des moyens et des acteurs se retrouve dans deux logiques présentes dans les réflexions européennes.

- La première est celle de «l'excellence» notamment autour de la constitution des réseaux européens de recherche, ou encore des «idéopôles» mariant visibilité internationale de la recherche et tissus académiques, industriels et financiers imbriqués dans les régions d'Europe les plus dynamiques tels que présentés dans le rapport Kok.

Excellence et taille des opérateurs

Les propositions sur les pôles ou réseaux d'excellence académiques ont leurs pendant sur la taille des opérateurs industriels propres à porter l'innovation. Il peut, parfois, exister un certain hiatus entre, d'une part, l'importance reconnue d'un tissu de grandes entreprises innovantes se positionnant sur un marché international (taille critique de budget de R & D...), et *a priori* attirées par les «pôles» et, d'autre part, le rôle tout aussi important des PME innovantes (cf. propositions sur les financements des start-up, climat entrepreneurial...).

La nécessité du «brassage» d'acteurs et d'un tissu industriel dynamique réconcilie ces deux approches, notamment dans la notion des «idéopôles». Différentes études sur la démographie des entreprises suggèrent aussi que la clé en Europe ne tient pas tant à la création d'entreprises qu'à la croissance de PME innovantes ayant un potentiel fort à grossir (il y a aujourd'hui proportionnellement 2,5 fois plus de grandes entreprises aux États-Unis qu'en Europe). Dans le secteur des biotechnologies, il y a ainsi maintenant autant de start-up (cf. Ernst & Young) en Europe qu'aux États-Unis mais pour un impact en création d'emplois de 1 pour 3 et de capitalisation boursière de 1 pour 5 !

Ces chiffres soulignent que le nombre d'entreprises ne constitue pas un indicateur suffisant et doit être complété de notions permettant de décrire le succès et la durabilité des entreprises. Le débat sur les créations d'entreprises bascule alors vers la question de la trajectoire des PME et de leurs rapports aux grands groupes.

La France vient de créer un dispositif de «mobilisation» en faveur des PME à fort potentiel, afin de «corriger» les imperfections de marchés dues aux primes à l'existant qui gênent cette croissance des grosses PME. Dans le même ordre d'esprit, le Conseil d'analyse économique préconise la création d'un «*Small Business Act*» à la française permettant aux PME de bénéficier davantage des marchés publics. Il serait peut-être intéressant d'ancrer ces propositions nationales au niveau européen dans le cadre de la révision de la Stratégie de Lisbonne. Au total, la corrélation entre dynamique d'innovation et taille des entreprises n'est pas univoque et renvoie souvent davantage à des différences sectorielles.

- La deuxième est celle du sectoriel et de la spécialisation. La spécialisation renvoie à deux notions complémentaires : d'une part, certaines activités sont plus porteuses pour l'innovation que d'autres, et les structures productives existantes dans l'Union européenne expliquent une partie du

risque de retard d'innovation par rapport aux États-Unis notamment ; d'autre part, l'innovation est un facteur clé de positionnement et donc de concurrence entre opérateurs et, ce faisant, joue un rôle actif dans l'évolution des spécialisations européennes intra ou inter-branches et des dynamiques de croissance.

Spécialisations industrielles et potentiel d'innovation

Le rapport du Centre d'études prospectives d'informations internationales (CEPII) à la Commission européenne en juillet 2004 sur l'insertion de l'industrie européenne dans la division internationale du travail illustre particulièrement les liens existants entre spécialisation industrielle, évolution du positionnement et de la performance technologique, et scénarios de croissance à horizon 2050. Six scénarios de croissance et d'emplois pour l'Union ont été construits. Ils combinent une dimension institutionnelle (ajustement ou blocages des institutions des pays du Sud) et technologique (recul, stabilisation ou passage à l'économie de la connaissance selon le succès ou l'échec d'une activation de la Stratégie de Lisbonne dans son volet RDI). Seuls les scénarios de stabilisation ou de rattrapage technologique, tous deux fondés sur une activation minimum de la Stratégie de Lisbonne, seraient de nature à préserver le revenu par habitant des Européens. Dans tous les cas, l'avancée technologique est liée à l'évolution de la spécialisation industrielle, mais aussi par effet induit à celle de l'activité économique globale. Ces questions d'interdépendance entre spécialisations, potentiel d'innovation et croissance mettent aujourd'hui davantage l'accent sur les problématiques industrielles. Les services, au moins pour ce qui concerne ceux aux entreprises, sont également impliqués. Néanmoins, cela ouvre la voie à une analyse plus différenciée des facteurs de croissance au sein des différentes activités de services en Europe et à leurs places dans la Stratégie de Lisbonne.

On relève actuellement la montée en puissance de la thématique sectorielle au niveau des institutions communautaires (plates-formes technologiques, application sectorielle de mesures horizontales, groupes d'experts sectoriels pour le textile, l'automobile...) mais sans processus assumé de choix des priorités. Or, compte tenu des contraintes budgétaires, l'Union sera amenée, notamment pour l'élaboration du 7^e PCRD, à faire des choix de priorités qui pourraient s'avérer structurants pour le tissu industriel européen.

Le sujet est abordé partiellement dans les communications de la Commission mais il mérite une attention accrue, qui dépasse sans doute le cadre d'élaboration du PCRD, et aurait toute sa place dans une discussion globale sur la Stratégie de Lisbonne. On retrouve au niveau européen l'enjeu du pilotage de la recherche, présent dans notre débat national.

Dans tout système sous contraintes budgétaires, il faut des priorités pour allouer les financements. À défaut d'un dimensionnement objectif, il semble que deux notions pourraient néanmoins guider une analyse : la notion d'efficacité statistique et la comparaison internationale des investissements et des coefficients de dispersion (plus on finance et plus on concentre de financements comparables à ceux des concurrents ou supérieurs dans des domaines/des tailles de pôles comparables, plus on augmente les chances de succès de quelques projets susceptibles de créer une véritable avance technologique). Notons que ces dimensions seraient utiles pour définir les grandes orientations et budgets alloués dans le cadre du PCRD.

En revanche, l'allocation par projet obéit à d'autres principes (selon les principes régissant actuellement les PCRD : évaluation *bottom-up* à partir des coûts estimés pour des projets répondant à des appels d'offres, quota financé par l'Union européenne pour un projet donné et processus de sélection des projets jusqu'à l'épuisement des lignes budgétaires).

Si l'on souhaite donner un véritable coup d'accélérateur européen en R & D, il semble qu'un processus de choix (et nombre) des priorités intégrant fortement cette approche de dimensionnement et de comparaisons internationales pourrait faire partie des nouveaux objectifs d'une Stratégie de Lisbonne révisée. Avec une R & D communautaire qui représente environ 5 % de la R & D européenne, ce choix limité de priorités ne condamne évidemment pas l'Union à une spécialisation très étroite. Cela dépend en effet du processus de choix et d'articulations avec les politiques des États membres.

4. Complémentarité ou antagonismes des politiques européennes par rapport aux priorités de RDI

La prise en compte de l'aspect «demande» dans les facteurs de compétitivité pourrait passer par l'évolution d'une réglementation favorable, propre à renforcer ou faire émerger un marché.

4.1. Mieux légiférer

À cet égard, certains éléments partiels apparaissent dans les communications de la Commission ou les propositions du rapport Kok sur le «mieux légiférer» et sur le «climat entrepreneurial». Le diagnostic de base repose sur l'idée que la densité de la législation européenne, constituée en strates successives, touchant à des domaines multiples, et venant selon les cas se substituer ou compléter les législations nationales, est susceptible de générer un manque de visibilité, de stabilité, ou pire des

«tensions» pour les entreprises européennes, dommageables à leur compétitivité. Les pistes évoquées (alléger le fardeau législatif des entreprises, réaliser des études d'impacts coûts/bénéfices avant toute nouvelle réglementation...) font cependant appel à des mesures d'ordre plus défensif que proactif, à l'exception de certains secteurs comme les écotechnologies.

Ainsi, s'agissant de l'innovation, la mise en avant d'une réglementation «technologiquement neutre» correspond bien à une vision défensive (garantir l'égalité des chances et améliorer la concurrence) mais ne vise pas spécifiquement la promotion de nouvelles technologies ou marchés. Ne pourrait-on pas en tenir compte *via* le «mieux légiférer», en considérant que l'amélioration de la législation européenne pourrait aussi comporter un aspect proactif, par exemple en favorisant plus explicitement les objectifs de croissance de la Stratégie de Lisbonne.

Pour rester dans l'exemple environnemental, les principales propositions actuelles sur l'éco-efficience sont centrées sur les créneaux «win-win» : favoriser les innovations permettant de cumuler deux avantages, à savoir diminuer les atteintes à l'environnement mais aussi ouvrir des possibilités nouvelles de réduction des coûts, de manière que le bilan global d'amélioration environnementale soit financièrement neutre pour l'entreprise.

Dans un registre proactif, il y aurait peut-être aussi matière à évaluer les aspects de «déficience de marché» et de prime à l'existant. En effet, certaines innovations environnementales prometteuses ont aujourd'hui un coût supérieur à d'autres technologies et constitueraient un frein à la compétitivité des entreprises qui les utiliseraient. Une diminution de ces coûts solvabilisant le marché à terme pourrait nécessiter l'utilisation d'outils économiques ou réglementaires, voire des commandes publiques. Mais cela renvoie alors à l'interface environnement / compétitivité, que nous ne traiterons pas ici.

4.2. Marché intérieur

Au-delà du «mieux légiférer», l'achèvement du marché intérieur pourrait aussi conduire à des actions ciblées par rapport aux priorités de R & D. Là encore, il est utile de travailler sur l'approche intégrée de ces deux objectifs (marché intérieur / économie de la connaissance). D'une manière générale, l'idée est d'éviter de financer d'un côté, au travers de la R & D, certains secteurs en les handicapant dans le même temps par la non-prise en compte (ou la prise en compte non prioritaire) de contraintes de marchés liées à ces secteurs.

Un bon exemple dans ce domaine correspond aux analyses formulées par le **G10-Médicaments** : les industriels du médicament pointent largement autant les défauts du marché européen (prix européen et marché morcelé, circuit parallèle, réglementations sur les études cliniques, marchés financiers...) que les problématiques de recherche dans les facteurs de compétitivité de l'industrie pharmaceutique européenne. Si les recherches en sciences de la vie sont une priorité, on pourrait vérifier que les structures de marché européen en place ne conduisent pas à une exploitation hors d'Europe de brevets développés sur fonds européens.

4.3. RDI et autres objectifs de l'Union

Certains secteurs clés en RDI peuvent relever de différents objectifs inclus dans la Stratégie de Lisbonne ou dans les priorités de l'Union.

Par exemple, les sciences de la vie et biotechnologies relèvent à la fois des objectifs de compétitivité (renforcer l'industrie pharmaceutique européenne, qui est une spécialisation européenne forte), de santé publique et de réduction des déficits publics (assurance-maladie). Or il n'est pas évident que des trajectoires convergentes permettant d'atteindre ces différents objectifs se réalisent naturellement.

Exemple de l'industrie pharmaceutique

Sur le plan de la compétitivité des opérateurs pharmaceutiques européens, et à structure inchangée des marchés, le diagnostic sur un retard croissant par rapport aux États-Unis est connu. En une dizaine d'années, les États-Unis ont supplanté l'Union européenne tant en terme de part du marché pharmaceutique (près de 50 % pour environ 30 % pour l'UE, alors que l'Union était devant), de rentabilité du secteur (part des profits entre 60 % et 75 % selon les études), de dépôts de brevets, de lancements de médicaments et de niveau d'investissement.

Les causes en sont multiples, mais le diagnostic montre essentiellement deux origines : un système d'innovation plus dynamique, plus fluide et mieux financé (relations privé/public et dynamiques de valorisations, financement massif du National Institute of Health en faveur de la recherche académique, facilité de recrutement pour les études cliniques, tissu de « biotech » très supérieur...) et un marché plus attractif pour les industriels. La liberté de fixation des prix (les Américains payent en moyenne 30 % plus cher que les Européens, même s'il faut relativiser ce phénomène en tenant compte des rabais sur les prix faciaux dans le cadre des négociations entre industriels du médicament et acheteurs institutionnels) et l'effectivité d'un véritable marché unique aux États-Unis (effet taille, possibilité de lancement à grande échelle et conséquences en terme d'optimisation de la durée de protection offerte par les brevets) constituent

des éléments déterminants pour la rentabilisation des investissements de R & D, dans un contexte de forte augmentation des coûts de développement et de concurrence par l'innovation (cycle de vie des produits par rapport aux génériques).

Néanmoins, l'organisation industrielle internationale et les facteurs de compétitivité pourraient bien évoluer sous l'effet du débat public sur a) l'impact de ce modèle d'innovation sur l'amélioration de la santé, b) les problèmes d'équité, d'accès aux soins et corrélativement de coût du médicament. Nous ne traiterons pas ici du premier point qui intègre un grand nombre de paramètres (coûts de développement des molécules et impact sur le choix des classes thérapeutiques ; problème des « me too »² ; attitudes des consommateurs/patients, pouvoir des « acheteurs » publics ; rôle des autorités de régulation dans l'évaluation des médicaments...), mais les tendances de santé publique en jeu auront un impact sur le *business model* actuel.

Le deuxième point illustre un autre type de contradiction qui peut s'avérer dommageable pour la compétitivité long terme de l'industrie : les évolutions de la biologie et des biotechnologies (génomique, thérapie cellulaire...), bien que l'horizon et la possibilité de leurs exploitations par les sociétés de biotechnologies aient été surestimées un temps, ont ouvert des voies intéressantes pour une nouvelle génération de médicaments plus spécialisés, ciblés sur des populations plus étroites, mais probablement plus coûteux.

Dès lors, peut-on encourager cette voie (projets en faveur des entreprises et des recherches en biotechnologie) sans engager en parallèle une réflexion sur la nature des soins que les systèmes d'assurance-maladie sont prêts à payer ? La dynamisation du système d'innovation en sciences de la vie pourrait bien ne pas avoir le rendement escompté en terme de compétitivité européenne sans avancée en ce domaine. Les produits ressortant bien des compétences communautaires, mais les systèmes de santé et de fixation des prix restant nationaux, l'importance d'une avancée sur l'offre technologique confortée par celle sur un marché intérieur européen plus unifié s'illustre une fois encore.

De même, l'exemple du spatial³ illustre les tensions possibles entre innovation pour la compétitivité ou innovation pour la sécurité. Ne pas résoudre ces tensions dans la politique de RDI risque de conduire soit à l'immobilisme, soit à des

(2) Médicaments concurrents lancés à la suite d'un premier médicament et exploitant le même type d'innovation thérapeutique. Ces « me too » ne sont que l'expression d'un jeu concurrentiel usuel et respectable, mais dans la mesure où ils absorbent une part significative des budgets de R & D des opérateurs pharmaceutiques, cela pose la question de l'optimisation – possible ou pas – de la recherche pharmaceutique en terme d'avancée thérapeutique à moyen ou long terme.

(3) Cf. note Europe/Synapse sur le spatial, disponible sur le site Internet du Plan : <http://www.plan.gouv.fr>

évolutions en contradiction avec des tendances à long terme de la «demande sociale» et du marché.

4.4. Une piste à explorer : des marchés pilotes

Au total, on pourrait imaginer qu'à partir de priorités de recherche on puisse mobiliser différents leviers politiques européens autour d'un secteur ou d'une «question» (i.e. approche plus large permettant de faire jouer les complémentarités entre technologies et secteurs au service d'un même objectif concret, comme l'efficacité énergétique ou la sécurité), pour donner tout son sens à l'application sectorielle de l'ensemble des mesures horizontales préconisées en vue de la compétitivité.

La notion de plates-formes technologiques européennes, qui n'est pas encore affinée, pourrait aller dans ce sens. Dès lors pourquoi ne pas pousser la logique à son terme et envisager d'inscrire dans le calendrier européen une priorité d'actions de compétitivité (hors R & D) sur les secteurs technologiques concentrant les principaux financements européens de R & D ?

Dans la lignée de certains travaux d'experts, les secteurs prioritaires pourraient faire l'objet d'une évaluation spécifique de ce qui *impacte* leur compétitivité et la croissance durable du secteur, en tenant particulièrement compte des interfaces avec les aspects environnementaux, emploi / formation / éducation et grands objectifs de l'Union, afin d'orienter les financements européens et les chantiers prioritaires de réglementations.

C'est un type d'approche qui pourrait permettre l'émergence de projets pilotes globaux, politiquement mobilisant pour l'opinion publique, permettant de faire jouer et d'évaluer la pertinence des différents outils communautaires (financements, marché intérieur, structure de gouvernance...). Cela aurait *in fine* un rôle d'exemplarité susceptible de faire évoluer plus rapidement certaines politiques horizontales européennes.

5. Gouvernance et R & D

L'articulation de(s) (certaines) priorités nationales et européennes devrait sans doute être reliée à la portée de l'effet levier des politiques communautaires.

5.1. Effet levier et coopérations entre États

Dans les Objectifs de Barcelone, la Stratégie de Lisbonne doit pouvoir jouer un rôle structurant significatif dans la RDI européenne. C'est d'ailleurs un objectif du PCRD. Du fait de la taille de la R & D communautaire qui ne représente que 5 % de la R & D européenne, cela doit passer par

l'existence d'un effet levier. Au-delà de son effet direct (financements de projets et mobilisation des équipes de recherche académique que cela entraîne), cet effet levier passe aussi par une imbrication optimale entre les différents échelons nationaux, européens, régionaux.

Au niveau des opérateurs la complexité des sources de financement est un enjeu en soi, qui renvoie en partie à la thématique actuelle de simplification des procédures administratives, notamment du PCRD, mais aussi à la possibilité d'une véritable complémentarité de financements entre soutiens publics nationaux ou européens. Dans ce même registre, le principe du financement communautaire minoritaire «d'abondement» (les financements européens sont limités à 25 % ou 50 % du financement total, selon le type de projet) devrait peut-être évoluer.

En terme d'efficacité du système d'innovation européen se pose la question de l'articulation plus optimale entre projets nationaux, de coopération intergouvernementale (Eurêka, Cost) et de l'Union européenne (PCRD). Théoriquement l'Union peut soutenir des coopérations entre États (souscription aux financements du PCRD, actions des art.169 et 171). Néanmoins les problèmes de partage de la propriété intellectuelle ont jusqu'à présent rendu ces possibilités inopérantes. Il y a là peut-être matière à amélioration, faute de quoi il paraît difficile de générer une continuité d'actions entre les échelons. Cela a une conséquence directe sur la possibilité d'établir des priorités de financements européens.

5.2. Le processus de choix

La démarche *bottom-up* permet de favoriser des projets qui ont un véritable sens industriel et correspond à l'esprit d'appel à propositions de la Commission, mais présente cependant des limites (par exemple «prime» aux grands groupes ou institutions de recherche vs. PME du fait du coût de l'élaboration d'un dossier PCRD). La rareté des ressources devrait peut-être conduire à la «boucler» avec des approches *top-down*.

Exemples de bouclage *top-down*

Une approche partant d'intérêts généraux européens (santé, changement climatique et énergie, sécurité...) pourrait être utilisée. Inscrire les priorités dans une analyse prospective de la division internationale du travail pourrait aussi constituer une approche «*top-down*», qui aurait l'avantage d'être cohérente avec l'objectif de compétitivité. Cela s'inscrirait dans la lignée de la conférence de la Commission européenne (juillet 2004) sur l'insertion de l'Europe dans la division internationale du travail qui a mis en regard des logiques industrielles de spécialisations et des trajectoires de croissance.

L'approche *bottom-up* pour définir des partenariats peut répondre au croisement de logiques industrielles et entrepreneuriales. En revanche dans des secteurs de grands programmes technologiques (spatial...), le *bottom-up* pourrait signifier l'élaboration de convergences et de coopérations entre États membres.

Dans ces différentes approches, la notion de complémentarité entre les financements communautaires et ceux des États membres est déterminante si l'on souhaite bénéficier d'un effet levier, particulièrement s'il s'agit d'impliquer des opérateurs industriels. Cette complémentarité de financement impliquerait cependant un processus plus abouti d'imbrication des niveaux nationaux et européens. Cela rejoint d'ailleurs des recommandations d'experts (cf. rapport «*Nouvelles technologies de l'énergie*» de T. Chambolle et ses recommandations pour confier le pilotage au niveau européen de la R & D dans les domaines de l'hydrogène, la fusion et de la séquestration du carbone). En effet, la notion de priorités communautaires est tout à fait compatible avec l'existence de priorités nationales ou intergouvernementales qui resteraient financées aux niveaux nationaux. C'est cela qui donne son sens à la notion de subsidiarité en matière industrielle et de recherche. C'est ainsi qu'un budget communautaire de la recherche qui resterait limité (inférieur à 10 % de la recherche globale européenne) pourrait avoir un rôle plus structurant (notamment au-delà des programmes de recherche académique sur lesquels elle a déjà joué un rôle important) et sans pour autant passer à un modèle de budget plus fédéral.

Les secteurs pilotes pourraient particulièrement faire l'objet d'une coordination de ce type, par exemple au sein des MOC. On pourrait ainsi imaginer assigner comme mission de mettre en lumière des coopérations ou des mises en réseau possibles entre États membres... L'initiative *Era-Watch* de la Commission (devrait se dérouler en 2005/2006) apportera peut-être une pierre à l'édifice des potentiels de coopérations de recherche non exploités entre États membres.

6. Conclusion

Faute d'une résolution en amont, de certaines tensions entre objectifs de l'Union et entre niveaux de réalisation, la mise en œuvre d'actions prioritaires, notamment dans le domaine de la RDI, pourrait produire des effets moindres en terme de croissance et d'emplois des entreprises européennes, ou pire à contre-courant. Un des risques clés en la matière serait la trop faible prise en compte de l'évolution de la demande «économique» (solvabilités et structures de marchés, soutien public ou non de la demande, impact des législations euro-

péennes successives...) ou «sociale» (acceptabilité et besoins exprimés pour certaines innovations, réponse à des défis sociétaux) dans les stratégies d'offres technologiques et scientifiques.

Cependant, les instruments d'une orchestration globale de la Stratégie de Lisbonne ne sont pas en place aujourd'hui au sein de l'Union européenne. Si l'on souhaite conserver l'approche globale de la Stratégie de Lisbonne, tout en évitant l'immobilisme institutionnel, et partant un immobilisme économique qui grèverait la compétitivité européenne sur le long terme, il faut probablement renoncer à un plan général et se concentrer, à côté de quelques grands chantiers généraux déjà engagés, sur des actions concrètes et à caractère d'exemplarité. L'idée serait de créer des dynamiques vertueuses produisant des effets économiques visibles à plus court terme et, ce faisant, de démontrer l'utilité d'une démarche intégrée en expérimentant des outils et principes de gouvernance qui ne s'opposent pas, voire se renforcent mutuellement. Les éléments de cohérence à trouver sont d'abord à rechercher entre les différents champs politiques de l'Union : recherche, réformes économiques et structurelles, grands objectifs. Une des exploitations en matière de RDI serait de pouvoir opter pour un processus de choix des priorités de financement tenant compte de ces arbitrages. Un autre élément important sera de valider l'intérêt d'une continuité entre les niveaux de mise en œuvre et d'accompagnement des actions retenues : articulation des niveaux européens et nationaux et continuité des modes de financement.

Les marchés pilotes constituent une voie possible d'avant-garde vertueuse. Ces marchés seraient sélectionnés parmi les domaines faisant (déjà) l'objet de financements prioritaires de la R & D européenne. En terme de marché, ils désigneraient un secteur industriel ou plusieurs secteurs mis en synergie pour répondre à un besoin sociétal (demandes spécifiques dans le secteur de la santé, de la sécurité, de l'environnement, intensité en emplois européens générés...). Pour ces marchés, il devrait être réaliste, en ayant à résoudre un nombre raisonnable d'arbitrages – considérablement réduit par rapport à une démarche totalisante couvrant toute l'activité économique –, d'assurer une cohérence globale : critères de dimensionnement dans le financement des programmes de R & D par rapport à des comparaisons internationales, réponse à une question transverse mobilisant plusieurs technologies et industries, organisation de la recherche et de la formation pour répondre à ces besoins sectoriels, stimulation de la demande, avancement du marché intérieur européen et législation défensive et proactive. Enfin, le grand avantage de cette «expérimentation» sur des secteurs pilotes serait de présenter un levier possible de mobilisation citoyenne et politique autour de la Stratégie de Lisbonne. Sans changer

l'approche *in fine* générale et horizontale de la plupart des chantiers ouverts par la Stratégie, leur matérialisation dans quelques domaines circonscrits mais ambitieux – car incarnant des réponses continues entre les échelons nationaux et communautaires à des demandes sociétales fortes –, pourrait permettre cette appropriation collective et politique facilitant l'accélération de la mise en œuvre plus générale de la Stratégie de Lisbonne.

Les membres du groupe de projet

Vanessa Wisnia-Weill, *chef de projet, Commissariat général du Plan* ;
Christian Deubner, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Sylvia Fernandez, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Cécile Karas, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Marie-Cécile Milliat, *chargée de mission, Commissariat général du Plan*.

- **Contacts** : Vanessa Wisnia-Weill
vanessa.wisnia-weill@plan.gouv.fr

Sylvia Fernandez
sfernandez@plan.gouv.fr

Quelle politique internationale de propriété intellectuelle d'ici 2020 ?

Pour la France et les pays comparables, la propriété intellectuelle (PI) constitue un atout crucial pour une insertion réussie dans le contexte mondial de l'économie et de la société de la connaissance. Le Japon l'a bien compris et s'appuie actuellement fortement sur la PI, surtout pour renforcer sa position compétitive face à la montée en puissance de la Chine. En juillet 2003, le gouvernement japonais a ainsi lancé un vaste «programme stratégique de propriété intellectuelle» visant à faire du Japon une «nation fondée sur la propriété intellectuelle». Pour sa part, la France fait évidemment face à des problèmes différents mais elle doit néanmoins se préparer à des enjeux similaires sur bien des plans.

1. Présentation générale de la démarche suivie

Avant d'en venir à l'exploration des défis actuels et futurs posés par la PI à l'échelle internationale, il convient de préciser que le groupe *Piéta* a choisi de se concentrer sur la question suivante : «quel système de propriété intellectuelle pour la France en 2020 ?». Pour aborder cet objet complexe et comprenant de multiples facettes, le groupe a identifié une trentaine de variables-clés regroupées en six dimensions : «Politique internationale», «Juridique», «Socio-culturel», «Stratégies d'entreprise», «Recherche publique» et enfin «Contexte général». Cette dernière dimension comprend des variables à caractère exogène, c'est-à-dire correspondant à des éléments extérieurs à la PI elle-même (technologie, mondialisation, construction européenne, etc.). Cependant, ces facteurs

influencent notablement la PI et doivent donc être pris en compte. Le présent texte expose en fait les résultats obtenus non seulement pour l'ensemble de la dimension «Politique internationale», qui comprend cinq variables, mais aussi pour deux variables classées dans la dimension «Juridique» mais ayant trait à l'Europe et interagissant à l'évidence fortement avec les cinq premières.

2. Les principaux enjeux à travers l'évolution de sept variables-clés

Le tableau page 122 regroupe les différentes hypothèses retenues pour chacune de ces variables.

2.1. Variable V1 – «L'orientation générale du cadre juridique multilatéral en matière de propriété intellectuelle»

Remontant en partie à la fin du XIX^e siècle, le cadre multilatéral en matière de PI s'est fortement développé au cours des dernières décennies. De nos jours, l'un des principaux piliers en est le traité de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les aspects des droits de PI touchant au commerce (ADPIC), signé en 1994. Un autre réside dans les traités administrés par l'OMPI (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle), qui a été créée en 1970 et rattachée aux Nations unies en 1974. Le rôle prépondérant de l'OMPI s'est affirmé depuis l'accord de coopération signé avec l'OMC en 1995, en particulier pour les questions majeures relatives à la formation et à la

sensibilisation des pays en voie de développement (PVD) à ces sujets.

Dans les 15 ans à venir, il convient de réfléchir à de nouvelles formes de protection de la PI, par exemple pour les savoirs traditionnels des populations autochtones – à la demande principalement des PVD – ou bien pour le savoir-faire de l'entreprise, indépendamment de son identification par un titre de PI. Ces formes devraient en effet apparaître ou prendre de l'ampleur à l'avenir. À l'inverse, d'autres outils existants ont déjà bien entamé leur processus d'harmonisation à l'échelle mondiale. Ainsi en est-il pour la marque, avec en Europe le système de la marque communautaire (entré en vigueur en 1996) et, au-delà, le système dit de Madrid. Ceci vaut également pour les dessins et modèles, avec, là encore, un système communautaire (depuis 2002) et de surcroît un dispositif international, à savoir l'arrangement dit de La Haye. De façon liée, à terme, les principaux problèmes posés au plan international devraient concerner le droit d'auteur et le brevet.

Sur ce dernier point, un élément préoccupant concerne l'augmentation du nombre des dépôts de brevets, même si elle s'est nettement ralentie depuis 2002, après des années d'évolution quasi explosive. À l'échelle de la planète, en effet, il demeure absurde et coûteux de demander à une cinquantaine d'offices de brevet d'effectuer, chacun de leur côté, la recherche d'antériorité et l'examen préalables à la délivrance des titres. À long terme, l'un des principaux enjeux du débat relatif à l'harmonisation concerne moins la perspective d'un brevet mondial – au sens d'un brevet qui serait valable partout dans le monde – qu'un système permettant à un office de brevet de s'appuyer sur les travaux de recherche et d'examen faits par un autre office, afin d'éviter les duplications inutiles.

Ainsi, il existe actuellement un projet de traité international visant à harmoniser le droit matériel des brevets (SPLT : Substantive Patent Law Treaty), dans le cadre de l'OMPI. Les dernières assemblées générales de l'OMPI, cet automne, ont cependant abouti à une impasse, en raison du refus des PVD de poursuivre les discussions tant que leurs demandes ne sont pas prises en compte par les pays industriels (voir la variable V4 – «Les positions et pratiques adoptées par les pays du Sud...»). Pour les brevets, si ce processus d'harmonisation du système de délivrance n'aboutit pas à l'échelle multilatérale, au sein de l'OMPI, il s'effectuera à un niveau plus réduit, soit *a minima*, via de simples accords bilatéraux, soit au sein de groupes de pays tels que l'Europe (ce qui renvoie à la variable V5 – «Le cadre européen en matière de propriété industrielle»).

Une évolution comparable se produit en ce qui concerne la propriété littéraire et artistique (PLA), c'est-à-dire le droit d'auteur et les droits voisins. En matière d'audiovisuel, un traité en cours de négociation à l'OMPI et promu en particulier par l'Europe et les États-Unis s'est ainsi heurté, cet automne, à l'opposition des PVD. Soutenus par certaines organisations non gouvernementales (ONG) et au nom de l'accès du public à la culture, les pays du Sud refusent en particulier que les droits des radiodiffuseurs soient étendus dans le domaine de la transmission *via* Internet (*webcasting*).

2.2. Variable V2 – «La position des biens culturels dans le cadre juridique multilatéral»

Il est clair qu'au sein de la PI, la PLA est moins stratégique pour un grand nombre de pays quasiment dépourvus d'industries culturelles que pour un pays comme les États-Unis, où les biens et services fondés sur le *copyright* représentent le premier poste à l'exportation. Dans le cadre juridique multilatéral, par suite, l'un des enjeux majeurs concerne la lutte contre la contrefaçon des biens culturels. En termes prospectifs, la question centrale porte sans doute sur le statut même des biens (et services) culturels, au sens des biens produits par les industries culturelles. Jusqu'à présent, ces biens échappent temporairement au champ de compétence de l'OMC, bien que la tendance en cours pousse à les faire circuler d'un pays à l'autre comme n'importe quelle marchandise.

Dans le cadre de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *a contrario*, une déclaration sur la diversité culturelle a été votée à l'unanimité en 2001, afin de ne pas laisser le droit de la concurrence primer sur la protection des biens culturels et de l'expression artistique. Depuis que les États-Unis, très hostiles à ce projet, sont revenus dans cette enceinte à l'automne 2003, il sera plus difficile de rendre juridiquement contraignantes de telles dispositions mais une convention sur ce sujet y demeure en cours de négociation, avec un résultat attendu en principe d'ici la fin de 2005. À défaut d'un tel accord, il est très probable que le commerce des biens culturels sera libéralisé à terme, ce qui remettra en cause de nombreux dispositifs publics tels que le système français de financement du cinéma par avance sur recettes.

2.3. Variable V3 – «Le champ du brevetable et la qualité des titres délivrés aux États-Unis»

Dans le cadre de cet exercice de prospective, les États-Unis constituent le seul pays faisant l'objet d'une variable-clé spécifique, en raison de leur poids et de leur pouvoir d'influence. Pour les

brevets, cette variable revient à traiter des limites du brevetable sous le double angle du champ couvert par le brevet et des conditions de brevetabilité. Or il apparaît que les États-Unis s'activent à exporter dans le reste du monde leur conception selon laquelle une invention, pour être brevetable, n'a pas à revêtir de caractère technique. Au contraire, l'Europe et le Japon continuent de défendre le critère traditionnel de la technicité et, de façon liée, de la capacité de l'invention considérée à avoir une application industrielle. Il en découle que, en particulier pour des secteurs de services tels que la banque, l'assurance ou le commerce sur Internet, les méthodes d'affaires (*business methods*) sont considérées comme brevetables en soi aux États-Unis. En revanche, elles ne peuvent en principe être brevetées en Europe et ne peuvent l'être au Japon qu'à certaines conditions renvoyant à la dimension technologique de l'invention considérée.

De même, les États-Unis se distinguent par le fait qu'ils acceptent *a priori* la brevetabilité des logiciels, alors que l'Europe n'envisage tout au plus – et de façon encore très controversée – que celle de certaines inventions mises en œuvre par ordinateur, à savoir celles qui présentent un «effet technique». Il faut cependant rappeler qu'aux États-Unis l'évolution est essentiellement de nature jurisprudentielle. La conception qui y prévaut est que le champ du brevetable ne doit pas être restreint *a priori* – notamment en vertu d'une tradition d'ouverture à la nouveauté –, quitte à corriger certains excès après coup. Cela se vérifie dans le cas évoqué des méthodes d'affaires. En l'occurrence, en effet, ce pays a pris un départ très rapide dès le début des années 1980, avec une forte accélération par la suite ; plus récemment, cependant, une reprise en main a été effectuée, *via* une application plus stricte des critères de brevetabilité habituels (nouveauté, inventivité et utilité).

Globalement, il apparaît malgré tout qu'outre-Atlantique, les critères de brevetabilité ont dernièrement été appliqués avec une rigueur inégale. À cet égard, le fait que le taux de délivrance des brevets soit en moyenne nettement plus élevé aux États-Unis qu'en Europe et au Japon constitue l'indice d'une qualité moindre des titres accordés. Par contrecoup, le débat sur la qualité est devenu très vif aux États-Unis, où le système a subi une certaine dérive depuis une vingtaine d'années. Les industriels eux-mêmes s'y plaignent désormais d'une prolifération de brevets sans valeur mais problématiques car générateurs de blocages et de litiges coûteux. Les différents acteurs y tombent d'accord sur la nécessité de créer un système d'opposition plus ou moins comparable à ceux qui existent déjà en Europe ou au Japon et qui

permettent à des tiers de contester, auprès de l'office de dépôt, des brevets déjà délivrés. Dans la situation présente, les États-Unis s'efforcent néanmoins d'obtenir dans le monde la reconnaissance automatique de leurs brevets, indépendamment de leur qualité, en particulier *via* un nombre croissant d'accords bilatéraux signés avec des PVD.

2.4. Variable V4 – «Les positions et pratiques adoptées par les pays du Sud en matière de propriété intellectuelle, par rapport à celles des pays industriels»

Comme il est apparu lors des dernières assemblées générales tenues à l'OMPI à l'automne 2004, un grand nombre de PVD, conduits par le Brésil et l'Argentine, exigent que tout futur traité de l'OMPI en matière de PI, et en particulier dans le domaine des brevets, prenne en compte leurs problèmes de développement et leurs spécificités en matière de savoirs traditionnels, de folklore, de ressources génétiques ou de santé publique. À titre d'exemple, et en se fondant sur la convention sur la diversité biologique (CDB), dite convention de Rio (1992), les pays du Sud réclament ainsi que soit divulguée, dans les demandes de brevet, l'origine des matériaux biologiques utilisés. Leurs gouvernements espèrent ainsi éviter les comportements de «biopiratage» que certaines entreprises risquent d'adopter à leurs dépens.

En fait, les tensions qui se profilent dans les discussions multilatérales peuvent induire des divisions non seulement de type Nord/Sud mais aussi au sein des PVD ou encore entre les pays industriels. Dans le débat actuel, les États-Unis, plus ou moins suivis par le Japon, proposent ainsi de trouver une solution en dehors de l'OMPI, et donc *ipso facto* sans les pays du Sud, alors que l'Europe s'y refuse, se disant davantage ouverte aux demandes de ces pays. De même, alors qu'un pays tel que le Brésil noue des alliances avec d'autres pays du Sud tels que l'Argentine, l'Inde, l'Afrique du Sud ou l'Égypte, un pays tel que la Chine se rapproche bien davantage des positions des pays industriels.

2.5. Variable V5 – «Le cadre européen en matière de propriété industrielle»

À l'échelle de l'Europe, les deux problèmes clés résident, d'un côté, dans le degré d'unification des procédures d'obtention des titres de PI (brevets, marques, etc.) et, de l'autre, dans le degré d'unification des juridictions, c'est-à-dire des procédures de défense des titres délivrés. Concernant la délivrance des titres, et alors qu'il existe déjà un régime communautaire pour les marques, ainsi que pour les dessins et modèles, le

brevet communautaire est encore en débat et ce, depuis 1975, soit depuis une trentaine d'années !

De plus, compte tenu de l'existence d'un certain nombre de délais incompressibles, la possibilité de délivrer un brevet communautaire, qui est envisagée officiellement à l'horizon 2010, paraît désormais peu réaliste. Ceci étant, il faut rappeler qu'indépendamment des institutions de l'Union européenne, il existe déjà un brevet européen. En effet, la signature de la convention de Munich (1973) a mis en place un système de délivrance de brevets européens et, pour ce faire, a institué l'Office européen des brevets (OEB), dont les titres assurent une même protection sur une pluralité de pays.

Sachant qu'en moyenne près de 40 % du coût de délivrance du brevet européen correspond actuellement à des frais de traduction, il a été décidé de réduire ces coûts, lors de la conférence intergouvernementale qui s'est tenue à Paris en juin 1999. Cette conférence a ensuite débouché sur l'accord de Londres (signé en 2001), qui propose un compromis autour du principe d'une traduction en trois langues (anglais, allemand et français) uniquement pour les revendications, c'est-à-dire pour le cœur du brevet. La France n'a toutefois pas encore ratifié cet accord, que certains accusent de trahir la langue française, en abandonnant l'obligation de traduction intégrale des brevets.

Il convient cependant de nuancer l'importance relative de ces questions de coût car le coût le plus bas ne constitue pas nécessairement un objectif en soi. Le coût doit en effet être en rapport avec la qualité du brevet, c'est-à-dire notamment avec la sécurité juridique apportée. Certaines études économiques montrent même qu'il est souhaitable que le brevet implique un certain coût d'entrée car il opère ainsi une présélection. Certes, si le coût de délivrance des brevets n'est pas très important pour les grandes firmes, il l'est par contre pour les PME, ainsi que pour les universités. Néanmoins, une entreprise de petite taille ne fait pas nécessairement de petites inventions pour lesquelles une faible protection suffirait. De plus, lorsque cette question des coûts est récemment revenue sur la table des négociations, cette fois dans le cadre des discussions autour du brevet communautaire, certains pays tels que l'Espagne ont indiqué que le meilleur moyen de réduire ces coûts consistait à aller vers le «tout anglais».

Le jeu politique actuel risque ainsi de trop se focaliser sur la question du coût. Sur ces questions, l'Allemagne demeure pour l'instant sur la même ligne que la France mais le groupe se demande pour combien de temps encore. La France risque de se retrouver isolée face au reste de l'Europe, qui plus est, pour un enjeu qui n'en vaut pas forcément la chandelle. Il peut en effet apparaître douteux que

le brevet constitue un terrain approprié pour la défense de la langue française. Avec le système prévu par l'accord de Londres, et en cas de procès, les coûts de traduction de la totalité du brevet considéré devraient cependant être supportés par le demandeur de l'action en justice. Un tel coût supplémentaire pourrait renforcer les titulaires de brevets face à ceux qui sont susceptibles d'en contester les droits. Au total, quoi qu'il en soit, le règlement de ce problème linguistique constitue un préalable à celui de la question de la juridiction unique.

Cette dernière question se pose tant pour le brevet que pour d'autres formes de protection telles que les marques ou les dessins et modèles. Sous l'angle du seul brevet, l'avènement d'une juridiction unique peut se produire soit dans le cadre du système actuel – c'est-à-dire avec un aboutissement du projet d'accord sur les litiges en matière de brevet européen (European Patent Litigation Agreement – EPLA) –, soit dans l'hypothèse de l'avènement du brevet communautaire. La différence entre ces deux options est toutefois d'ordre essentiellement institutionnel et *a priori* sans grandes conséquences pratiques pour les utilisateurs, en termes de jurisprudence.

2.6. Variable V6 – «Le champ du brevetable et la qualité des brevets délivrés en Europe»

La convention de Munich, qui fonde le système actuel du brevet européen, interdit aux pays signataires toute divergence de législation concernant le champ du brevetable. À l'avenir, un abandon de ce système peut être considéré comme très improbable mais l'éventualité d'un recul de l'harmonisation dans ce domaine ne saurait être complètement exclue.

Deux – voire trois – points méritent d'être distingués : premièrement les domaines technologiques eux-mêmes, deuxièmement les niveaux d'exigence pour l'application des critères de brevetabilité et troisièmement, dans certains cas, les éventuelles limitations et exceptions à considérer (licences obligatoires ou d'office, déchéance pour insuffisance ou défaut d'exploitation, etc.). Intervenant après l'obtention des brevets, ces limitations visent à réduire le nombre de litiges concernant l'exploitation même des brevets délivrés. Il s'agit de la sorte de concilier au mieux les besoins des détenteurs de titres et l'intérêt général.

Sur le marché de la musique en ligne, en guise d'illustration, les conditions d'accès et d'échange de fichiers musicaux sont protégées par des mesures de cryptage, de codage ou de brouillage, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le management numérique des droits (*digital rights*

management – DRM). Or ces mesures techniques sont elles-mêmes brevetées, ce qui tend à empêcher la compatibilité des différents systèmes en concurrence et donc leur interopérabilité. Les garde-fous qui viennent d'être évoqués peuvent limiter ce type de problème, en particulier dans l'intérêt des consommateurs.

Plus généralement, il est vraisemblable que, dans l'hypothèse particulière où seraient considérés comme *a priori* brevetables des inventions relevant de domaines dont le caractère technologique deviendrait de plus en plus discutable, et où, de surcroît, les conditions de brevetabilité seraient appliquées globalement de façon quelque peu laxiste, le système risquerait de déboucher sur une pléthore de litiges judiciaires et tendrait sans doute à se bloquer. À moins, justement, que de tels dispositifs d'exception y réintroduisent une marge de souplesse suffisante. Il faut du reste rappeler que, dans un passé assez récent (pour la France : 1959), le principe même de la brevetabilité du médicament n'a été accepté que par ce qu'ont été créées des licences d'office assurant que les considérations d'accès au médicament et donc de santé publique puissent primer, en cas d'urgence.

La question se pose cependant de savoir si de tels dispositifs d'exception peuvent contribuer à débloquent la situation sur une question controversée telle que la brevetabilité des biotechnologies. Il faut rappeler que plusieurs pays européens n'ont toujours pas transposé dans leur droit national la directive européenne 98/44 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (juillet 1998), même si ce texte précise qu'une invention dans ce domaine ne peut être brevetée que si elle présente une application industrielle concrète.

2.7. Variable V7 – «Le champ et la nature de la propriété littéraire et artistique en Europe»

Concernant la propriété littéraire et artistique (PLA), il faut préciser qu'il n'existe pas vraiment de conception commune en Europe. Il y subsiste ainsi des différences importantes entre, d'un côté, le droit britannique du *copyright*, qui procède assez largement d'une conception économique privilégiant l'exploitation de l'œuvre et, de l'autre, le droit d'auteur dit continental. Ce dernier comporte la notion de droit moral et, de façon liée, se trouve fondamentalement attaché à la personne physique de l'auteur.

Au sein de ce droit continental, en outre, le droit français se distingue également, sur plusieurs points, de celui d'autres pays tels que l'Allemagne.

Outre-Rhin, le droit vise davantage à faciliter l'usage des œuvres et l'exercice des droits, en particulier par un recours plus courant au mécanisme de la licence légale, forme de licence non volontaire permettant d'utiliser une œuvre en contrepartie du paiement d'une redevance mais sans l'autorisation de l'auteur.

En France, par contraste, la législation comporte des exceptions moins nombreuses et plus restreintes. Elle s'efforce de maintenir l'intégrité du droit d'auteur comme droit exclusif, rejette sa réduction à un simple droit à rémunération et, au nom de la défense de la diversité culturelle, refuse d'être inféodée au droit de la concurrence. Par suite, les assouplissements s'y font davantage par la voie contractuelle, c'est-à-dire par la négociation.

En tout cas, la tendance actuellement à l'œuvre conduit de plus en plus souvent les auteurs à céder leurs droits patrimoniaux, que ce soit par des contrats ou par la loi, comme par exemple en matière de logiciel ou de reprographie. Pour la France, cette évolution induit ainsi une tension croissante entre, d'un côté, les finalités traditionnelles d'un droit personnaliste visant en grande partie à protéger les auteurs et, de l'autre, le poids des rapports de force (dans des industries culturelles de plus en plus concentrées), des changements technologiques (numérisation) et de la législation européenne, qui tendent à conférer un pouvoir grandissant aux acteurs économiques de l'industrie culturelle (producteurs, éditeurs, diffuseurs, etc.).

En termes prospectifs, par suite, l'une des questions posées consiste à s'interroger sur une éventuelle tendance qui conduirait à restreindre de telles différences nationales en Europe, au-delà du seul clivage entre le *copyright* et le droit d'auteur. À cet égard, certes, il est possible d'envisager un alignement pur et simple sur le régime du *copyright*, tout du moins pour les œuvres à caractère industriel, tandis que le régime des œuvres à caractère artistique resterait globalement inchangé. Une rupture aussi radicale, qui suppose une sorte d'éclatement de la PLA, semble cependant moins vraisemblable et moins probable qu'une sorte de convergence entre les différents droits nationaux, c'est-à-dire avec des emprunts réciproques. Pour la France, ceci signifierait alors un moindre champ d'application du droit moral, une cession automatique des droits patrimoniaux dans certaines circonstances, l'extension de droits voisins tels que ceux du producteur, ou encore des dispositifs nouveaux ou renforcés de reconnaissance internationale (afin de faciliter les coproductions internationales), de négociation collective et de renégociation des contrats.

Les hypothèses d'évolution pour sept variables-clés, à l'horizon 2020

| Variables | Hypothèses | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| V1 – Le cadre multilatéral de la PI | H11 – Harmonisation large, au sein de l'OMPI, avec divers volets, au-delà du brevet | H12 – Accord limité au seul brevet, en dehors de l'OMPI, dans la mouvance des pays industriels | H13 – Reconnaissance mutuelle des titres délivrés entre un petit nombre de pays | H14 – Abandon du cadre multilatéral, règne des accords bilatéraux |
| V2 – Le statut des biens culturels dans le cadre multilatéral | H21 – Statu quo : nouvelle exception temporaire accordée à l'OMC et pas d'avancée à l'UNESCO | H22 – Libéralisation du commerce des biens culturels (accord à l'OMC) | H23 – Statut d'exception en faveur des biens culturels (accord à l'UNESCO) | |
| V3 – Le champ du brevetable et la qualité des brevets délivrés aux États-Unis | H31 – « <i>More is better</i> » : prolifération de titres délivrés de qualité disparate | H32 – Élévation du niveau général d'exigence, pour la qualité des titres | H33 – Restriction du champ du brevetable, par changement jurisprudentiel ou législatif | |
| V4 – Les positions et pratiques des pays du Sud | H41 – Convergence partielle vers les pays du Nord au détriment des pays les moins avancés | H42 – Divergence vis-à-vis des pays du Nord et contestation du cadre multilatéral | H43 – Développement durable grâce à une PI plus diversifiée et mieux adaptée | H44 – Conflit généralisé, y compris entre les pays du Nord eux-mêmes |
| V5 – Le cadre européen en matière de propriété industrielle | H51 – Statu quo : procédure unique pour la délivrance des titres mais maintien de juridictions nationales | H52 – Procédure de délivrance et juridiction uniques | H53 – «Renationalisation» partielle : affaiblissement du cadre européen | |
| V6 – Le champ du brevetable et la qualité des brevets délivrés en Europe | H61 – Ouverture du champ et application assez souple des critères de brevetabilité | H62 – Ouverture du champ, application plus stricte des critères de brevetabilité et davantage de licences obligatoires | H63 – Restriction générale du champ et interprétation plus stricte des critères de brevetabilité | H64 – Pas d'harmonisation des normes de brevetabilité et des niveaux de qualité |
| V7 – Le champ et la nature de la PLA en Europe | H71 – Champ plutôt croissant, décalage entre les finalités affichées et les résultats produits | H72 – PLA «recentrée» : champ inchangé ou restreint, développement du droit à rémunération | H73 – Changement radical : champ croissant et alignement partiel sur le <i>copyright</i> | |

3. Quatre scénarios partiels de politique internationale à l'horizon 2020

Il convient de préciser que la combinaison des hypothèses d'évolution retenues pour ces sept variables ne saurait déboucher que sur des scénarios partiels. En effet, la cohérence d'ensemble de l'exercice n'apparaîtra véritablement que par la suite, lorsque l'ensemble des six dimensions évoquées précédemment aura été exploré. Relativement contrastés, les quatre scénarios obtenus n'en sont pas moins assez éclairants quant aux enjeux identifiés. La liste complète des hypothèses (de H11 à H73) est synthétisée dans le tableau ci-dessus.

3.1. Scénario 1 («Harmonie») : une propriété intellectuelle consensuelle et adaptée aux besoins spécifiques des pays concernés

Ce premier scénario correspond à une situation de relative entente entre les peuples, grâce à la mise en place d'un cadre approprié de coopération multilatérale. Paradoxalement, cette situation peut partir de l'entrée de l'OMC dans une crise grave, dans le prolongement des blocages déjà apparus lors du sommet de Cancun, en septembre 2003, et du fait des exigences nouvelles manifestées par une coalition de PVD influents. Par la suite, ceci conduit à conclure, cette fois au sein de l'OMPI, un vaste traité d'harmonisation des droits de PI avec

divers volets, bien au-delà du seul brevet, et en particulier avec la codification de nouvelles formes de protection, dans des domaines tels que les savoirs traditionnels, les ressources biologiques ou les indications géographiques (H11). Ce traité remplace l'actuel traité de l'OMC sur les ADPIC.

Un autre accord, obtenu cette fois plutôt dans le cadre de l'UNESCO, permet de garantir durablement un statut d'exception en faveur des biens culturels (H23). Placée sous le signe du développement durable, cette évolution d'ensemble correspond ainsi à un système multilatéral mieux adapté aux spécificités économiques et culturelles des différents pays concernés, y compris les PVD (H43).

Les États-Unis, de leur côté, aménagent leur propre système en conséquence, en y restreignant le champ du brevetable, en modifiant leur législation ou, plus probablement, en infléchissant leur jurisprudence (H33). Ils acceptent de le faire afin d'obtenir l'adhésion d'un grand nombre de pays au système multilatéral.

L'Europe, dans ce contexte, s'intègre davantage sur le plan de la PI, à travers non seulement une harmonisation de la délivrance des titres (dont le brevet) mais aussi une juridiction unique (H52). Parallèlement, l'Europe restreint généralement le champ du brevetable et interprète plus strictement les critères de brevetabilité (H63) mais sans beaucoup modifier son régime de PLA, c'est-à-dire sans guère restreindre les différences nationales en la matière (H71). Ce scénario suppose un pouvoir d'influence relativement fort de la part d'ONG militant pour promouvoir la notion de bien public mondial et, plus largement, pour que la défense de la PI se fasse au profit du plus grand nombre et en fonction des caractéristiques des populations concernées. En conséquence, il n'est sans doute pas le plus probable, loin s'en faut.

3.2. Scénario 2 («Archipel») : une configuration conflictuelle avec une recomposition par petits blocs de pays

Assez diamétralement opposé au premier, le deuxième scénario est plus largement placé sous le signe du conflit. Si, comme le premier, il découle initialement d'une sorte d'éclatement du système multilatéral, il s'en distingue par le fait qu'il débouche tout au plus sur une recomposition par blocs de pays ayant des sensibilités ou des intérêts économiques communs. Le point de départ est ainsi une sorte de crise généralisée, qui non seulement correspond à l'exacerbation d'un clivage Nord/Sud mais aussi, et de façon liée, oppose les

pays du Nord entre eux (H44). Ceci peut induire un abandon du cadre multilatéral.

Ce séisme relativement précoce débouche ensuite sur des recompositions partielles, en fonction des affinités des pays. Il entraîne ainsi une série d'accords bilatéraux, par exemple entre des pays tels que la Chine, l'Inde et le Brésil (H14). Au-delà de ce seul niveau bilatéral, une variante moins radicale de ce scénario passe par un système de reconnaissance mutuelle des titres délivrés, au sein de petits groupes de pays (H13).

Aux États-Unis, pendant ce temps, le cours suivi est caractérisé par une prolifération de brevets délivrés de qualité disparate (H31). La quantité des titres délivrés y prend ainsi le dessus sur leur qualité. Négligeant l'examen des titres et acceptant pratiquement toutes les demandes qui sont déposées auprès de lui, l'office américain (United States Patent and Trademark Office – USPTO) est devenu un simple organe d'enregistrement et les titres qu'il délivre perdent de leur valeur sur les marchés technologiques internationaux, où les acteurs tendent à ne plus guère se fier qu'à des titres également délivrés par d'autres offices en Europe et au Japon.

Dans ce contexte, les dissensions n'épargnent pas l'Europe, où l'harmonisation des normes de brevetabilité et des niveaux de qualité des brevets se défait (H64). Le cadre de la propriété industrielle y est quelque peu «renationalisé», y compris pour les procédures de délivrance des titres (H53). Il s'agit là d'une légère inflexion par rapport aux tendances récentes, sans rupture du cadre européen : les pays membres y prennent alors une plus grande place mais sans pour autant abandonner le système existant (OEB, etc.), qui n'est qu'affaibli.

Les offices de brevets de certains pays européens remettent notamment en cause le protocole de centralisation de ce système, de sorte que l'OEB se réduit à un rôle de simple répartiteur. L'Europe anglo-saxonne ou nordique trouve alors des arrangements avec les États-Unis, tandis qu'un regroupement se produit plus au Sud, autour d'un «arc méditerranéen». Concernant le statut des biens culturels, de même, les pays ne réalisent aucune avancée multilatérale, ni à l'OMC ni à l'UNESCO. Dans ce domaine, ils continuent de mener leurs stratégies de leur côté et, pour le reste, s'en remettent de plus en plus à des accords bilatéraux (H21). Par contrecoup, là encore, un besoin de recomposition se fait jour également dans le domaine de la PLA, où l'Europe redéfinit ses positions, à travers un champ inchangé ou restreint et en trouvant un nouveau *modus vivendi* vis-à-vis du *copyright* (H72).

3.3. Scénario 3 («Monde unipolaire») : un mélange de libéralisme débridé et d'une PI envahissante mais affaiblie

Un autre scénario est davantage marqué par de fortes asymétries, avec une PI relativement envahissante, par une domination des États-Unis et, à l'inverse, une dégradation de la position relative de l'Europe. Il suppose qu'au niveau multilatéral, la seule avancée en matière de PI concerne un accord limité au brevet, en dehors de l'OMPI, dans la mouvance des seuls pays industriels et tout au plus avec de rares pays émergents tels que la Chine (H12). Par rapport aux pays du Nord, une divergence marquée se produit alors de la part de la plupart des pays du Sud, qui contestent le cadre multilatéral de la PI (H42) et qui, soit négocient des accords bilatéraux – en position d'infériorité – avec les pays industriels, soit tolèrent un niveau important de contrefaçon sur leur territoire respectif. De même, le commerce mondial des biens culturels est libéralisé (H22) mais cette évolution va plutôt de pair avec un affaiblissement de la PLA, en raison notamment d'une capacité limitée à combattre la contrefaçon.

Quant aux États-Unis, où triomphe le principe du «*more is better*», ils laissent proliférer des titres délivrés de qualité disparate (H31) ; ce faisant, ils risquent de conduire davantage à inhiber l'innovation qu'à la stimuler mais, malgré tout, ils confortent de la sorte leur avance technologique et compétitive initiale en empêchant leurs concurrents de contester leurs positions. Sans en tirer les mêmes bénéfices, l'Europe, pour sa part, s'aligne sur cette tendance relativement laxiste, en élargissant le champ du brevetable et en appliquant les critères de brevetabilité avec un certain relâchement (H61).

De même, l'Europe modifie radicalement son cadre en matière de PLA : elle en ouvre le champ à de nouveaux objets et s'aligne sur le *copyright* dans le cas des œuvres à caractère moins culturel qu'industriel (H73). Quant au système européen de propriété industrielle, il demeure dans une sorte de *statu quo*, avec une procédure unique pour la délivrance des titres et toujours pas de juridiction unitaire (H51). Les États concernés restent très attachés à leurs pouvoirs régaliens et la coexistence entre les droits nationaux et le droit européen demeure à peu près en l'état.

3.4. Scénario 4 («Club») : une coopération sélective, dans la mouvance des pays développés et autour d'une PI forte et de qualité

Un dernier scénario, enfin, passe également par un certain degré d'exclusion internationale, en

particulier vis-à-vis des pays moins avancés (PMA), mais aussi par davantage de coopération entre les pays industriels, autour d'une volonté commune consistant à limiter la PI à des créations de qualité. La qualité est alors conçue comme une sorte de ruse pour faire partie du club des pays dominants. Les hypothèses ne se distinguent guère du scénario précédent pour le cadre multilatéral. Là encore, en effet, les négociations aboutissent à un accord principalement limité au brevet, dans la mouvance des pays industriels (H12) ; *de facto*, les décisions d'un très petit nombre d'offices de délivrer ou non les titres sont alors suivies par les offices des autres pays. De même, ce scénario renvoie lui aussi à la signature d'un accord à l'OMC libéralisant le commerce des biens culturels (H22).

Une variante en est cependant envisageable avec au contraire une convention UNESCO renforçant le principe de l'exception culturelle (H23). Dans un cas comme dans l'autre, en tout cas, ces mesures s'inscrivent dans le cadre d'un renforcement général des droits de PI et elles s'accompagnent d'un accroissement de la lutte contre la contrefaçon des biens culturels. Par rapport au précédent, ce scénario se distingue en fait surtout par l'hypothèse d'une sorte de convergence transatlantique.

En Europe, ceci passe par un «recentrage» de la PLA, c'est-à-dire notamment par un champ stabilisé voire restreint et par une adaptation pragmatique tendant à développer le droit à rémunération (H72). En Europe, de même, une forte avancée non seulement permet d'unifier à la fois les procédures de délivrance et les juridictions (H52) mais aussi, et plus encore, combine une ouverture du champ du brevetable avec une application plus stricte des critères de brevetabilité et un recours plus systématique aux licences obligatoires et d'office (H62). L'OEB devient alors l'une des références majeures du système international de délivrance des brevets : ses décisions de délivrer ou non les titres sont suivies par un grand nombre d'autres offices.

Les États-Unis s'inscrivent dans ce même mouvement d'ensemble qui consiste en un durcissement général des niveaux d'exigence pour la qualité des titres (H32). Aucun changement législatif n'y restreint le champ du protégeable mais, cette fois, la qualité des titres délivrés s'y élève car l'examen des demandes de titres est rendu plus strict et un système d'opposition est introduit.

De la part des pays du Sud, une convergence sélective se produit vis-à-vis des pays du Nord, avec une coopération en faveur des pays émergents mais au détriment des PMA (H41). Alors que des

pays comme la Chine se rapprochent des pays les plus avancés, le fossé entre les pays dominants et les pays dominés tend à s'accroître.

4. Les principaux enseignements de l'exercice

Schématiquement, il ressort de cet exercice qu'à moins d'envisager la réussite d'un scénario coopératif (scénario 1) constituant une sorte d'optimum de premier rang à l'échelle de l'ensemble de la planète mais dont les conditions de réalisation semblent très difficiles à atteindre, il convient de préparer des réponses adaptées à un monde plus conflictuel.

Pour la France, dans ce type d'éventualité, les deux principaux écueils à éviter relèvent soit d'un scénario de type «Archipel» (scénario 2), celui d'un monde profondément désuni et dans lequel une Europe durablement divisée ne peut guère s'affirmer, soit d'un scénario de type «Monde unipolaire» (scénario 3) dans lequel l'ensemble de l'Europe subit une logique de PI autant envahissante qu'affaiblie.

Par contraste, l'option la moins mauvaise apparaît alors celle du «Club» (scénario 4), dans laquelle les pays industriels et leur mouvance s'accordent pour miser sur une PI forte car mieux circonscrite et de meilleure qualité. Dans tous les cas de figure, la France n'a guère à gagner à faire cavalier seul et doit donc se résoudre aux concessions les plus adaptées pour obtenir ou préserver le principal : un cadre approprié pour susciter la créativité et profiter des monopoles plus ou moins transitoires procurés par la PI, dans le respect de l'intérêt général. Lorsque l'ensemble des dimensions auront

été examinées, des recommandations de politique publique plus précises permettront de clarifier les nouveaux équilibres à négocier.

Les membres du groupe de projet

Rémi Lallement, *chef de projet, chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;

Valérie-Laure Bénabou, *professeure, université de Versailles Saint-Quentin-enYvelines* ; Hacina Benahmed, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Pierre Breese, *président, Cabinet Breese-Derambure-Majerowicz* ; Maurice Cassier, *chargé de recherches, CNRS* ; Jacques Combeau, *directeur délégué, Air liquide* ; Dominique Deberdt, *responsable de l'Observatoire de la propriété intellectuelle, INPI* ; Béatrice Dumont, *maître de conférences, université de Rennes-I* ; Alain Gallochat, *conseiller, ministre délégué à la Recherche et aux Nouvelles technologies* ; Mohamed Harfi, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Bernard Lang, *directeur de recherche, INRIA* ; Gisèle Lefèvre, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Catalina Martinez, *économiste, OCDE* ; Hélène de Monluc, *chef de bureau, ministère de la Culture et de la Communication* ; Rémy Oudart, *chargé de mission, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* ; Sandrine Paillard, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Heritiana Ranaivoson, *doctorant à l'université de Paris-I, stagiaire, Commissariat général du Plan* ; Antoine Schoen, *chargé d'études, OST* ; Thierry Sueur, *vice-président, Air liquide* ; Gilles Vercken, *avocat, Barreau de Paris*.

- **Contacts** : Rémi Lallement
rlallement@plan.gouv.fr

Gisèle Lefèvre
glefevre@plan.gouv.fr

Finance de marché et soutien public aux entreprises

Dès le milieu des années 1980, l'action de l'État a cherché à promouvoir un ensemble de réformes structurelles dans les domaines de la finance et de la concurrence pour adapter l'économie française à l'évolution de son environnement international. Les politiques industrielles sectorielles ont marqué le pas mais les aides financières aux entreprises ont globalement été maintenues. Au-delà du morcellement des dispositifs, trois objectifs prioritaires s'affirment avec de plus en plus de force :

- faciliter la création d'entreprises afin de régénérer la dynamique du tissu industriel ;
- drainer l'épargne longue vers les secteurs porteurs en incitant les détenteurs de titres financiers à accepter des risques accrus ;
- stimuler l'innovation technologique dans les entreprises afin de conforter leur compétitivité à long terme.

Des progrès ont été accomplis sur les deux premiers registres mais les résultats sont mitigés sur le terrain de la croissance. Les trois axes qui s'affirment au fil des années sont-ils à la hauteur des défis à surmonter à long terme ?

Les moyens d'action mobilisés par les pouvoirs publics tendent à sous-estimer le fait que les effets bénéfiques d'une offre supplémentaire de ressources de financement dépendent en grande partie de la capacité des entreprises de l'utiliser de manière efficace. Le cas du capital-risque est emblématique. Si le financement de l'amorçage et du développement reste balbutiant en France, en dépit de dispositifs fiscaux avantageux, cela tient probablement au fait que l'émergence d'entreprises innovantes bute sur d'autres obstacles que celui du financement. Plus

généralement, le cas britannique montre que le fait d'abriter la troisième place financière mondiale et de vivre sous un régime fiscal plutôt favorable, ne résout que très partiellement les problèmes d'adaptation du système productif.

Les entreprises ne butent pas nécessairement sur un manque de ressources financières disponibles, mais sur des difficultés dans leurs aptitudes à répondre positivement aux critères qui conditionnent l'offre de fonds par les investisseurs. Pour l'État, inciter en priorité les créations d'entreprises, les supports de placement longs et risqués et les dépenses de R & D, présuppose que les blocages en matière de développement se situent aux sources de la croissance et que les problèmes de diffusion sont de second ordre. Si l'accent est mis *a contrario* sur la seconde dimension, il incombe aux pouvoirs publics de se tourner davantage vers d'éventuels blocages en aval de l'offre de fonds.

Ces problèmes de mobilisation efficace des instruments de financement amènent à pointer les coûts organisationnels qui entravent les changements de cap ou le franchissement des seuils de taille par les entreprises, les problèmes rencontrés concernant leurs capacités à organiser et développer les compétences. C'est au final l'aptitude à valoriser le capital qui détermine l'obtention de fonds. Il devient essentiel d'instaurer une fluidité entre les différents compartiments de la finance et d'élargir le champ d'action de la politique industrielle en visant de nouveaux objectifs pour que l'offre de fonds aux entreprises se greffe sur des besoins révélés et solvables :

- *soutenir la croissance des entreprises pérennes* en les aidant à franchir les seuils critiques qui jalonnent leur développement ;

- *développer la capacité des marchés financiers à valoriser pleinement les capitaux investis et accroître ainsi leur attractivité ;*
- *encourager les innovations organisationnelles en stimulant la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et en favorisant le développement des relations de partenariat entre entreprises.*

1. Soutenir le développement des entreprises pérennes

La consolidation du stock d'entreprises qui ont dépassé la phase critique d'entrée sur le marché et qui sont devenues par conséquent aptes à créer des emplois représente un enjeu majeur pour la croissance de l'économie. En effet, c'est plus sur le renforcement des entreprises existantes que sur l'entrée de nouveaux compétiteurs qu'il apparaît important de concentrer ses efforts. Plusieurs constats militent dans ce sens.

1.1. Un fort potentiel de création d'entreprises

Les dispositifs publics d'aide au développement des entreprises souffrent d'un manque patent d'information sur les conditions dans lesquelles les entreprises sont amenées à cesser leur activité. Ils n'accordent notamment pas une attention suffisante à un fait pourtant bien établi en démographie d'entreprises, selon lequel les créations et les disparitions d'entreprises sont deux phénomènes intimement liés.

En effet, l'accroissement des créations d'entreprises n'en modifie pas substantiellement le nombre total ainsi que le niveau de l'emploi sur longue période, parce que les pics de création sont systématiquement suivis de pics de cessation d'activité. Ce constat est décisif car il prouve qu'il est moins difficile pour une entreprise d'entrer sur un marché que d'y rester ou d'y croître.

Dans la plupart des pays développés, on observe qu'un dixième des entreprises sont renouvelées chaque année, de sorte que leur nombre total change peu. Sur ce plan, la France ne diffère pas des autres pays : les taux d'entrée et de sortie ne permettent de déceler aucun déficit notable de la capacité entrepreneuriale dans l'économie.

1.2. Un manque d'entreprises de taille intermédiaire

L'idée même d'un déficit numérique d'entreprises en France, qui sous-tend les orientations de la politique industrielle actuelle ne repose pas sur des faits bien étayés. Par référence à la population en âge de travailler, la France dispose à champ sectoriel équivalent d'un nombre d'entreprises

supérieur de près d'un quart à celui des États-Unis lorsqu'on élimine les entreprises sans salarié. Ces dernières foisonnent outre-Atlantique. Elles représentent les trois quarts du nombre des entreprises mais elles ne sont souvent que des «projets en papier» destinés à procurer des avantages fiscaux à leurs concepteurs, de sorte qu'elles ne contribuent que pour 3 % à la production de richesse.

Tableau 1
Densité d'entreprises en France et aux États-Unis (2000)

| Secteurs de l'industrie, du commerce et des services non administrés | France | États-Unis |
|----------------------------------------------------------------------|--------|------------|
| Nombre d'entreprises pour 10 000 habitants de 15-64 ans | 246,6 | 201,2 |
| Dont nombre de salariés | | |
| 1-20 | 230,2 | 175,5 |
| 20-500 | 16,0 | 25,2 |
| 500 + | 0,45 | 0,52 |
| Taille moyenne | 13,0 | 23,4 |

Sources : INSEE, SBA, calculs Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan

En revanche, il existe bel et bien un déficit numérique d'entreprises en France qui touche au premier chef les entreprises de taille intermédiaire (voir tableau 1). Ce constat conduit à s'interroger sur les facteurs du développement des entreprises. On dit souvent que les PME sont une chance pour l'emploi. Cela est vrai si certaines d'entre elles se développent et deviennent de grandes entreprises. Lorsqu'elles se multiplient sans grandir, leur poids relatif s'accroît certes, mais elles participent au final à la faible capacité de l'économie française à profiter de la croissance pour créer massivement des emplois.

Tableau 2
Concentration ou fractionnement des entreprises françaises au regard du cas américain

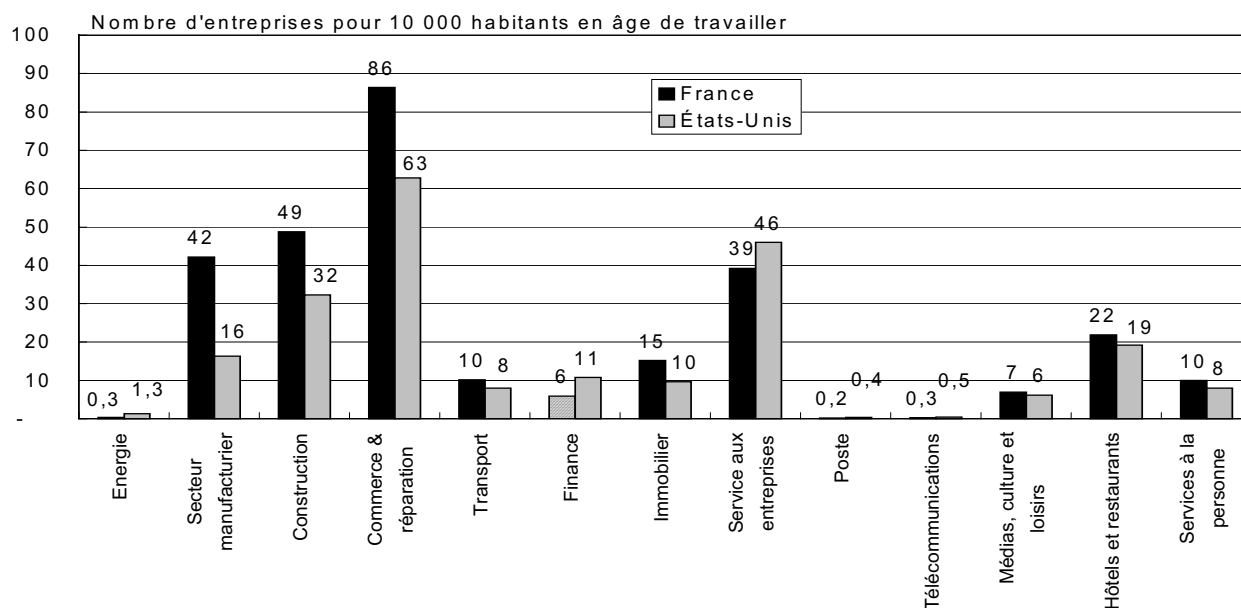
| | |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Secteurs à très forte concentration | Énergie ; Poste et Télécommunications. |
| Secteurs à concentration assez forte | Transport ; Finance ; Service aux entreprises. |
| Secteurs relativement fractionnés | Manufacturier ; Construction ; Commerce ; Hôtellerie et Restauration ; Médias, Culture et Loisirs ; Services à la personne. |

Source : Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan

Les comparaisons sectorielles harmonisées entre la France et les États-Unis en matière de démographie d'entreprise conduisent à dépeindre un système de production hexagonal fortement fractionné en petites entités et par conséquent assez fragile (voir tableau 2 et graphiques 1 et 2). La prédominance d'entreprises de petite taille dans la plupart des secteurs suscite des problèmes liés à

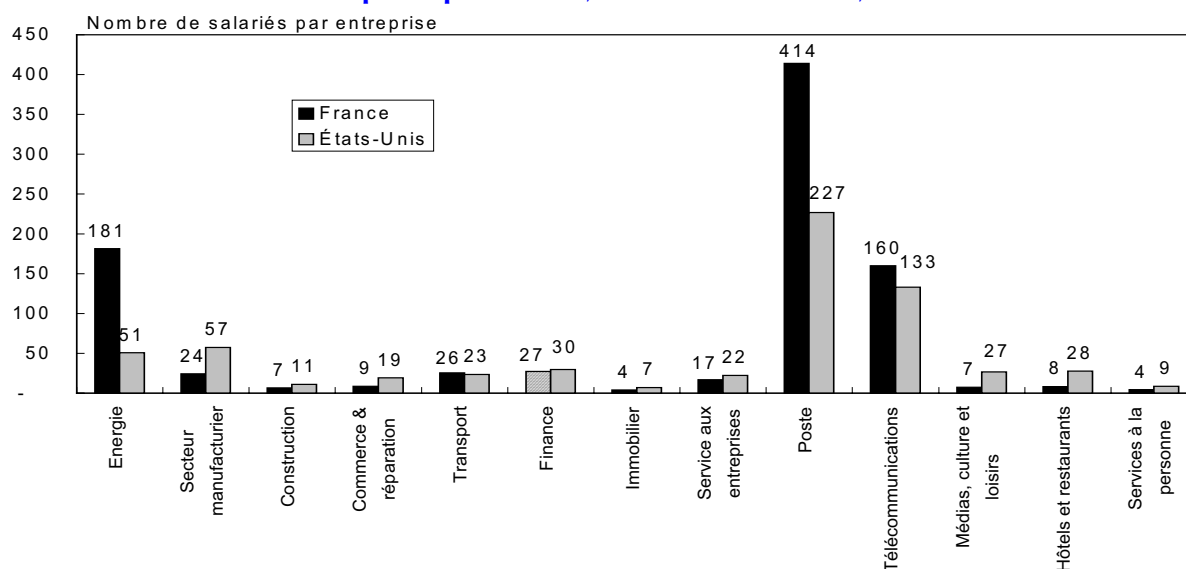
l'excès des immobilisations corporelles et à la faiblesse de la rentabilité du capital (voir annexe). La vague récente de fusions-acquisitions tend à rapprocher le montant du chiffre d'affaires et le volume d'emplois des groupes multinationaux européens et américains, mais ce mouvement n'affecte que très marginalement les entreprises intermédiaires.

Graphique 1
Nombre d'entreprises par secteur, France et États-Unis, 2000-2001



Sources : BLS, INSEE, calculs Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan

Graphique 2
Taille des entreprises par secteur, France et États-Unis, 2000-2001



Sources : BLS, INSEE, calculs Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan

1.3. Une croissance de l'emploi dépendante des PME mais sous influence des grands groupes

La croissance de l'emploi est massivement dépendante du rythme de développement des entités existantes et très largement influencée par la stratégie des groupes. Les PME possèdent bien un plus fort potentiel de croissance que les grandes entreprises, ces dernières étant davantage tournées vers des enjeux de recentrage. Mais ce constat doit être nuancé en tenant compte de deux phénomènes :

- le dynamisme apparent de certaines PME tient à la redistribution des effectifs entre filiales d'un même groupe ;
- le processus d'externalisation induit une démultiplication et un morcellement des entités productives et donc une montée de l'emploi appartenant aux petites entreprises.

L'enjeu central de la politique industrielle doit dès lors être d'aider les entités existantes à franchir les seuils de développement, les coûts de réorganisation qu'ils induisent. Ces considérations invitent à s'intéresser de plus près aux leviers publics qui permettent :

- d'encourager non seulement l'entrepreneur qui démarre mais aussi celui qui prend le risque de transformer sa structure. La principale difficulté des entreprises lorsqu'elles abordent des phases de transformation est d'affronter le risque de profits différés. Pour les 99,9 % des petites entités qui ne transiteront jamais ni par le *private equity* ni par les *business angels*, le dénouement du problème se joue en priorité sur le terrain de la relation à la banque. Il s'agit en priorité de standardiser les procédures de sélection pour l'octroi d'un crédit, de diminuer ou d'externaliser les coûts de dossier, de mettre en place des critères qui identifient et permettent d'accompagner les difficultés transitionnelles liées aux phases de développement ;
- d'assurer une sédimentation des compétences et du savoir-faire qui sont réunis dans les entreprises, en relâchant les critères de taille et d'âge qui conditionnent l'accès aux aides ; le but serait essentiellement de favoriser le développement de fonctions transversales : inciter les entreprises à développer les fonctions stratégiques, commerciales, marketing, ressources humaines ; de promouvoir de la sorte une diffusion des nouvelles

technologies et des nouveaux modes d'organisation ;

- de favoriser la croissance externe des entreprises moyennes en phase montante, afin de ne pas concentrer le jeu des fusions-acquisitions entre les mains des seules grandes entreprises désireuses de contrôler le marché et de se recentrer ;
- et surtout, du point de vue des finances publiques, de perpétuer l'effet des aides pour qu'elles ne deviennent pas de simples aubaines ou « coups de pouce » à la création d'entreprise sans diffusion au sein du système productif.

2. Accroître la valorisation de l'épargne et l'attractivité des marchés financiers

L'idée que le système financier assurerait mal sa fonction originelle – celle de financer la sphère productive – soit parce que les épargnants répugneraient à prendre des risques, soit parce que leur épargne serait insuffisamment drainée vers les entreprises, fait partie des attendus qui influencent l'action publique. Il suffit pour s'en convaincre de songer aux appréhensions concernant le faible niveau des fonds propres des entreprises et la forte présence de capitaux étrangers au passif de leurs bilans, aux dénonciations récurrentes sur le handicap que constituerait l'absence de fonds de pension en France, ou bien encore aux discours lancinants sur le faible investissement des entreprises nationales. Et pourtant la réalité est bien différente.

- L'action en faveur de l'épargne longue a été engagée depuis longtemps, comme en témoigne le développement de l'assurance-vie. Mais en dépit de son essor qui a modifié l'accès des ménages aux titres financiers et la structure de financement des entreprises, le rythme d'accumulation du capital a plutôt diminué.
- La forte différence observée entre la France et les États-Unis concernant la proportion des ménages qui détiennent des actions (respectivement 23 % et 49 % en 2001) ne doit pas faire illusion quant à son impact macro-économique. La frange de la population qui est actionnaire aux États-Unis mais qui ne l'est pas en France ne détient que 3 % de la capitalisation totale.
- Le stock de capital productif par unité d'emploi (l'intensité capitalistique de la production) est supérieur en France dans presque

tous les secteurs aux ratios qui prévalent aux États-Unis, pays dont le modèle de financement fait pourtant figure de référence.

- L'idée selon laquelle la fragilité financière des PME tiendrait au fait qu'elles seraient moins bien dotées en capitaux propres que les grandes entreprises repose sur une base empirique contestable. Le recours à des comptes consolidés pour les sociétés appartenant à un groupe montre que la part des capitaux propres dans le bilan des grandes entreprises est de l'ordre de 25 %, contre 30 % pour les PME non liées à un groupe.
- Les diverses enquêtes menées auprès des PME (BDPME ou le Réseau européen pour la recherche sur les PME) sont loin de montrer que leur développement se heurterait à un problème de rationnement en matière de financement ou à une difficulté de relation à la banque. En revanche, le premier obstacle à l'investissement tient à la faiblesse de la demande. Vient ensuite le manque de rentabilité, c'est-à-dire la difficulté à dégager des ressources propres.

Ces constats ne sont pas entièrement surprenants lorsque l'on se souvient que les entreprises recherchent avant tout à garantir leur autonomie et à créer de la valeur. Capter l'épargne n'est plus la priorité absolue comme par le passé. La domination de la finance de marché conduit les entreprises à s'autofinancer pour une large part. Leur objectif prioritaire est de dégager des ressources propres.

En créant des avantages sur l'épargne des ménages, on risque de commettre un contre-sens : le manque de consommation ou la consommation différée peut contrecarrer la croissance en diminuant la demande et par suite, la rentabilité des entreprises.

Il ne s'agit pas pour autant d'abandonner l'objectif d'accroître la mobilisation de l'épargne, mais de choisir un autre canal d'action. Il faut partir du fait que la faible exposition des ménages au risque ainsi que les réticences des professionnels qui gèrent leur épargne provient moins de la faiblesse des incitations à l'entrée (qui sont nombreuses) que du manque d'opportunités favorables de sortie :

- Par comparaison aux critères en vigueur dans les pays anglo-saxons, les détenteurs de patrimoine se heurtent à un problème crucial de *sous-performance du capital* en France : moindre efficacité dans la production, moindre rentabilité du capital investi, forte volatilité et moindre valorisation des titres sur

les marchés financiers. Selon cet enchaînement, la rentabilité financière conditionne à la fois l'accès des entreprises au financement externe et la valorisation du patrimoine des ménages. Améliorer la rentabilité constitue un enjeu d'importance parce qu'une meilleure valorisation des actifs patrimoniaux a pour conséquence d'accroître la propension des épargnants à la prendre des risques.

- L'urgence est de *repenser les conditions de sortie* des valeurs de croissance et donc d'agir sur la liquidité du marché à hauts risques. Le succès de ce type de marché aux États-Unis est étroitement lié aux conditions de sortie soit par cotation, soit par reprise. L'existence d'un marché actif pour des valeurs de croissance, cotées ou non cotées, constitue la première condition d'attractivité du capital-risque. Aux États-Unis, la liquidité des investissements du *venture capitalism* est assurée notamment par les introductions en Bourse (*Initial Public Offering*) sur le *Nasdaq*, ce qui permet aux «capital-risqueurs» de réinvestir dans de nouveaux projets. Parallèlement, l'activisme des grandes entreprises leader et surtout des groupes suiveurs de taille intermédiaire dans l'acquisition de *start-up* a joué un rôle déterminant pour susciter la confiance des investisseurs sur ce segment.

L'absence d'articulation entre différents compartiments crée des ruptures dans la chaîne de financement des PME innovantes. L'enjeu est clairement à dimension européenne. 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. 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*).

On assiste en Europe au dépérissement des compartiments du marché réservés aux valeurs de croissance (fermetures du Neuer Markt et du Nasdaq Allemagne, du Nasdaq Europe et du Nasdaq Japon).

3. Encourager l'innovation organisationnelle et consolider les liens de partenariat

L'analyse des données montre qu'une minorité d'entreprises est concernée par la problématique

de la croissance, et moins de 5 % par celle du développement rapide (à plus de 10 % l'an). Ces entreprises en croissance ou forte croissance sont plutôt jeunes (mais non nécessairement naissantes) et couvrent tous les secteurs (producteurs de nouvelles technologies ou non).

Aborder l'innovation implique donc de briser l'amalgame qui est souvent fait entre :

- innovation et création : la R & D est d'abord et massivement le fait des grandes structures de plus de 500 salariés ;
- innovation et développement : les entreprises qui se développent ne se confondent pas avec celles qui innovent sur le terrain des produits. En revanche, se développer constitue un acte de changement et de remise en cause organisationnelle qui comporte des coûts pour l'entreprise. La politique industrielle doit s'intéresser aussi à cet aspect de l'innovation, faciliter le développement des compétences, le franchissement des seuils des entreprises pérennes. C'est à cette seule condition que la France pourra se doter d'un tissu d'entreprises intermédiaires capable de développer des compétences et de jouer un rôle actif sur les marchés financiers au côté des grands groupes.

La progression de l'emploi dans les PME au cours des vingt dernières années est impressionnante. Entre 1984 et 1999, le poids des entreprises de moins de 500 salariés est passé de 59 % à 76 % de l'emploi total dans le secteur de l'industrie, du commerce et des services. Ce phénomène ne s'explique pas seulement par la transformation du système productif sous l'effet de la montée des services. Il résulte avant tout d'un vaste mouvement de restructuration des grandes entreprises qui touche tous les secteurs d'activité. De fait, l'augmentation du poids des PME dans l'économie provient moins de leur croissance que des changements qui affectent la stratégie et l'organisation des grandes entreprises.

3.1. L'emprise croissante des groupes sur le tissu des PME

Le rôle décisif des groupes dans la restructuration du tissu industriel repose sur un ensemble de facteurs diversifiés qui ont pour point commun de redessiner le périmètre de l'entreprise et redéfinir sa taille. En effet, les directions de groupe recherchent :

- une efficacité accrue en recentrant l'activité de l'entreprise sur son cœur de métier ;

- un allègement de ses charges en externalisant les tâches susceptibles d'être sous-traitées ;
- une consolidation de sa cohérence en filialisant les établissements qui constituent son portefeuille d'activité ;
- un pouvoir de marché renforcé et de nouvelles synergies en déployant une stratégie de croissance externe.

Ces objectifs suscitent une réorganisation des groupes selon deux mouvements opposés. D'un côté, on assiste à une déconcentration économique qui se traduit par une réduction de la taille des entreprises appartenant à un groupe, de l'autre, on observe une concentration financière qui conduit à une centralisation du pouvoir de décision dans les groupes et à un accroissement de leur taille.

Dans ce contexte, l'emprise des groupes sur le tissu des PME a fortement augmenté. Mesurée en termes d'emploi, la part des PME qui sont contrôlées par un groupe est passée de 15 % en 1984 à 42 % en 1999.

Cette progression est encore plus saisissante lorsque l'on s'intéresse aux PME de grande taille. La part des emplois dans les PME dépendantes d'un groupe s'accroît de 29 % à 73 % dans les entreprises de 200 à 500 salariés. Au total, la moitié des salariés travaillent aujourd'hui au sein d'un groupe et produisent 60 % de la valeur ajoutée du secteur de l'industrie, du commerce et des services.

3.2. Les nouveaux défis de la concurrence

Les transformations intervenues à partir du milieu des années quatre-vingt dans les conditions qui régissent la concurrence sont à l'origine de nouveaux défis pour les entreprises. L'âpreté de la concurrence se manifeste à travers des turbulences multiformes du marché qui mettent en cause le fonctionnement de l'entreprise en affectant tous les aspects de son activité : la finance, la production, la commercialisation et l'emploi.

Dans ce climat d'incertitude, quatre critères de compétitivité prennent le devant de la scène.

- La *flexibilité de l'offre* désigne la capacité de répondre rapidement aux fluctuations de la demande et de s'adapter à la volatilité des goûts des consommateurs.

- La *réactivité stratégique* implique que l'entreprise se dote d'une organisation suffisamment malléable et de compétences assez larges pour lui permettre de réorienter promptement sa stratégie et de restructurer son activité en fonction de changements dans son environnement ou au plan technologique.
- La *capacité d'innovation* repose sur l'aptitude de l'entreprise à capitaliser son expérience et à élargir ses compétences afin de promouvoir le changement à son profit. Elle comporte plusieurs dimensions :
 - stimuler et renouveler la demande,
 - réduire le coût des produits et améliorer leur qualité,
 - différencier durablement la marque de l'entreprise.
- La *satisfaction du client* nécessite de concevoir l'offre de produits en lui adjoignant un ensemble de services susceptibles de répondre aux attentes d'une clientèle diversifiée et de la fidéliser.

Ces exigences sont contradictoires et elles placent les entreprises face à deux dilemmes majeurs :

- au plan organisationnel, les entreprises doivent associer les atouts de la petite taille qui favorise la flexibilité et la réactivité et les avantages de la grande dimension qui permet d'accroître la variété des produits et de satisfaire une large clientèle ;
- au plan des compétences, elles doivent combiner une spécialisation poussée qui conditionne la capacité d'apprentissages collectifs et d'innovation et la maîtrise d'un savoir-faire hétérogène afin de renouveler l'offre et l'enrichir.

3.3. L'organisation des entreprises en réseaux

La solution pour surmonter ces deux dilemmes passe par une organisation des entreprises en réseaux. Ceux-ci peuvent prendre des formes variées.

Le groupe fondé sur des liens capitalistiques offre l'avantage d'une forte cohérence, notamment en termes de financement et d'innovation mais il pâtit du défaut d'une faible malléabilité.

Le regroupement décentralisé de petites entreprises sur une base territoriale ou grâce au recours aux NTIC possède l'atout d'une grande malléabilité en termes d'adaptation au marché ; mais il présente l'inconvénient d'une faible cohérence sur le plan de la production.

Le réseau d'entreprises piloté par un «intégrateur» constitue une forme hybride qui permet d'associer cohérence et malléabilité. Les compromis qu'il offre le dote fort potentiel de développement dans l'avenir.

En effet, son activité est fortement orientée par le marché, la clientèle visée peut être nettement diversifiée, son offre de produits peut facilement être associée à un bouquet de services et la relation de client peut être gérée dans la durée. En revanche, la fonction d'intégrateur repose sur des compétences spécifiques difficiles à faire prévaloir. Elle consiste à activer le marché et, par suite, à impulser l'innovation. La gageure est de réussir à déceler le savoir-faire susceptible de répondre à la demande et d'organiser ensuite son agencement pour mettre en œuvre la production. La robustesse du projet nécessite d'établir des procédures de coordination sur la base de relations contractuelles à long terme suffisamment souples pour régler les conflits de responsabilité qui risquent de surgir avec les aléas de la production et de la commercialisation. Sur ce plan, les conditions de financement de l'activité jouent un rôle crucial.

Quelle architecture interentreprises favoriser ? Sur ce terrain d'intervention, l'État est jusqu'ici absent. Dans le futur, cette question pourrait prendre largement l'ascendant sur les enjeux de spécialisation sectorielle. À ne pas avoir anticipé ce genre d'enjeu, l'État a dû résoudre dans l'urgence et assumer *a posteriori* certains coûts inhérents aux débordements liés à la vague de fusions-acquisitions de la fin des années quatre-vingt-dix, laquelle avait mis en péril l'équilibre financier de quelques champions nationaux. Dans les domaines de la réglementation prudentielle et de l'information financière, des avancées significatives restent à faire pour sécuriser les opérations de fusion.

Si comme le prévoient les spécialistes de l'organisation industrielle, les réseaux d'intégrateurs devaient constituer la forme de coordination de demain, le chantier qui s'ouvre pour la puissance publique est de grande ampleur. Comment rénover les relations de sous-traitance, améliorer le cadre contractuel des relations client / fournisseur, pour éviter que n'émerge une économie duale, profondément instable pour les petits fournisseurs ? Limiter cette fracture passe en

priorité par une action ferme pour contenir les débordements en matière de délais de paiement par exemple. Ces derniers, particulièrement élevés en comparaison des pratiques étrangères, pénalisent la rentabilité des PME et nuisent à leur développement, bien plus encore que le retard supposé de la France sur le terrain de l'ingénierie financière.

Les membres du groupe de projet

Olivier Passet, *co-chef de projet, chef du Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan* ; Jean-Louis Levet, *co-chef de projet, chargé de mission auprès du Commissaire, Commissariat général du Plan* ;

Odile Chagny, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Marie-Ange Guimelli, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Véronique Janod, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Marie-Françoise Le Guilly, *documentaliste, Service économique, financier et international, Commissariat général du Plan* ; Bénédicte Maître, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Dominique Namur, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Renaud du Tertre, *conseiller scientifique, Commissariat général du Plan* ; Catherine Yovanovitch, *chargée de mission, relations internationales, Commissariat général du Plan*.

Membres externes :

Mireille Bardos, *Banque de France* ; Janine Bedoucha, *Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DECAS)* ; Frédéric Boccara, *Banque de France* ; Gérard Bouvet, *GB Développement* ; Nathalie Coutinet, *Centre d'études Paris Nord* ; Marc Goldberg, *Reuters Venture* ; Olivier Grollet, *DECAS* ; Abdel Hamdouch, *Matisse, université de Lille* ; Elisabeth Kremp, *ministère de l'Industrie, Services des études et des statistiques industrielles* ; Christophe Le Cornec, *Société française des Analystes financiers* ; Claire Lelarge, *Institut national de la*

statistique et des études économiques (INSEE) ; Emmanuel Leprince, *Comité Richelieu, Fédération européenne des PME de haute technologie* ; Nadine Levratto, *CNRS, Institutions et dynamiques historiques de l'économie (IDHE), École normale supérieure de Cachan* ; Laurent Micheaud, *DECAS* ; Jean-François Papin, *Association pour la promotion et le développement industriel (APRODI)* ; Bernard Paranke, *Banque de France* ; Claude Picart, *INSEE* ; Dorothee Rivaud-Danset, *université de Reims, Centre d'études Paris-Nord* ; Sébastien Roux, *INSEE* ; Dominique Sagot-Duvaouroux, *université d'Angers* ; Annie Sauvé, *Banque de France, Observatoire des entreprises* ; Henry Savajol, *Banque de Développement des PME* ; Frédérique Savignac, *Banque de France* ; Philippe Sigogne, *Banque de Financement et de Trésorerie* ; Nadine Thévenot, *université du Havre*.

Membres externes consultés :

Philippe Askenazy, *Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification-CNRS* ; Christian Cordellier, *INSEE* ; Philippe Cothier, *Centre d'étude et de prospective stratégique* ; Emmanuelle Dubocage, *Centre d'études Paris-Nord* ; Esther Jeffers, *université de Paris-VIII, Centre d'étude Paris Nord* ; Eric Laurent, *Business Models* ; Sacha Loiseau, *Mauna Kea Technologies* ; Philippe Mère, *Banexi Ventures Partners* ; Philippe Moati, *université de Paris-VII, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie* ; Pierre Naudin, *Intel* ; Jean-Pierre Philippe, *EADS-Telecom* ; Christophe Ruet, *Eurostaf, groupe «Les Echos»* ; Thomas Serval, *Baracoda* ; Arnaud Sylvain, *INSEE*.

• Contacts : Olivier Passet

olivier.passet@plan.gouv.fr

Jean-Louis Levet

jean-louis.levet@plan.gouv.fr

Bénédicte Maître

bmaitre@plan.gouv.fr

Risques, pressions politiques et coûts induits : avenir productif sous contrainte environnementale

L'attention portée par les entreprises à leur performance sociale et environnementale n'est pas une mode transitoire, un nouvel outil de management ou de marketing destiné à être remplacé à plus ou moins court terme. Ces préoccupations s'inscrivent dans une transformation de l'environnement amenée en particulier par les perspectives du changement climatique et la raréfaction prévisible des ressources d'énergie fossile à faible coût, dont l'impact sur l'activité économique sera extrêmement sévère si aucune mesure n'est prise par les pouvoirs publics et les entreprises elles-mêmes. La multiplication des activités économiques et leurs conséquences environnementales directes ou indirectes posent également un défi pour la santé humaine dont tout indique qu'il ira croissant à la fois en raison de l'impossibilité de rendre «étanches» les activités économiques du reste de la société et de la diffusion des pollutions favorisée à la fois par l'étalement urbain, la mondialisation des échanges et, bientôt, le changement climatique.

1. Une contrainte environnementale et sanitaire amenée à s'accroître

1.1. Le changement climatique et les besoins énergétiques

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC, rattaché à l'ONU) estime qu'à l'horizon 2100, la température moyenne de la Terre devrait connaître un relèvement compris entre 1,4°C et 5,8°C, suivant des hypothèses qui reposent toutes sur une inflexion de la tendance à l'accroissement des émissions observées dans le

monde jusqu'en 1990. Si le réchauffement est avéré, son ampleur est incertaine et les modèles ne permettent pas d'établir où se situera la fourchette. La croissance des émissions de CO₂, en dépit des engagements pris à Kyoto, pourrait même induire des concentrations de CO₂ dans l'atmosphère conduisant à un réchauffement pouvant aller jusqu'à 6°C à la fin du siècle. Il en résulterait une fonte de la calotte glaciaire et des glaciers, une remontée du niveau des mers, une extension de la désertification, un accroissement de la fréquence des accidents climatiques extrêmes entraînant de larges mouvements de populations. Ces conséquences seront bien plus sévères pour les pays du Sud que pour ceux du Nord (du fait de leur position géographique et de la faiblesse des ressources qu'ils sont susceptibles de mobiliser pour se protéger). Néanmoins, un scénario grave susceptible d'advenir, bien qu'incertain, a été mis en valeur récemment par le GIEC : le réchauffement étant plus fort aux pôles, la fonte de la glace arctique pourrait faire plonger le Gulf Stream, produisant un fort refroidissement en Europe.

Pour éviter les scénarios catastrophes et limiter l'impact du changement climatique sur l'activité humaine, la stratégie européenne de développement durable (*A Sustainable Europe for a Better World*, Commission européenne, 2001) indique que l'Union devrait réduire, à partir de 2012, ses émissions de gaz à effet de serre de 1 % par an par rapport aux niveaux de 1990. Certains États membres se sont déjà fixés des cibles de réduction nationales, à l'instar de la Grande-Bretagne (- 60 % en 2050), de l'Allemagne (- 40 % en 2020) et de la France (- 75 % en 2050).

Dans le même temps, l'Agence internationale de l'énergie a mis en avant les besoins énergétiques à long terme pour soutenir la croissance future. Pour la seule Europe, une capacité de production de 700 GW devra être installée en 2030 (dont 50 % de nouvelles installations et 50 % de remplacement d'installations obsolètes) pour couvrir ces besoins, soit la totalité de la capacité installée actuelle. À cet horizon, les émissions de gaz à effet de serre dépasseraient déjà au niveau mondial les 10 Gt de carbone contre 6,5 Gt aujourd'hui. Ces besoins énergétiques ne pourront être satisfaits au prix actuel, en raison de la hausse prévisible du prix des hydrocarbures (raréfaction des ressources les plus facilement exploitables et les moins coûteuses), de

la mise en place d'une « valeur » carbone (fiscalité, permis d'émissions, engagements volontaires des entreprises). Ils dépendront largement à la fois des progrès de l'efficacité énergétique et des choix technologiques qui seront opérés.

1.2. La contribution des secteurs économiques à la compétitivité européenne et au changement climatique

Sur la thématique du changement climatique, les principaux secteurs polluants (actuels et à venir) et donc les plus exposés à l'avancée des réglementations environnementales sont présentés dans le tableau suivant :

Émissions de dioxyde de carbone par secteurs d'activités en France – 2002-2050

| Secteurs | France, en Mt de CO ₂ | Monde, en % | Scénario tendanciel 2050 France (sans efforts de réduction) |
|-----------------------------|----------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------|
| Transports | 149,5 (26 %) | 23 % | + 79 % |
| Résidentiel, tertiaire | 97,4 (17 %) | 10 % | + 8 % |
| Industrie manufacturière | 115,0 (20 %) | 22 % | + 19 % |
| Industrie de l'énergie | 68,6 (12 %) | 39 % | |
| Agriculture et sylviculture | 108,6 (19 %) | 2 % | - 8 % |
| Traitement des déchets | 14,7 (2 %) | | |
| Total | 553,8 | 96 % | + 39 % |

Sources : MIES, PNLCC

L'industrie représente une source de déperdition environnementale significative mais constitue également l'un des facteurs de compétitivité essentiel de la croissance européenne et française. Trouver un chemin de croissance durable qui permette une progression de la richesse et de l'emploi tout en minimisant les impacts environnementaux passe nécessairement par une attention portée à l'interface environnement / compétitivité dans ces secteurs.

En effet, si les services représentent aujourd'hui environ 70 % de l'activité économique, l'économie européenne reste considérée comme spécialisée dans l'industrie, selon le rapport du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (2004). De nombreuses activités de service sont liées à l'activité industrielle (externalisation, activités dérivées) et elle reste le creuset des principales innovations technologiques et des gains de productivité.

En termes de spécialisation industrielle, l'Union européenne présente des avantages dans les industries centrées sur les technologies de la mécanique (machines spécialisées, automobiles, moteur...) et comble son désavantage en aéronautique et spatial, sur la chimie (chimie et pharmacie) et sur les produits de luxe et cosmétique.

Par ailleurs, notons que les travaux les plus récents sur les *trade costs* chiffrent ceux-ci à un équivalent *ad valorem* de 170 % pour les pays industrialisés dont 55 % pour les coûts de distribution et 74 % pour les coûts de transport. Le transport constitue donc à la fois un secteur économique à part entière mais aussi un facteur de compétitivité important pour l'industrie et les services. Or les émissions de gaz à effet de serre des transports ont augmenté de 20 % en Europe entre 1990 et 2001, en particulier en provenance de la navigation et de l'aviation (+ 44 % au cours de la période).

Dans tous les scénarios recensés par le rapport Chambolle (2004), le poids relatif de l'industrie dans la demande finale, et donc dans les émissions de CO₂, est amené à décroître, en raison de la progression des activités de services, de l'amélioration de l'efficacité énergétique et, d'une manière générale, du moindre contenu en énergie de la croissance et de la dématérialisation de l'économie. En revanche, les secteurs résidentiels/tertiaire et des transports devraient connaître une croissance très forte (induisant mécaniquement un accroissement de leurs émissions). Dans le même temps, les émissions dans les transports et le tertiaire sont également le fait des industriels, les émissions dans ces deux secteurs intégrant non seulement celles liées aux habitats résidentiels et aux transports individuels mais également celles liées aux activités économiques. Il est donc difficile d'isoler un secteur par rapport à un autre, d'autant que les progrès réalisés dans l'un auront un impact sur les autres, en particulier en matière d'innovations technologiques.

Le scénario élaboré par la MIES (rapport Radane, 2004) suppose que, pour parvenir à un scénario souhaitable de division par 4 de ces émissions en 2050, les émissions tendanciennes soient divisées par 2,5 dans l'industrie, 3,5 dans le résidentiel tertiaire et par 7 dans le transport. Or les entreprises françaises les plus consommatrices d'énergie ont déjà réalisé des gains d'efficacité énergétique très importants depuis 1990. Le chemin qu'il reste à parcourir devra considérer une modification des sources énergétiques (renouvelables en particulier), des modes de production eux-mêmes (cf. recherches de substituts aux produits carbonés dans les processus de transformation de la sidérurgie ou de la cimenterie), voire la capture et la séquestration du carbone.

1.3. L'interface santé/environnement

À côté du changement climatique, le deuxième défi auquel les entreprises sont et vont être confrontées concerne l'interface santé/environnement. La Commission d'orientation sur la santé et l'environnement (plan national 2004-2008) estime qu'un million d'employés serait exposé à des substances cancérigènes dans l'entreprise. On compte ainsi 3 000 cas de mésothéliomes par an attribuables à une exposition à l'amiante, essentiellement d'origine professionnelle, et ce chiffre devrait être identique dans les vingt années à venir. En ce qui concerne les substances chimiques, l'industrie chimique reconnaît 3 600 cancers attribuables à des facteurs professionnels, dont 2 500 sont déclarés. La population agricole présente également des problèmes sanitaires liés à son exposition aux pesticides et aux biocides, pourtant très réglementés.

Les usages professionnels de substances dangereuses sont néanmoins très encadrés juridiquement et font

l'objet d'une attention des entreprises qui les emploient afin d'en limiter les risques. Aujourd'hui la tendance qui va aller s'accroissant concerne moins les maladies à l'intérieur des sites industriels que l'exposition des populations en général. L'innovation majeure de la réglementation communautaire REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*) est ainsi d'obliger les entreprises chimiques à évaluer les risques engendrés par l'utilisation de ces produits par le consommateur final.

De même, la pollution atmosphérique urbaine provoque en France un nombre de décès anticipés estimés entre 10 000 et 30 000 par an, tandis que 3 millions de personnes meurent chaque année prématurément dans le monde, en raison de la pollution de l'air.

D'une manière générale, les recherches se multiplient pour déterminer l'exposition des populations aux risques environnementaux et pour en limiter les effets. Le développement vraisemblable d'une connaissance scientifique en ce domaine et l'aversion croissante des populations au risque (même si sa probabilité d'occurrence est faible) fera à terme peser une contrainte forte sur les entreprises.

2. Une pression politique et sociale

Si à un horizon de 15 ans, les contraintes environnementale et sanitaire pesant sur l'entreprise la conduisent à repenser ses modes de faire, les pressions sociales et politiques jouent dans le même sens. Elles sont amenées par une modification du rôle des «parties prenantes» et de la gouvernance d'entreprise, par une modification de la division internationale du travail et par une réponse aux attentes sociales et aux défis environnementaux des institutions publiques, communautaires en particulier.

2.1. Les parties prenantes de l'entreprise, un nouvel enjeu de gouvernance

La responsabilité sociale des entreprises s'inscrit désormais dans le cadre de ce que l'on a coutume d'appeler les parties prenantes de l'entreprise. Ce souci des parties prenantes correspond à deux évolutions concomitantes.

- La première évolution tient à la modification même des structures organisationnelles des entreprises.

Leur périmètre géographique s'est élargi du fait de la conquête de nouveaux marchés et des délocalisations, de la spécialisation des centres de production en fonction de la meilleure efficacité

(sièges sociaux dans les pays développés à faible fiscalité, production des biens intermédiaires dans des pays à faible coût de main-d'œuvre, assemblage dans des sites de production à main d'œuvre plus qualifiée et à proximité des centres de consommation, etc.).

Dans le même temps, elles se sont recentrées sur leur cœur de métier, externalisant une partie de leurs activités, parfois aux frontières du salariat. Les types de contrat que l'entreprise passe pour réaliser ses productions vont donc bien au-delà de la relation employeur-salarié ou de celle entre le groupe et sa filiale. Certains fournisseurs ou travailleurs «indépendants» ont, de fait, pour client essentiel voire unique, une entreprise. Le vocable de «partie prenante» intègre donc la diversité de ces relations de production et de dépendance qui ne sont pas codifiées par le droit du travail ou par la définition juridique de la «société» qui se limite aux actionnaires, les *share holders* (ceux qui partagent la valeur) par opposition aux *stake holders* (ceux qui partagent les intérêts ou ceux qui ont un intérêt dans l'entreprise au sens juridique de la possibilité d'ester en justice).

- La seconde évolution ressortit d'une modification plus profonde des relations sociales ou sociétales.

Fils de l'individualisation et de la désinstitutionnalisation des sociétés démocratiques, le «sacre de la société civile», pour reprendre l'expression de Marcel Gauchet, modifie considérablement les modes de relations sociales. D'une part, il se traduit par l'atténuation des formes de participation et de mobilisation collectives au bénéfice de groupes plus petits et de la défense d'intérêts (qui peuvent être collectifs) plus restreints. On préfère les «petits parapluies» aux «grandes tentes» et des formes d'engagement plus intenses. Le succès des associations en témoigne. Ces nouvelles formes d'engagement font pièce aux acteurs «institutionnels» du dialogue social, victimes d'une désaffiliation syndicale, d'autant plus profonde qu'elle prend appui sur une adhésion déjà très faible en France (faiblesse des corps intermédiaires du fait de la conception «désintermédiée» du citoyen dans la République et d'une certaine conception pyramidale de la société héritée du catholicisme).

D'autre part, l'organisation de la société civile s'accompagne d'une demande de participation et d'expression dans l'espace public qui n'épargne pas les entreprises. Signe de la maturité de nos sociétés démocratiques, chaque citoyen s'estime légitime à donner son avis sur la construction d'une usine dans son voisinage immédiat, à contester les dommages occasionnés par un site industriel ou par un management peu soucieux de ses employés. Si les entreprises étaient accoutumées à entretenir

des relations structurées et codifiées avec les acteurs institutionnels que peuvent constituer les syndicats, les élus locaux ou les administrations, elles doivent apprendre à compter avec une myriade d'organisations «civiles», associations de quartier ou grandes ONG internationales.

Cette transformation du contexte interne et externe de l'entreprise entraîne plusieurs conséquences :

- un élargissement de son périmètre de responsabilité qui suppose un effort de clarification interne et externe, de connaissance même, qui échappe souvent en partie à la direction de l'entreprise. Les firmes multinationales en particulier ont du mal à cerner le champ des externalités produites par leur activité. Ce qui pose des problèmes d'évaluation aujourd'hui d'un bilan carbone qui doit prendre en compte toutes les émissions engendrées par l'activité d'une entreprise, comprenant aussi bien les émissions du processus de transformation que celles liées à l'acheminement des intrants et des produits finis (le plus souvent externalisé) et au transport des employés et ce sur l'ensemble du périmètre géographique de leur activité.

Cette relative méconnaissance pose également problème quand il s'agit d'assurer que le produit vendu au consommateur final a été fabriqué dans des conditions sociales décentes (sans travail des enfants par exemple) alors que plusieurs fournisseurs dans plusieurs pays ont pu être sollicités à des moments différents (cas du textile où les fournisseurs changent tous les 6 mois) ;

- la nécessité d'identifier les parties prenantes légitimes et d'instaurer un dialogue dans et hors de l'entreprise ;
- la modification des rapports de force entre les acteurs sociaux internes et externes (syndicats, ONG, associations locales) et la nécessité de concilier des intérêts divergents (sauvegarde de l'emploi et préservation de l'environnement peuvent s'opposer à court terme, de même que l'attractivité économique d'un territoire n'est pas toujours compatible avec la volonté de se prémunir contre les risques industriels) ;

De ce fait, la gouvernance des entreprises est mise en question aujourd'hui, tiraillée entre plusieurs exigences parfois inconciliables : alors que l'introduction des marchés financiers, au sein de l'entreprise, a tendue à se faire au détriment des autres parties prenantes (A. Reberioux, 2004), une demande de modification des rapports de pouvoir dans l'entreprise se fait jour à travers la RSE, soutenue à la fois par les syndicats de salariés et les

ONG. Les frontières sont néanmoins brouillées entre la *shareholder value* et la *stakeholder value*.

Alors que l'activisme actionnarial (vote dans les assemblées générales) a jusqu'à présent surtout contribué à renforcer la maximisation de la valeur actionnariale dans l'entreprise, il est aujourd'hui également tiré par des préoccupations sociale et environnementale dans le cadre de l'investissement socialement responsable ou par une recherche de rendement à long terme de certains fonds de pension, fondée sur une analyse des risques sociaux et environnementaux (cf. Calpers, le fonds de pension des retraités du secteur public californien qui a retiré ses investissements en Birmanie et en Malaisie).

Si le modèle américain de gouvernance d'entreprise de maximisation de la valeur actionnariale a été mis à mal par les scandales financiers, la cogestion à l'allemande (*Mitbestimmung*) est elle aussi travaillée par l'introduction de la *shareholder value*.

Comment se résoudre ces tensions et quel modèle entre «monisme actionnarial» et «pluralisme partenarial» verra-t-il le jour à moyen terme? Il est probable qu'on aboutisse à des «métissages» et des adaptations qui prendront des formes différentes selon les pays.

2.2. Désindustrialisation, délocalisations et risques pour l'emploi

Par ailleurs, la mondialisation des échanges et la concurrence des pays émergents entraînera des modifications de la composition industrielle qui ne sont pas sans impact sur l'emploi. Cette contrainte pèsera fortement sur la «responsabilité» des entreprises.

La localisation des investissements reste majoritairement orientée vers les pays développés, y compris pour l'industrie lourde. Les flux d'investissements directs en témoignent : le site «France» demeure attractif. Selon la Direction des relations économiques extérieures, les délocalisations représentent moins de 4 % des investissements français à l'étranger sur la période 1997-2001. Néanmoins les risques de délocalisation vers les pays émergents à forte croissance sont réels, bien que faiblement tirés par les réglementations environnementales.

Le rapport Fontagné et Lorenzi (Conseil d'analyse économique, 2004) insiste sur les risques de concurrence accrue des pays émergents, en particulier l'Inde et la Chine, dont la croissance et le niveau technologique entraîne une «réorganisation des processus de production avec une délocalisation vers les pays à bas coûts de main-d'œuvre».

La dématérialisation de l'économie et l'intensité technologique de la croissance ne suffisent plus à prémunir contre ces risques de délocalisation (une étude américaine (Forrester Research, 2002) estime le nombre d'emplois américains délocalisés dans les secteurs des technologies de l'information et des services à 3,3 millions d'ici 2015). S'il est compensé par des créations d'emploi dans d'autres secteurs, le reclassement des employés d'une activité peut néanmoins s'avérer difficile. L'étude réalisée par le groupe *Périclès* montre ainsi que le secteur des biens intermédiaires risque d'être pénalisé par une économie fondée sur la connaissance, entraînant des pertes d'emploi, même si les gains globaux sur l'économie sont considérables.

La responsabilité des entreprises dans ce cadre réside dans l'accompagnement des restructurations plutôt que les licenciements secs, seule manière de répondre à la demande sociale sans revenir sur le principe de «destruction créatrice» qui est l'essence même de l'économie de marché.

2.3. L'accroissement de la pression politique

Cette pression sociale sur la responsabilité de l'entreprise et ses formes d'organisation interne se double d'une pression politique. Les réglementations, essentiellement communautaires, se multiplient pour limiter les risques industriels, assurer la dépollution des sols et un assainissement des eaux, limiter la pollution atmosphérique et les risques induits par les substances potentiellement dangereuses, améliorer l'efficacité énergétique des processus de production, lutter contre le changement climatique. Elles imposent également de plus en plus des négociations avec les «parties prenantes» que ce soit dans un cadre institutionnel national (cf. comités locaux d'information et de concertation sur les risques technologiques (CLIC) mis en place autour des établissements Seveso), communautaire (cf. forum multi-parties prenantes de l'Union européenne sur la RSE) ou international (points de contact de l'OCDE pour évaluer l'application de ses principes directeurs en matière sociale).

Dans ce contexte, il est préférable d'avoir une prévisibilité de la réglementation afin d'anticiper les adaptations et éviter les ruptures brutales. Si la plupart des réglementations européennes et nationales en matière environnementales envisagent des périodes de transition pour la mise en place des réglementations contraignantes (cf. REACH), les incertitudes demeurent fortes sur l'évolution de ces réglementations. La première incertitude tient à l'ordre des priorités. Bien que le changement climatique fasse l'objet d'une attention particulière aux niveaux national et communautaire, la Direction environnement de la Commission européenne ne

recense pas moins de huit champs de préoccupation : qualité de l'air et de l'eau, changement climatique et énergie, déchets, pollution maritime, pollution des sols, protection civile et «désastres technologiques», protection de la biodiversité et des écosystèmes, santé et qualité de vie. Tous ces champs font l'objet de réglementations transposées dans le cadre législatif des États membres mais diversement appliquées.

La deuxième incertitude tient à la pérennité des réglementations mises en place. Dans la mesure où les instruments de politique environnementale modifient les prix relatifs, pénalisent certains processus de production et affectent les modes de consommation, la tentation est grande pour les «perdants» de tenter de peser sur les décisions et de les infléchir. En matière de transport, par exemple, il s'avère extrêmement délicat politiquement d'imposer des réglementations sur les usages de la voiture particulière ou du transport routier.

En ce qui concerne les pollutions transfrontalières, à l'instar du changement climatique, les incertitudes portent sur la couverture géographique des réglementations, dans la mesure où les efforts des uns peuvent être largement contrecarrés par la progression des émissions dans d'autres zones géographiques.

Le refus de signer le protocole de Kyoto par les États-Unis, premier émetteur mondial de gaz à effet de serre et les mécanismes très avantageux pour les pays émergents laissent planer un doute sur la deuxième phase des accords de Kyoto (après 2012). Sans modification de la régulation mondiale en cette matière, on voit mal l'Europe continuer à poursuivre seule ses efforts et entamer unilatéralement la compétitivité de ses entreprises.

Enfin, le manque de visibilité des réglementations et de leur devenir peut avoir un impact négatif sur les engagements volontaires des entreprises. La non-prise en compte de ces engagements dans le cadre de la directive «permis d'émission» peut ainsi les incliner à une position attentiste plus que proactive. D'une manière générale, les études montrent que l'efficacité des approches volontaires dépend largement de l'anticipation par les acteurs économiques d'une sanction et donc de la crédibilité de cette sanction (OCDE, 2001).

3. Coûts économiques et bénéfices sociaux

Le poids de la contrainte sanitaire et environnementale, accentué par les pressions sociales et politiques en ce sens, ne va pas sans coûts économiques pour les entreprises qui peuvent avoir un impact sur la compétitivité nationale. Les

bénéfices induits tels qu'ils sont recensés par les études disponibles insistent sur l'allègement du coût social permis par l'amélioration de la santé humaine.

Au niveau mondial, le troisième rapport du panel intergouvernemental sur le changement climatique (IPPC) établit qu'une cible de concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère de 450 ppmv CO₂ (partie par million en volume) conduirait à une réduction annuelle du taux de croissance du PNB de 0,06 % par an de 2000 à 2100. De manière comparable, la Grande-Bretagne estime qu'atteindre sa cible (- 60 % en 2050) aurait un coût de l'ordre de 0,5 à 2 % de PNB en 2050, c'est-à-dire une réduction annuelle de 0,01 à 0,02 % (sous l'hypothèse d'un taux de croissance du PNB à 2,5 % par an), avec un PNB qui serait trois fois plus élevé qu'aujourd'hui en 2050. Ces coûts ne prennent néanmoins pas en considération les coûts évités des impacts du changement climatique ni les coûts évités de l'adaptation au changement climatique (*Action On Climate Change Post 2012*, Commission européenne, 2004).

Le changement climatique a déjà des coûts économiques et sociaux importants. Les primes d'assurance pour les accidents climatiques extrêmes ont augmenté considérablement et certains secteurs ou dommages deviennent d'ores et déjà inassurables. D'une manière générale, l'univers des risques, en particulier industriels, a été considérablement modifié par le développement urbain, le progrès technique et la complexité des activités humaines. Les risques industriels de grande ampleur (type AZF) restent en deçà des grandes catastrophes naturelles en termes de coûts et leur probabilité d'occurrence demeure faible (1 accident de cette nature en 50 ans). Néanmoins, l'instabilité de l'environnement, en particulier en lien avec le changement climatique, est susceptible de changer la donne comme le montre l'étude de Claude Henry (Plan, 2003).

La multiplication des risques inassurables pour les entreprises et l'imposition progressive par les pouvoirs publics de provisions (cas de la réglementation sur la prévention des risques technologiques) constitue un signal fort en ce sens. La mutualisation des risques ne suffit pas à prévenir des niveaux d'indemnisation éventuels insoutenables pour les entreprises parties prenantes à cette mutualisation. En effet, les coûts juridiques d'indemnisation, bien qu'inférieurs à ceux que connaissent les États-Unis, sont néanmoins en hausse continue. Les règles juridiques contraignent de plus en plus le responsable d'un dommage environnemental à compenser financièrement les victimes à hauteur du dommage subi.

Enfin, les instruments de politique environnementale et sanitaire occasionnent des surcoûts,

dans la mesure où ils ont pour objectifs d'indiquer un «signal-prix» pour inciter à l'adoption de comportements moins polluants ou moins nocifs pour la santé humaine. Les impacts du règlement REACH ont ainsi fait l'objet d'évaluations chiffrées (fort controversées) qui aboutissent toutes à mesurer des coûts directs et indirects (qui ne tiennent néanmoins pas compte des capacités d'adaptation de l'industrie chimique) supérieurs à 3 milliards d'euros (sur 11 ans).

Les bénéfices identifiés sont essentiellement sociaux et globaux alors que les coûts répertoriés sont majoritairement supportés par les activités économiques. Le plan national Santé-Environnement estime ainsi qu'une diminution de 30 % en 2010 des émissions de particules dans l'air (qui sont aujourd'hui la principale menace pour la santé humaine du fait de la réglementation sur les autres sources de polluants) aura permis d'éviter 4 000 morts prématurées par an conduisant à un bénéfice sanitaire de 2 milliards d'euros par an sur la base d'un calcul du prix de la vie humaine fondé sur le rapport Boiteux (Plan, 2001), alors que le coût par véhicule neuf particulier est estimé de 500 à 800 euros et à 5 000 euros pour les camions.

Le même type d'évaluation d'impact de la réglementation REACH pour les produits chimiques conduit à une estimation du ministère de l'Écologie et du Développement durable de 240 morts évités par an correspondant à un gain de 3 394 milliards d'euros pour la France (pour l'Europe, le gain estimé serait de 50 milliards d'euros sur 30 ans, soit 4 500 vies sauvées par an).

La prise en compte du long terme modifie néanmoins cette perception des coûts économiques et des bénéfices sociaux. Le rapport Radane montre, en effet, que sans efforts de réduction de la consommation énergétique, les tensions sur les prix de l'énergie pour alimenter la croissance seront insupportables économiquement. La lutte contre le changement climatique, avec des moyens qui peuvent avoir un coût pour les entreprises, permet de ralentir la demande énergétique mondiale de combustibles fossiles et de «détendre les prix», tandis que les progrès de l'efficacité énergétique sont susceptibles d'alléger le poids de la dépense énergétique. Au total, le scénario de la MIES évalue la dépense énergétique à 239,4 milliards d'euros en 2050 si aucun effort n'est fait, contre 90,5 milliards d'euros dans le cas d'un scénario de sobriété énergétique. Mieux, un tel scénario souhaitable permettrait de rendre l'économie française «largement insensible aux hausses du prix du pétrole».

D'une manière générale, l'hypothèse selon laquelle les contraintes environnementales incitent les entreprises à innover et créent de nouvelles opportunités de marché (Porter) mérite d'être davantage explorée et soutenue par les pouvoirs publics. Les

coûts de mise en conformité environnementale aux réglementations sont, en effet, en partie déterminés par le coût et la disponibilité de technologie de réduction et de production.

Par ailleurs, seule une politique fondée sur la connaissance permettra de compenser les pertes d'emploi prévisibles liés aux délocalisations d'unités de production dans les pays à faible coût de main-d'œuvre et de compenser le vieillissement de la population.

Miser sur l'innovation et la recherche nécessitera à la fois une coordination des politiques européennes et une identification des technologies les plus porteuses en termes environnemental et économique. Pour ce faire, le développement de capacités de financement publiques et privées apparaît nécessaire. Parallèlement, faciliter les recompositions économiques qui en découleront imposera une réflexion à la fois sur la reconversion et les restructurations, en termes d'accompagnement social et de formation.

Enfin, la manière dont évoluera la régulation mondiale en matière environnementale et sociale aura un impact déterminant sur la capacité des entreprises à modifier leurs comportements et à se saisir de nouvelles opportunités en minimisant le risque de pertes de parts de marché.

Les membres du groupe de projet

Cécile Jolly, *chef de projet, chargée de mission, Commissariat général du Plan* ;
Alain Ayong Le Kama, *Commissariat général du Plan* ;
Farid Baddache, *Objectif DD* ; Muriel Badin, *Commissariat général du Plan* ;
Malia Belkacem, *Suez* ;
Fouad Benseddik, *VIGEO* ; Geneviève Besse, *DARES* ;
Michel Boivin, *DREE* ; Dominique Bourg, *UTT* ;
Mireille Chiroleu-Assouline, *université Paris-I Panthéon-Sorbonne* ;
Daniel Delalande, *ministère de l'Écologie et du Développement durable* ;
Patrick du Bois, *Arcelor* ;
Patrice Dupuis, *Commissariat général du Plan* ;
Laurent Duclos, *Commissariat général du Plan* ;
Guillaume Duval, *Alternatives Économiques* ;
Jacques Khelif, *Rhodia* ;
Stéphanie Levet, *Monoprix* ;
François Loiseau, *DIGITIP* ;
Eric Loiselet, *Sustainability Consulting* ;
Céline Mareuge, *Commissariat général du Plan* ;
Véronique Massenet, *DREE* ;
Laurence Mine, *Association 4D* ;
Sophie Montrigot-Lavignon, *Consodurable* ;
Michel Moussel, *Association 4D* ;
Patrick Paris, *Lafarge Ciments* ;
Jean-Paul Pérès, *Rhodia Services* ;
Alain Pesson, *DIGITIP2* ;
Nicolas Piau, *Suez* ;
Jacky Prudhomme, *Arcelor* ;
Pascal Roger, *Suez* ;
Bernard Saincy, *UGICT-CGT* ;
Jean-Pierre Sicard, *CDC* ;
André Sobczak, *Audencia – Nantes* ;
Sophie Thiery, *Vigeo* ;
Claude-Emmanuel Triomphe, *UET* ;
Ariane Vennin, *Consodurable* ;
Frédéric Weiland, *EDF* ;
Vanessa Wisnia-Weill, *Commissariat général du Plan* ;
Paul Zagamé, *Commissariat général du Plan*.

• **Contacts** : Cécile Jolly – cjolly@plan.gouv.fr

Muriel Badin – mbadin@plan.gouv.fr

Réponses institutionnelles de l'État face aux enjeux du développement durable

En raison des interactions complexes, et qui peuvent s'avérer irréversibles, entre les systèmes humains et les systèmes naturels, il est désormais nécessaire pour les pouvoirs publics d'adopter des approches qui cherchent à répondre aux problèmes et enjeux sociaux, économiques et environnementaux de façon intégrée. Ces approches sont consubstantielles à la démarche de développement durable.

Les problèmes ne pourront en effet être réglés qu'au prix d'actions ambitieuses, volontaristes et coordonnées, à *entreprendre sans plus attendre*, à tous les échelons des pouvoirs publics et dans de nombreux secteurs de la société. En outre, ces actions devront être poursuivies pendant de nombreuses années et 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, ou d'une absence d'action.

Le rapport de l'OCDE «*La gouvernance pour le développement durable : étude de cinq pays de l'OCDE*» paru en 2002, souligne le caractère inadapté des organisations institutionnelles des pays de l'OCDE à la transversalité du développement durable, ainsi qu'à son exigence de maintenir des engagements à long terme. Il semble en effet assez clair que ces organisations institutionnelles, essentiellement sectorielles, dont celle de la France, qui répondaient très bien aux exigences de reconstruction d'après-guerre ne sont plus adaptées.

Les travaux du groupe de projet *Équilibres* montrent qu'il est nécessaire d'inscrire l'organisation institutionnelle de l'État dans le *paradigme* qu'im-

pose aujourd'hui le développement durable : transversalité, prise en compte du long terme et participation élargie.

L'évolution à court et moyen termes de l'organisation institutionnelle de l'État déterminera non seulement sa volonté d'inscrire la démarche de développement durable comme l'orientation cardinale de l'ensemble des politiques publiques, mais aussi sa capacité à gérer les enjeux inhérents à ce nouveau paradigme. En outre, de cette évolution dépendront fortement les relations de l'État avec les autres échelles de décision (locale, européenne, mais aussi mondiale).

Cette note commence par décrire brièvement quelques éléments de diagnostic des enjeux du développement durable aux échelons européen, territorial et national, permettant de rendre compte des évolutions ces dernières années.

Elle propose ensuite une analyse prospective des réponses institutionnelles de l'État face aux enjeux du développement durable : trois scénarios prospectifs sont construits.

Elle précise enfin *trois propositions d'actions qui pourraient être mises en œuvre dès aujourd'hui par l'État*, à moindre coût, si l'État souhaite s'inscrire, et donc engager la société toute entière – les autres acteurs de la société civile seront d'autant plus enclins à intégrer les principes du développement durable que ceux-ci constitueront le socle de l'action publique –, dans une véritable dynamique de développement durable ; bref, *s'il souhaite devenir un «stratège» du développement durable*.

1. Les enjeux du développement durable

• Au niveau européen

*Le diagnostic de la prise en compte du développement durable au niveau européen est assez contrasté. Autant il est indéniable qu'au fil de la construction européenne le thème du développement durable a vu sa place croître dans les textes et traités, autant on observe d'un autre côté que la pratique continue de privilégier la dimension économique au détriment des dimensions sociale et environnementale*¹.

Pour se rendre compte de la place importante qui est réservée à la démarche de développement durable dans les textes et traités, il suffit de se référer à la future Constitution européenne, qui rassemble en un texte unique les traités antérieurs (Rome, Maastricht, Amsterdam). Outre le fait que le développement durable soit mentionné par deux fois dans son préambule, il figure explicitement, comme objectif de long terme, dans deux de ses quatre parties. À titre d'exemple, l'article 3 § 3 de la partie I consacrée aux objectifs stipule explicitement que «l'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe...» et le § 7 du même article étend cet objectif au reste du monde «elle [l'Europe] contribue à la paix, la sécurité, au développement durable de la planète...». Ainsi la démarche de développement durable est un élément constitutif de la philosophie du traité, est élevée au rang de droit fondamental et figure, du moins en théorie, au cœur de l'action de l'Union.

On ne retrouve cependant pas cette volonté dans la pratique. Par exemple, «avoir l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde à l'horizon 2010» est l'objectif affiché du processus de Lisbonne auquel tous les pays européens doivent se conformer. La révision de cette stratégie sera à l'ordre du jour du Conseil européen de printemps. Mais les premiers travaux d'évaluation des progrès effectués en vue de la réalisation des objectifs de Lisbonne, réalisés par le groupe d'experts dirigé par Wim Kok et dont les recommandations serviront de base aux discussions sur la révision de la stratégie, s'orientent vers des conclusions qui viseraient à renforcer encore les seuls objectifs quantitatifs de croissance économique, sans préoccupation environnementale autre que les innovations éco-efficientes. Ceci confirme la difficulté récurrente à aborder les différents «piliers» du développement durable de façon non segmentée et d'élaborer une véritable stratégie européenne de développement durable (SEDD) porteuse d'un ambitieux projet de société.

(1) Ceci peut s'expliquer en partie par la mauvaise conjoncture économique actuelle, mais il ne faudrait pas que ce soit fortement pénalisant sur le long terme.

Le constat aujourd'hui de la mise en œuvre pratique du développement durable au niveau européen est décevant. Plusieurs processus sont à l'œuvre (avec notamment Lisbonne, pour l'amélioration de la compétitivité ; Göteborg, ajoutant une dimension développement durable au précédent, Cardiff pour l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles, etc.) sans qu'entre ces processus de réelles synergies soient recherchées ou développées. Il en résulte un manque de lisibilité et de visibilité tant pour les acteurs impliqués dans leur mise en œuvre que pour l'opinion publique. En bref, *le temps paraît venu de consolider les trois processus et de les fonder en une stratégie unique qui serait la SEDD, dans laquelle l'équilibre entre les trois piliers (économie, social et environnement) serait effectif.* La révision de la stratégie de Lisbonne est l'occasion de le faire, de commencer à poser les jalons de cette SEDD.

• Au niveau territorial

Depuis le sommet de Rio en 1992, la France, consciente du rôle déterminant des acteurs locaux dans la mise œuvre de la démarche de développement durable, s'est engagée à soutenir les initiatives territoriales ; engagement qui a été réaffirmé lors du sommet de Johannesburg en 2002. Ceci s'est traduit par la mise en place d'*Agendas 21 locaux*, consistant à aider et accompagner les initiatives locales. Le bilan demeure cependant très limité en raison du manque de moyens (faible mobilisation des DIREN par exemple), du caractère très hétérogène des projets et du manque d'articulation avec certaines collectivités territoriales qui cherchent à labelliser leur propre démarche.

Toutefois, la stratégie nationale de développement durable (SNDD), adoptée par le Gouvernement en juin 2003, a retenu parmi ses objectifs concernant le territoire de favoriser en 5 ans la mise en place de 500 Agendas 21 locaux, notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets urbains, les parcs naturels régionaux, les groupements de communes, les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux.

Dans ce but, un dispositif de reconnaissance, dans un premier temps expérimental, sera proposé aux collectivités et gestionnaires des territoires au début de l'année 2005. Il doit pouvoir constituer un gage de qualité des projets vis-à-vis de critères partagés par les services de l'État et ses établissements publics, par les collectivités territoriales et tous les autres acteurs du développement territorial. Cette initiative est en outre parfaitement cohérente avec la démarche que les États membres devront adopter pour présenter leur cadre de référence stratégique national au titre du règlement général des fonds de cohésion et fonds sociaux européens (FEDER,

FEADER, FSE, etc.). *L'État devrait cependant veiller à ce que le dispositif devienne effectif et qu'il se pérennise.* Mais, au-delà de ce dispositif, ce sont le renfort et le soutien à l'ensemble des politiques territoriales qui s'efforcent d'intégrer les différents piliers du développement durable qui sont les enjeux principaux.

• Au niveau national

Pour faire pénétrer le développement durable dans les rouages du jeu économique et social, le gouvernement a mis en place un important dispositif institutionnel à la suite du séminaire gouvernemental du 28 novembre 2002 :

- création du Conseil national du développement durable (CNDD) en janvier 2003, dont la mission est de réunir les représentants de la société civile et des collectivités territoriales afin de les associer à l'élaboration des politiques de développement durable et à leur mise en œuvre ;
- publication, le 3 juin 2003, de la SNDD (stratégie nationale du développement durable), qui propose un certain nombre d'objectifs, à moyen terme (5 ans) et un programme d'actions pour y parvenir ; et construction d'une batterie d'indicateurs conjoncturels de suivi de la SNDD et, plus largement, d'indicateurs structurels qui feront à l'avenir l'objet d'un rapport annuel au Parlement ;
- et pour renforcer les actions de l'ensemble des services de l'État et leur coordination, compte tenu de l'importance croissante des enjeux liés au développement durable dans les politiques publiques, il a été institué tout récemment, en juin 2004, auprès du Premier ministre, une Délégation interministérielle au développement durable (DIDD) qui a pour missions principales d'animer et de coordonner l'action de l'ensemble des administrations de l'État en faveur du développement durable et de contribuer à la coordination des actions de l'État dans ce domaine.

Ce dispositif n'est en soi pas suffisant. De toute évidence, le maintien de la gestion du développement durable par le seul ministère en charge de l'Environnement n'est pas cohérent avec l'exigence de transversalité de la démarche : les ministères en charge des autres piliers (Économie et Social) ne lui reconnaissent aucune légitimité pour imposer quelque choix que ce soit. Cette situation contraint les possibilités d'émergence effective de la démarche de développement durable. En réalité, *aucun ministère ne peut avoir, à lui seul, le mandat de réaliser le développement durable ; tous les ministères devraient adopter une démarche de développement durable – coordon-*

née au niveau interministériel – tout autant dans leurs politiques qui influent sur les décisions des autres que par la façon de gérer leurs propres opérations internes.

De plus, le fait de maintenir la DIDD dans le ministère en charge de l'Environnement entretient une confusion auprès du public, comme des décideurs, des politiques et des agents administratifs : la démarche de développement durable est réduite à la seule prise en compte de l'environnement. Ceci entretient une image du développement durable qui s'assimile aux contraintes environnementales et retarde une représentation positive notamment par les acteurs économiques.

L'idée de donner la charge de la mise en œuvre de la dynamique du développement durable à un organisme à caractère interministériel, placé directement sous l'autorité du Premier ministre, avec la création de la DIDD, va tout à fait dans le sens d'une plus grande transversalité de la démarche. Mais, le groupe *Équilibres* considère qu'il faut aller plus loin, d'une part en donnant de véritables moyens d'action à la DIDD, en termes d'effectif et de pouvoir institutionnel réel et en renforçant ses missions et, d'autre part en sortant institutionnellement la prise en charge du développement durable du ministère de l'Écologie. C'est l'unique façon de construire à terme des solutions claires aux problèmes, de plus en plus transversaux, que nos sociétés affrontent ; et c'est *a priori* pour l'État le meilleur moyen d'apporter, à son niveau, des réponses qui intègrent les responsabilités des divers ministères (environnement/santé, transports/énergie/effet de serre).

2. Quelques éléments de prospective

Comme souligné plus haut, l'organisation institutionnelle de l'État demain dépendra de sa volonté d'inscrire la démarche de développement durable au cœur de son action et déterminera tout autant sa capacité à gérer les enjeux qui y sont liés et ses relations avec les autres échelles de décision (locale, européenne, voire mondiale). Ce sont donc ces trois paramètres (volonté, capacité, relations avec les autres échelons) qui ont déterminé la structure des trois scénarios prospectifs de l'évolution des réponses institutionnelles de l'État élaborés par le groupe *Équilibres*². Cet exercice consiste, sans vision normative aucune, à imaginer les avenir probables, à 10-15 ans, des réponses

(2) Le groupe *Équilibres* a évidemment imaginé des avenir plus contrastés, avec par exemple «un recentrage de l'État sur les enjeux globaux» ou une «focalisation sur la durabilité locale», mais nous ne reprenons ici que les trois scénarios principaux.

institutionnelles de l'État face aux actuels et futurs du développement durable.

- **Scénario 1 – Un État qui se désengage progressivement des questions relatives au développement durable**

Ce scénario correspond à une situation où les enjeux du développement durable ne constitueraient pas dans les faits une priorité pour l'État, et où la logique de court terme prévaudrait sur celles de moyen et long termes.

Les réponses institutionnelles de l'État dans dix, quinze ans, ressembleront fortement à celles d'aujourd'hui, très sectorielles et sans véritable cohérence globale, tant à l'échelle nationale qu'au niveau territorial. La DIDD ne se voit octroyer aucun véritable moyen d'action : ni pour mener à bien les objectifs qui lui sont assignés, en raison du manque d'effectif et de son faible budget de fonctionnement ; ni en termes de pouvoir décisionnel, car elle reste cantonnée au ministère en charge de l'Environnement avec un simple rôle de «faire valoir». La stratégie nationale de développement durable (SNDD) elle non plus n'est pas mise en œuvre, par défaut de moyens et de volonté politique.

Les observatoires et missions interministérielles divers, dont les fonctions ont pourtant un lien avec les enjeux du développement durable et qui sont parfois réduits à deux ou trois fonctionnaires, continueraient à se multiplier (comme c'est le cas aujourd'hui, avec des missions interministérielles telles que celle en charge des «véhicules électriques») au gré des pressions politiques ou de la société civile et des contraintes imposées par l'Europe ou par les engagements internationaux. Les politiques publiques restent sectorielles et les ministères en charge de ces politiques répondent aux exigences européennes de façon isolée, non coordonnée et donc incohérente.

Les politiques de développement durable sont essentiellement mises en œuvre par l'échelon européen, qui prend une place importante dans le dispositif. L'État se contente de transposer, dans les textes nationaux, les directives et règlements européens, sans véritablement se donner les moyens de les appliquer. Enfin, les collectivités territoriales, constatant les défaillances de l'État dans sa capacité, ou sa volonté, de les accompagner, s'adressent de manière privilégiée à l'Europe pour satisfaire leur demande, pourtant croissante, d'outils d'aide à la mise en œuvre au niveau local d'actions au titre du développement durable.

- **Scénario 2 – Un État gestionnaire des enjeux du développement durable**

Ce scénario correspond à la poursuite des tendances lourdes actuelles : l'État gère plus ou

moins les questions de développement durable mais sans les inscrire au cœur de ses orientations politiques.

On note un souci d'intégration des politiques publiques, au niveau local comme national. Leur élaboration fait l'objet d'une plus grande concertation interministérielle, même si la mise en œuvre pratique reste le seul fait des ministères concernés. La DIDD obtient des moyens en termes de ressources humaines et de budget de fonctionnement, mais son pouvoir d'influence politique demeure faible en raison, d'une part, de son rôle qui reste plutôt de l'ordre du consultatif et, d'autre part, de la pérennisation d'une situation qui se voulait temporaire, c'est-à-dire son maintien au ministère en charge de l'Environnement – le décret de création de la DIDD stipule en effet qu'elle «disposera **dans un premier temps** (...) des services du ministère en charge du Développement durable...».

La SNDD est, comme les autres plans nationaux (et celui sur le climat en particulier), très partiellement appliquée. En revanche, le manque d'évaluation de son efficacité et de son efficience fait que les révisions prévues se font effectivement, mais correspondent plus à des superpositions successives de mesures et objectifs, qu'à une réelle recherche concertée de son efficacité. On note par ailleurs quelques tentatives rares, et sans grand impact, de rationalisation des très nombreux observatoires et missions interministérielles mis en place pour s'occuper d'enjeux spécifiques du développement durable.

L'État établit un partenariat réel mais passif avec l'Europe dans la mise en œuvre de politiques européennes de développement durable. L'État se contente en effet d'appliquer fidèlement les directives et règlements européens, voire de modifier le cas échéant, à la marge, son organisation institutionnelle pour mieux les mettre en œuvre. Il répond partiellement aux demandes formulées par les collectivités territoriales, d'outils d'aide et d'accompagnement pour la mise en œuvre d'actions locales.

- **Scénario 3 – Un État stratège du développement durable**

Le développement durable est repris en main par le politique. Il devient l'orientation cardinale des politiques publiques. L'État s'organise pour en intégrer pleinement les enjeux en tenant compte notamment du caractère transversal et de la vision de long terme de la démarche. *Aucune politique publique n'est plus mise en œuvre sans avoir au préalable été passée au filtre des trois piliers.* Ainsi, toute proposition de politique au titre d'un des piliers ne peut être mise en œuvre si son impact

potentiel sur l'un ou l'autre des piliers est fortement négatif : pas de politique économique ayant un effet très pénalisant sur l'environnement ou le social ; de même, pas de politique environnementale ayant un coût économique ou social exorbitant, etc. Ce même critère est appliqué à l'ensemble des politiques sectorielles : leur impact sur les trois piliers est estimé et leurs éventuelles conséquences à long terme sont analysées avant leur mise en œuvre. *La concertation interministérielle devient ainsi le principe d'action de l'État.*

La DIDD obtient des moyens importants, avec notamment un pouvoir institutionnel réel. Elle est placée directement, et sans tutelle intermédiaire, auprès du Premier ministre. Elle voit aussi ses missions renforcées (cf. section suivante). La SNDD est systématiquement évaluée, à échéance régulière, et les résultats de ces évaluations («chemin faisant») permettent d'en améliorer l'efficacité. L'État rationalise le trop plein de commissions et autres comités ou conseils interministériels en charge des questions liées au développement durable, dont certaines ont plutôt tendance à sombrer dans l'oubli et le ronronnement, en transférant leurs missions à la DIDD.

Les relations de l'État avec les autres échelons de décision sont plus actives. Au niveau européen, l'État essaie de peser en amont sur l'élaboration des politiques mises en œuvre au titre du développement durable pour infléchir, autant que faire se peut, les orientations encore très «socio-économiques» de la Commission en y introduisant des considérations environnementales. Par ailleurs, l'État se dote d'outils adéquats et efficaces pour répondre aux attentes des collectivités locales, assurer la cohérence des échelles de décision et veiller aux risques d'exportation des problèmes de non-durabilité d'un territoire à un autre.

3. Trois propositions d'actions

Pour inscrire la France dans une véritable dynamique de développement durable, l'État devra se montrer «stratège». Il devra pour ce faire entreprendre des actions ambitieuses, volontaristes et coordonnées. Mais la plupart de ces actions nécessitent un temps d'adaptation qui peut s'avérer assez long. D'autres par contre pourraient être entreprises dès maintenant ; le groupe *Équilibres* en a retenu trois.

- **Améliorer son organisation institutionnelle**, en prenant en compte le caractère transversal et interministériel de la démarche de développement durable. Ceci nécessite notamment l'octroi d'un véritable pouvoir institutionnel à la DIDD, et donc un renforcement de ses missions, sans toutefois qu'elle se substitue à un quelconque ministère.

Outre celles d'animation et de coordination actuelles, la DIDD pourrait se voir confier les missions supplémentaires – comme ceci est déjà le cas dans les organismes équivalents dans d'autres pays (le Canada notamment) – de proposer au gouvernement les grandes orientations en matière de développement durable ; d'évaluer, suivre et contrôler la pertinence des politiques publiques mises en œuvre au regard du développement durable ; d'apporter une expertise, proposer des orientations, à l'ensemble des ministères qui souhaitent mettre en œuvre des stratégies internes de développement durable ; d'éclairer le gouvernement, le Parlement et le public sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux du développement durable, en mobilisant par le biais d'études et de recherches l'ensemble des connaissances scientifiques disponibles ; d'organiser la participation du public, dans un objectif pédagogique – *faire en effet jouer une partition à des individus à qui on n'aurait pas appris à lire la musique n'a pas beaucoup de sens* – en vue de son implication plus forte dans le processus de décision ; de faire état périodiquement, à l'aide d'indicateurs adéquats, des efforts déployés par le gouvernement dans les domaines clés du développement durable (changement climatique, etc.) ; et d'apporter toute la compétence nécessaire pour participer proactivement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques européennes en matière de développement durable et pour assurer une présence de la France dans le dialogue multilatéral.

- **Donner des signaux clairs et pérennes aux acteurs locaux** en rendant efficace le dispositif de soutien aux collectivités territoriales qui mettent en œuvre des projets locaux de développement durable et en prenant en compte les articulations entre les échelles. Compte tenu de la diversité et de la singularité des territoires, le dispositif de reconnaissance des projets locaux mis en œuvre au titre du développement durable sera difficilement applicable. Des critères de sélection de projet (la participation des acteurs, la stratégie d'amélioration, la transversalité de l'approche, l'organisation du processus décisionnel et l'évaluation) ont été prévus pour tenir compte de ces difficultés. Mais ils ne pourront être pleinement efficaces que si l'État exprime clairement et de façon unique ce qu'il entend et attend d'un projet de développement durable porté par une collectivité territoriale. Cette condition s'applique à de nombreuses autres politiques locales de développement durable, **les territoires ont besoin de règles communes qui ne peuvent être édictées que par l'État**. Ceci a par exemple été le cas pour les *mesures agro-environnementales* (MAE) mises en œuvre de 2000 à 2002 dans le cadre du deuxième pilier de la politique agricole commune. La rémunération des contrats pluriannuels (de 5 ans en général), passés entre les agriculteurs volontaires et la puissance

publique dans le cadre des MAE, a été fixée par négociation entre l'État et ses partenaires, à l'échelle des départements et sur la base des mêmes critères pour tous.

En outre, le dispositif devrait intégrer dans ses critères de reconnaissance le risque important «d'exportation» des problèmes de non-durabilité vers d'autres territoires. Des initiatives prises à l'échelle d'un territoire au titre du développement durable pouvant dans certains cas se réduire simplement à une «délocalisation» des problèmes vers d'autres. Le groupe *Équilibres* considère qu'on pourrait aller plus loin et intégrer ce dispositif dans les réflexions à venir sur l'élaboration des nouveaux contrats État-région pour la prochaine période au-delà de 2007 et sur l'avenir des projets territoriaux actuels (parcs naturels régionaux, contrats d'agglomérations et de pays). De plus, l'État pourrait plus nettement intégrer les préoccupations de développement durable dans ses orientations de stratégie territoriale (PASED, PASER), formulées dans ses documents stratégiques en région, et les mettre en cohérence avec les schémas régionaux d'aménagement et de développement (SRADT), exprimant les stratégies régionales.

- **Clarifier sa position et peser de tout son poids pour la mise en œuvre effective d'une véritable stratégie européenne de développement durable.**

Comme il a été souligné plus haut, le processus de révision de la Stratégie de Lisbonne constitue une opportunité pour la France, si elle ne souhaite pas que l'Europe devienne (simplement) l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde, mais sans une véritable intégration des enjeux sociaux et environnementaux.

L'État pourrait proposer à cette occasion que cette révision soit intégrée dans un processus plus global d'orientation de l'économie par des objectifs équilibrés de développement durable à long terme, et dont le cadre serait la stratégie européenne de développement durable. D'un point de vue opérationnel, il s'agirait d'agir en amont afin que le Conseil européen de printemps demande à la Commission d'instituer un groupe de travail de haut niveau pour proposer les grandes lignes d'une telle stratégie.

- **Contact** : Alain Ayong Le Kama
ayong-le-kama@plan.gouv.fr

Les membres du groupe de projet

Alain Ayong Le Kama, *chef de projet, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan* ;
Dominique Bureau, *directeur, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère de l'Écologie et du Développement durable* ;
Michel Casteigts, *haut fonctionnaire du développement durable, ministère de l'Intérieur et des Libertés locales* ;
Lucien Chabason, *conseiller auprès de la Direction de l'Institut du développement durable et des relations internationales* ;
Julie Chabaud, *Mission centrale de coordination du développement durable, Bordeaux* ;
Dominique Chauvin, *conseiller, Direction développement durable, Total* ;
François Clément, *Mairie-Conseils, Caisse des dépôts et consignations* ;
Fabrice Dambrine, *haut fonctionnaire du Développement durable, Direction générale de l'énergie et des matières premières, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* ;
Pascal Douard, *haut fonctionnaire du développement durable, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer* ;
Élisabeth Dufourcq, *Inspection générale des affaires sociales* ;
André-Jean Guérin, *haut fonctionnaire du développement durable et adjoint au directeur de la Direction des études économiques et environnementales, ministère de l'Écologie et du Développement durable* ;
Marc Guérin, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;
Cécile Jolly, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ;
Thierry Lavoux, *Inspection générale de l'environnement, ministère de l'Écologie et du Développement durable* ;
Philippe Le Lourd, *coordinateur, chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;
Éric Loiselet, *directeur, Terra Nova Conseil* ;
Jacques Mordant, *haut fonctionnaire du développement durable, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales* ;
Patrick Paris, *directeur développement et affaires publiques, Lafarge* ;
Henri Prévot, *Conseil général des Mines* ;
Mireille Riclet, *responsable des affaires économiques, COOP France* ;
Danielle Schirmann-Duclos, *haut fonctionnaire du développement durable, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles technologies* ;
Yannick Sencebe, *sociologue, maître de conférences, CESAER, université de Dijon*.

- **Contact** : Élise Martinez
emartinez@plan.gouv.fr

La France demeurera-t-elle attractive pour les centres de recherche industrielle ?

L'environnement des entreprises a connu de profonds changements durant les deux dernières décennies : un fort mouvement de dérégulation et de mondialisation des marchés, l'émergence de nouveaux pays industrialisés concurrents et l'accélération des changements techniques amplifiée par le raccourcissement du cycle de vie des produits. Ces changements se sont traduits, en partie, par l'intensification de la concurrence devenue mondiale et principalement fondée sur les capacités des entreprises à développer de nouveaux produits et à les commercialiser «rapidement» sur les marchés.

Dans ce contexte, la meilleure allocation des ressources financières et humaines en recherche et développement (R & D) des firmes multinationales (FMNs) dans le monde renforce les avantages compétitifs de ces entreprises. De fait, l'internationalisation s'étend de plus en plus aux activités de R & D sous différentes modalités (nouvelles installations, acquisitions à l'étranger, *joint-venture*, alliances technologiques...).

Or, les enjeux pour les pays d'accueil des centres de recherche des FMNs sont importants en termes de croissance économique, d'emplois hautement qualifiés et de créations d'emplois dans les unités de production qui leurs sont associées. De plus, pour l'Europe, l'objectif de Lisbonne est de consacrer 3 % du PIB aux investissements en R & D dont les deux tiers seraient à réaliser par les entreprises. Face à ces évolutions, l'amélioration de l'attractivité de la France nécessite d'appréhender les changements stratégiques et organisationnels des

FMNs (françaises et étrangères) et d'identifier les facteurs déterminant leurs choix en matière de localisation des activités de R & D.

Cette note présente tout d'abord les tendances de l'internationalisation de la recherche industrielle dans les pays de l'OCDE en soulignant la position de la France. Elle explore ensuite, sur la base d'une enquête lancée par le Commissariat général du Plan auprès des directeurs de recherche des FMNs, membres de l'European Industrial Research Management Association (EIRMA), l'attractivité actuelle et future de la France au regard des facteurs de localisation des activités de R & D. Différentes implications sont également formulées pour la politique publique de recherche en France.

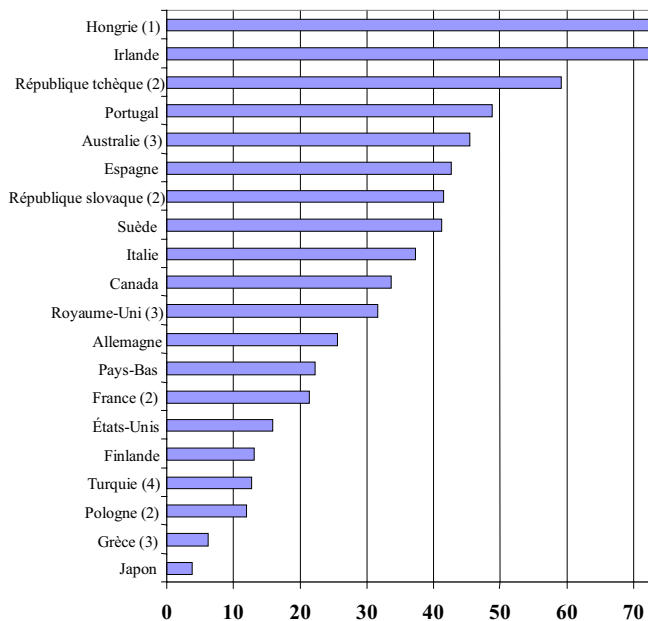
1. L'internationalisation des activités de R & D : une situation contrastée dans la zone OCDE

1.1. La R & D des filiales étrangères dans les pays de l'OCDE : structure et tendances

En 2001, les filiales étrangères dans la zone OCDE (y compris celles à participation minoritaire) représentaient plus de 15 % des dépenses totales de la R & D industrielle. Parmi les pays de cette zone quatre groupes sont à distinguer : a) les pays

dont la part de R & D des filiales étrangères dans la R & D totale est supérieure à 40 %, notamment l'Irlande, les Républiques tchèque et slovaque, le Portugal, l'Espagne et la Suède ; b) l'Italie et le Royaume-Uni pour qui cette part s'élève à près de 30 % ; c) la France, l'Allemagne et les Pays-Bas qui ont une proportion équivalente à 20 % ; d) le Japon est le seul pays à connaître une faible activité des filiales étrangères dans le domaine de la R & D (graphique 1).

Graphique 1
Poids des filiales sous contrôle étranger dans les dépenses de R & D industrielle



Source : OCDE, base de données AFA, octobre 2004 (données 2001 ; 1, 2, 3, 4 : dernière année disponible)

Par rapport à 1990, les données de l'OCDE soulignent l'accélération de l'internationalisation des activités de R & D. Toutefois, celles-ci ne permettent pas toujours de distinguer, pour tous les pays, les créations de nouvelles filiales des acquisitions d'entreprises existantes.

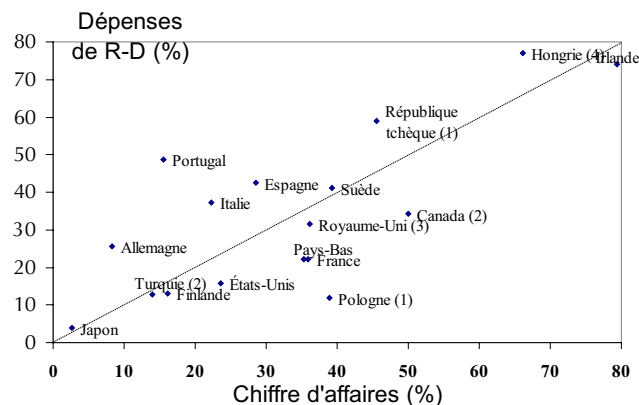
Par ailleurs, les liens entre l'activité industrielle (chiffre d'affaires) des filiales étrangères et leur activité de recherche-développement sont assez peu déséquilibrés dans la plupart des pays (forte corrélation – coefficient égal à 0,75 –, cf. graphique 2). Malgré tout, il serait difficile d'en tirer des conclusions définitives sans pouvoir disposer de données sur la valeur ajoutée réalisée par les filiales étrangères, valeur qui traduit plus précisément leur activité.

1.2. Une diversité des stratégies des firmes multinationales

Cette diversité s'illustre tout d'abord par la finalité de la R & D réalisée par les filiales et leur degré d'autonomie par rapport aux maisons mères. Elle s'illustre ensuite par le processus même d'innovation et le mode de management de la R & D des filiales. Ainsi, en dehors du laboratoire central de recherche qui produit généralement la recherche de base pour l'ensemble de la firme multinationale, les unités de recherche des filiales peuvent être :

- des unités de transferts technologiques qui ont pour rôles de favoriser l'adaptation des produits et des procédés de production de la maison mère et de fournir des compétences techniques locales ;
- des unités de recherche locales ou spécialisées dont les finalités sont le développement de nouveaux produits pour le marché local ;
- des unités de recherche régionales ou globales, chargées de développer des produits ou des gammes de produits pour une région du monde ou pour le marché mondial.

Graphique 2
Poids des filiales sous contrôle étranger dans la R & D et le chiffre d'affaires industriel (2001)



Source : OCDE, base de données AFA, octobre 2004 (1, 2, 3 : dernière année disponible)

Par ailleurs, ces filiales s'intègrent dans le cadre de stratégies d'organisation de la R & D, qui se caractérisent selon les secteurs d'activité et le degré de maturité des FMNs par la centralisation ou la décentralisation, la spécialisation ou non spécialisation des filiales et le management en réseaux de ces activités.

2. La forte internationalisation de la recherche industrielle de la France

2.1. Une forte pénétration étrangère dans les activités de recherche-développement des entreprises

En 2001, les entreprises sous contrôle étranger ont réalisé près de 4,8 milliards d'euros de dépenses de R & D, soit près de 21,5 % de la dépense intérieure de R & D des firmes (DIRDE).¹ Les filiales étrangères emploient 23 % des chercheurs en entreprises. La situation observée en 2001 confirme une tendance à la hausse constatée depuis près de vingt ans. En effet, comparé à la situation de 1988 (11,4 % de la DIRDE), le poids des filiales étrangères dans la dépense intérieure de recherche-développement a doublé. À cela, il convient d'ajouter les activités de R & D réalisées par des entreprises françaises, mais commandées par des entreprises étrangères dans le cadre d'un processus d'externalisation de la création de connaissances.

La majeure partie du potentiel de R & D des filiales étrangères en France est concentrée dans des entités de plus de 250 salariés et leur poids dans les dépenses de R & D varie d'un secteur à l'autre, s'échelonnant de 1,5 % pour la construction aéronautique et spatiale jusqu'à plus de 40 % pour la fabrication d'équipements radio, télé et communication. La structure selon le pays d'origine du capital montre que ces entreprises sont issues principalement de l'Union européenne (47 % de la DIRDE en 2001) et de l'Amérique du Nord (plus de 30 % de la DIRDE en 2001). Parmi les pays de l'Union européenne l'Allemagne occupe une place prépondérante (11 %). Les Pays-Bas concentrant de plus en plus de holdings de FMNs voient leur position se renforcer comme pays d'origine des investissements étrangers en R & D (près de 20 %).

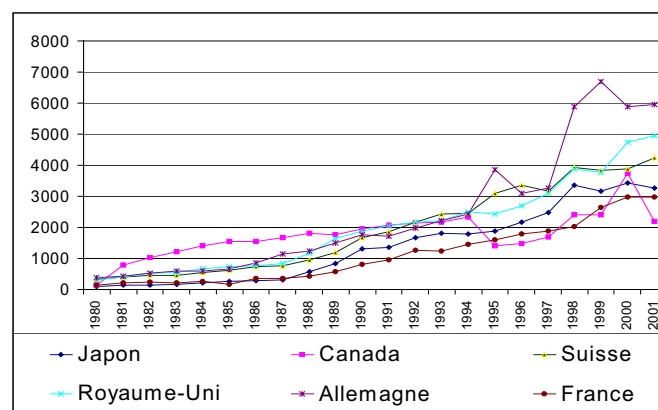
Les filiales des groupes étrangers sont les plus dynamiques au regard des différents indicateurs caractérisant l'activité de R & D : qu'il s'agisse de la dépense intérieure, des effectifs, de la dépense extérieure (DERD) ou des ressources externes, les taux de croissance observés pour ces filiales sont supérieurs à ceux de l'ensemble des entreprises de R & D en France.

2.2. Un renforcement du potentiel de R & D des entreprises françaises à l'étranger

Il n'existe pas en France de recueil systématique de données sur l'activité de R & D des filiales françaises à

l'étranger. Les seules sources disponibles proviennent des informations publiées par les pays de l'OCDE. Si l'on considère les données statistiques publiées par les États-Unis, les dépenses de R & D des filiales françaises, montrent une forte croissance durant les années 1990 (3 milliards de dollars en 2001), confirmée aussi par celle des dépôts de brevets. Il faut noter cependant que les investissements directs français aux États-Unis durant cette période ont été principalement des rachats d'entreprises existantes.

Graphique 3
Évolution des dépenses de R & D
des filiales étrangères aux États-Unis 1980-2001



Source : OCDE, base de données AFA, octobre 2004, en millions de dollars

Dans ces conditions, les FMNs ont une stratégie d'acquisition d'actifs incorporels existants plutôt que d'une activité nette d'innovation, au moins dans un premier temps. Dès lors, on peut s'interroger sur l'impact d'une telle stratégie sur la dynamique de l'innovation et la croissance économique des pays d'accueil.

3. L'attractivité actuelle et future de la France pour la recherche industrielle

3.1. Les facteurs de localisation de la recherche industrielle

L'analyse de la structure géographique des investissements directs en R & D fait apparaître des flux majoritairement réalisés entre pays industrialisés surtout entre l'Europe et les États-Unis (OCDE, 2004). Ces flux ne semblent pas répondre à une logique fondée sur des différences de dotations en facteurs ou de technologies entre pays. De fait, existe-t-il des déterminants spécifiques à la localisation des centres de R & D par rapport aux autres activités des firmes multinationales ? Quel est le degré d'interaction entre les logiques de concentration (afin de bénéficier d'éventuels effets de réseaux et d'agglomération) et de dispersion

(1) Données statistiques de la Direction de l'évaluation et de la prospective, Bureau B3, ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche.

(afin d'éviter une concurrence géographique trop importante) ? En quoi l'existence de centres d'expertise scientifique (laboratoires publics de recherche), la qualité des personnels de recherche et des règles institutionnelles influencent-elles le choix de localisation ? Qu'en est-il de la fiscalité, du droit du travail ou encore des marchés financiers spécialisés en haute technologie ?

Par ailleurs, quel est le mode d'organisation de la R & D au sein des firmes multinationales (indépendance de ces centres vis-à-vis de leur maison mère, champ d'implication local ou mondial) ? Les activités de R & D seront-elles mobiles internationalement ? Ceci pose également la question de la relocalisation de ces activités et la portée des politiques publiques d'attractivité pour la recherche des firmes étrangères et françaises.

L'enquête lancée par le Commissariat général du Plan en partenariat avec l'EIRMA auprès de 46 entreprises présentes en Europe, dont 40 sont des FMNs, y apporte plusieurs éléments de réponses.

3.2. Attractivité actuelle et future de la France : **les enseignements d'une enquête auprès de firmes multinationales**

Les responsables de la R & D dans ces 46 firmes ont été interrogés sur le degré de pertinence actuel et futur de dix-huit critères susceptibles de déterminer le choix de localisation de leurs centres de R & D. Le questionnement a aussi porté sur l'attractivité de la France et de l'Europe (tableau 1).

Tableau 1
Les facteurs de localisation des centres de R & D en France et en Europe

| France | Europe |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Qualité du personnel de R & D, qualité des infrastructures de technologies de l'information et de la communication et de transport (et proximité des aéroports), qualité de vie. | 1. Qualité du personnel de R & D, qualité des infrastructures de technologies de l'information et de la communication et de transport (et proximité des aéroports), qualité de vie. |
| 2. Proximité des pôles technologiques, accès à la recherche des laboratoires publics et des universités. | 2. Productivité du personnel de R & D, accès à la recherche des laboratoires publics et des universités. |
| 3. Productivité du personnel de R & D. | 3. Proximité des pôles technologiques, veille scientifique et technologique, accès aux financements publics. |
| 4. Veille scientifique et technologique, accès aux nouveaux marchés, accès aux financements publics, recherche spécifique pour les besoins du marché local. | 4. Recherche spécifique pour les besoins du marché local, première étape pour la création d'une nouvelle société. |
| 5. Coût du personnel et des activités de R & D. | 5. Coût du personnel et des activités de R & D. |
| 6. Réglementation, fiscalité, première étape pour la création d'une nouvelle société. | 6. Réglementation, fiscalité, accès aux financements publics, qualité de vie. |

Ces critères concernent quatre domaines : les ressources humaines en sciences et technologies, les infrastructures (y compris les laboratoires publics de recherche) et aides publiques, la structure des marchés de biens finals et du travail, et les caractéristiques de l'environnement réglementaire et fiscal. Il faut d'emblée souligner que les résultats montrent une forte convergence des points de vue des entreprises interrogées sur la hiérarchisation des critères de choix de localisation de la recherche industrielle.

L'enquête pointe l'importance (actuelle et future) de la qualité et la productivité des chercheurs, de l'excellence des centres de recherche publics et des infrastructures, y compris en technologie de l'information et de la communication, dans le choix de localisation de la R & D par les FMNs (tableau 2).

Comment envisager la position future de la France au regard de ces différents critères ?

Tout d'abord, si la qualité des chercheurs constitue l'un de ses principaux atouts, plusieurs tendances risquent d'hypothéquer son attractivité future. Il s'agit, d'une part, du vieillissement de la population des chercheurs et de la perspective des départs massifs à la retraite.

D'autre part, la France enregistre depuis plus de cinq ans, comme la plupart des pays de l'OCDE, une tendance à la désaffection pour les formations supérieures dans différentes disciplines scientifiques. Cette question des ressources humaines en sciences et technologies est cruciale dès lors que dans les domaines des hautes technologies, le risque futur de

pénurie des chercheurs est bien réel, engendrant une forte concurrence sur le marché international des personnels scientifique et technique.

Il faut souligner par ailleurs, que la France est peu attractive au regard du critère de la productivité de ses chercheurs et que la détérioration de ses indicateurs de production scientifiques (nombre et indice d'impact des publications) et technologiques (nombre et «qualité» des brevets) ne contribueront pas à améliorer à l'avenir cette image. La question de la pertinence du système d'évaluation des chercheurs en France est donc plus que jamais posée.

Concernant à présent les infrastructures de l'information et de la communication, même si l'attractivité actuelle de la France semble satisfaisante, il faut souligner que selon l'indicateur composite proposé par le World Economic Forum (2003-2004), la France occupe la dix-neuvième position. Malgré les efforts entrepris depuis près de dix ans, des investissements supplémentaires seront nécessaires pour assurer l'attractivité future de la France.

Un troisième ensemble de critères regroupe la présence de pôles technologiques, la qualité et l'organisation de la recherche académique. Dans ce cadre, l'intensité des coopérations public-privé en R & D, la qualité et la lisibilité de la recherche publique s'avèrent importantes pour la localisation de la recherche industrielle. D'où

la nécessité pour la France de créer ou de renforcer des pôles de recherche et de technologie ayant une taille suffisante pour attirer de nouvelles activités. De plus, ces pôles devraient être adossés à des campus universitaires d'excellence pour la formation à et par la recherche.

Enfin, il apparaît clairement qu'avec l'intégration croissante des activités, les FMNs attacheront une place de plus en plus prépondérante à la gestion de la R & D au même titre que celle de la production. C'est dire qu'à qualité de potentiel scientifique et technologique équivalent, les autres critères liés à la législation fiscale et aux coûts du travail seront déterminants dans le choix de localisation ou de relocalisation des activités de R & D industrielle entre la France et les autres pays développés ou émergents.

Ces critères seront donc à prendre en compte dans la définition de la politique d'attractivité de la France pour les investissements étrangers. L'amélioration future de la situation de la France par rapport à ces critères devra aussi favoriser le maintien et le développement des activités de R & D des entreprises françaises car leur impact en termes d'emplois et de croissance est plus important.

Tableau 2

La pertinence actuelle et future des critères de choix de localisation des centres de R & D des entreprises

| 2004 | 2009-2014 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Qualité et productivité du personnel de R & D, coût du personnel et des activités de R & D. | 1. Qualité et productivité du personnel de R & D, coût du personnel et des activités de R & D. |
| 2. Accès à la recherche des laboratoires publics et des universités. | 2. Qualité des infrastructures de technologies de l'information et de la communication, de transport (et proximité des aéroports). |
| 3. Qualité des infrastructures de technologies de l'information et de la communication, de transport (et proximité des aéroports). | 3. Veille scientifique et technologique, et accès aux nouveaux marchés. |
| 4. Veille scientifique et technologique, et accès aux nouveaux marchés. | 4. Accès à la recherche des laboratoires publics et des universités. |
| 5. Réglementation, fiscalité, proximité des pôles technologiques, accès aux financements publics, qualité de vie. | 5. Proximité des pôles technologiques, réglementation, fiscalité, accès aux financements publics, qualité de vie. |
| 6. Première étape pour la création d'une nouvelle société, recherche spécifique pour les besoins du marché local. | 6. Première étape pour la création d'une nouvelle société, recherche spécifique pour les besoins du marché local. |

Les membres du groupe de projet

Mohamed Harfi, *chef de projet, chargé de mission, 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 du 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-Gérand, *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*.

* Cette note a bénéficié des premiers résultats obtenus dans le cadre des travaux de l'atelier « Internationalisation de la R & D industrielle et attractivité de la France » du groupe Saraswati.

- **Contacts** : Mohamed Harfi
mharfi@plan.gouv.fr
Jean-Pierre Constant
jpconstant@plan.gouv.fr
Michèle Gaillard
mgaillard@plan.gouv.fr

La composante géopolitique de l'aérospatial : éléments de prospective

Ce document présente une prospective relative à la composante «géopolitique» des activités aéronautiques et spatiales. Il prolonge le diagnostic établi précédemment, en s'appuyant notamment sur des entretiens avec des acteurs du secteur aérospatial. Cette nouvelle note a vocation à être complétée par la prospective relative aux autres composantes du champ d'étude du groupe de projet *Synapse*, comme la dynamique industrielle, le transport aérien ou la capacité financière globale des opérateurs privés. L'horizon temporel adopté dépasse 2015, en raison de l'importance du long terme en géopolitique, de la planification en matière de défense et de la durée des programmes industriels.

La composante géopolitique des activités aérospatiales est décomposée en cinq grandes variables, présentées du cadre le plus général au plus particulier :

1. Les relations entre grandes puissances.
2. Les nouvelles menaces asymétriques.
3. La puissance aérienne et spatiale.
4. Les doctrines stratégiques et aérospatiales.
5. Retours d'expérience et besoins estimés.

Pour chacune de ces variables, plusieurs hypothèses d'évolution sont formulées. Enfin, la combinaison de certaines hypothèses conduit à trois micro-scénarios : «Stabilité relative avec prééminence américaine», «Multipolarité frictionnelle» et «Gouvernance mondiale et compétition».

1. Les relations entre grandes puissances

Plusieurs types de relations entre les grandes puissances peuvent s'instaurer. Un cas extrême est la guerre généralisée, comme les deux conflits mondiaux du XX^e siècle. Un second type est la guerre froide, telle celle qui s'est déroulée entre le camp américain et le bloc soviétique. Il s'agit d'une situation instable, dans un contexte qualifié par R. Aron de «guerre impossible, paix improbable». Une troisième situation est la «détente». Inaugurée dans les années 1970 entre Moscou et Washington, la détente pourrait dominer les relations futures entre Pékin et Washington. Le quatrième type est celui d'une gouvernance mondiale accrue, qui allierait directoire des grands États avec multilatéralisme plus équilibré en faveur des puissances régionales ou émergentes.

La situation géopolitique a un impact direct sur l'économie mondiale du secteur aérospatial civil. La croissance du transport aérien et du marché des satellites dépend de plus en plus étroitement des programmes de coopération internationale, à la fois entre États et organisations internationales et entre entreprises. Inversement, des tensions géopolitiques peuvent avoir des conséquences négatives sur le secteur civil. Par exemple, le trafic de la région Asie-Pacifique – qui devrait représenter plus de la moitié de l'accroissement du transport aérien au cours des dix années à venir – serait probablement perturbé par une dégradation des relations entre Pékin et Washington ou des tensions dans le sous-continent indien. De même, les liens industriels nippo-américains pourraient être remis en cause par un relâchement de l'axe politique. Un revirement japonais, notamment à travers l'aide

publique japonaise accordée au programme 7E7 de l'américain Boeing, pourrait déstabiliser la compétition entre ce dernier et Airbus.

Cependant, les tensions géopolitiques favorisent la course aux armements, tant pour la production que pour la recherche et développement (R & D). La compétition américano-soviétique a été un moteur pour les entreprises aéronautiques et spatiales. Au début du XXI^e siècle, des oppositions géopolitiques entre les grandes puissances ne peuvent être exclues. Par exemple, l'avenir de la République de Chine (Taiwan) est un facteur de tension entre les États-Unis et la République populaire de Chine (RPC). Les exercices de guerre de la RPC, observés par les forces américaines, alimentent des travaux prospectifs à l'horizon 2016 du *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, publiés en 1997. La prospective relative à la politique de sécurité russe reste également délicate. Au sein des autorités politiques et militaires de la Fédération de Russie, certains sont partisans d'une politique d'arrêt de la progression des intérêts occidentaux sur le territoire de l'ex-Union soviétique. Enfin, des tensions entre l'Inde et le Pakistan pourraient favoriser la diffusion de technologies sensibles dans le domaine des missiles balistiques (Corée du Nord, Iran...).

Les hypothèses d'évolution

- *Uni-multipolaire stabilisé* (H1) : les États-Unis demeurent une superpuissance et maintiennent leurs alliances. Leurs relations politiques avec le «pair compétiteur» chinois sont tendues mais contenues, de même que celles dans le sous-continent indien. La croissance mondiale entraîne une augmentation modérée du trafic aérien et du spatial civil. Les budgets militaires se stabilisent à leurs niveaux actuels.
- *Polycentrisme mondial* (H2) : les États-Unis, l'Europe, l'Inde et la Chine connaissent des différends géopolitiques. Suivant le premier scénario prospectif de C. Taylor, publié en 1993, ou le diagnostic de C. Kupchan exposé dès la préface de son ouvrage de 2002, les États-Unis reviennent à une politique isolationniste. Le déclin de leur suprématie géopolitique mondiale, suggéré par E. Todd en 2002, les incite à un sursaut de dépenses militaires. Conformément aux travaux de J. Lesourne en 2002, l'Asie accroît sa puissance. L'Union européenne poursuit son intégration et son expansion. Au niveau mondial, les activités aéronautiques civiles progressent peu, contrairement à celles de défense.
- *Gouvernance accrue* (H3) : la rivalité entre puissances économiques n'empêche pas le succès d'un multilatéralisme renforcé où les États-Unis et l'Europe jouent un rôle éminent et coopèrent (hypothèse courante dans les *Travaux et recherches de prospective* de «Futuribles»). Selon un

scénario similaire, retenu en 2000 par W. Clemens, la puissance géo-économique de l'Europe pourrait même dépasser celle des États-Unis. Les industries aérospatiales poursuivent leur concentration en Europe et dans le monde. Le trafic aérien est en forte croissance, ainsi que les besoins en lanceurs spatiaux et satellites.

2. Les nouvelles menaces asymétriques

Depuis la fin de la guerre froide, le champ des conflits potentiels s'est considérablement ouvert. Aux affrontements entre grands blocs ont succédé pour leur majorité des menaces géopolitiques de nature asymétrique. Des organisations, étatiques ou non, de taille réduite, sont amenées à utiliser des moyens de destruction, infiniment moins puissants que ceux des arsenaux des grands États, mais susceptibles de causer de graves préjudices par des attaques surprises et ciblées sur des vulnérabilités pré-identifiées.

Des États de taille moyenne peuvent constituer une menace à la stabilité régionale, comme pour les intérêts vitaux des grandes puissances. Ce fut le cas avec l'invasion du Koweït par l'Irak en 1990. À l'avenir, le danger se déplace vers les États acquérant ou désireux d'acquérir des armements permettant d'exercer une menace asymétrique. Par exemple, la Corée du Nord développe ses capacités spatiales en construisant des missiles balistiques, l'objectif étant de posséder un arsenal capable d'atteindre les États-Unis. Ce pays affirme disposer de l'arme atomique, ce qui change radicalement son pouvoir de négociation avec les grands États. La prolifération nucléaire est généralement présentée comme déstabilisante. Cependant, certains experts, comme le général français P. Gallois, considèrent que l'extension du «club nucléaire» accroît la dissuasion.

Un autre type de menace est exercé par les acteurs non-étatiques illégaux. Ceux-ci s'épanouissent dans les «zones grises» qui ont échappées au contrôle des États, comme en Afghanistan ou en Colombie. Dès 1994, le *Livre Blanc sur la défense* français (M. Long, E. Balladur et F. Léotard, La Documentation française) insistait sur ces «vulnérabilités nouvelles». En février 2001, le rapport de la Commission américaine sur la sécurité nationale au XXI^e siècle a, pour sa part, souligné la menace terroriste, de type nucléaire, bactériologique, chimique ou radiologique (NBCR). La nature asymétrique de ces menaces démontre l'existence d'une stratégie du «faible au fort» (selon la terminologie de la doctrine de dissuasion française) ou du «fou au fort». Les attentats du 11 septembre 2001 ont démontré cette capacité de nuisance, notamment sur l'économie du transport aérien. Un nouvel attentat majeur pourrait donc être de nature à altérer les relations internationales et l'économie mondiale. Une étude américaine de 2004 réalisée

pour le Pentagone (*Future Strategic Strike Forces*) insiste sur la gravité de ces menaces.

Les hypothèses d'évolution

- *Avis de tempête* (H4) : les menaces d'acteurs non-étatiques sont très élevées. Les moyens à leur disposition sont de plus en plus complets. Une attaque par des moyens NBCR est probable. La vulnérabilité des infrastructures est un facteur critique. Les pays proliférants sont sanctuarisés, entraînant de fortes tensions régionales et des risques de frappe par des missiles balistiques ou de croisière.
- *Menace persistante* (H5) : les organisations terroristes sont combattues avec succès, mais sur le long terme. La période 2005-2010 pourrait voir de nouvelles attaques comparables à celles de New York et de Madrid en termes de dégâts humains, économiques et géopolitiques.
- *Maîtrise des perturbateurs* (H6) : les réseaux terroristes sont progressivement éradiqués. Le désarmement nucléaire et la lutte contre la prolifération progressent. À l'instar des hypothèses de G. Legrand formulées en 2003, la capacité d'anticipation des crises progresse et les foyers de tension sont endigués.

3. La puissance aérienne et spatiale

La «révolution dans les affaires militaires» (RAM) s'appuie sur la puissance aérienne et spatiale. Les guerres peuvent alors être courtes, limitant les pertes humaines, et victorieuses, l'adversaire étant privé de toute initiative. La séquence «observation – traitement de l'information – transmission aux forces armées – actions sur le terrain» devient de plus en plus courte. Théorisée en 1996, la stratégie du «choc et de l'effroi», fondée sur des moyens d'observation puissants couplés à des frappes ciblées et instantanées, a été appliquée en Irak en 2003 par les forces aériennes américaines.

Le rôle des forces aériennes et spatiales

| Niveaux | Puissance aérienne | Puissance spatiale |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Stratégique | Frappe à long rayon Reconnaissance Transport aérien lourd | Contrôle de l'espace Armes anti-satellites Commande et Commandement |
| Théâtre | Contrôle de l'espace aérien Transport aérien Défense anti-missiles | Communication Observation Défense anti-missiles |
| Tactique | Frappe de précision Reconnaissance (drones) Surveillance et vérification | Communication Navigation |

Sources : d'après forces armées françaises et américaines

Cependant, le recours massif aux moyens aériens et spatiaux peut être d'efficacité limitée, à l'image du conflit du Kosovo en 1999 et créer un effet de dépendance des forces d'intervention terrestres. En janvier 2001, la Commission d'évaluation de la gestion et de l'organisation de la sécurité nationale américaine spatiale («commission Rumsfeld») a même évoqué un possible «Pearl Harbor» spatial.

Les hypothèses d'évolution

- *Nouveau paradigme de la guerre* (H7) : la RAM se poursuit. L'arme aérienne et les forces dans l'espace, alliées à la puissance informatique, révolutionnent les fondamentaux de la stratégie. Les thèses américaines sont validées.
- *Stratégie avec tropisme aérospatial* (H8) : les forces de l'air et de l'espace jouent un rôle clé mais les fondamentaux de la stratégie constatés depuis plusieurs millénaires demeurent.
- *Continuité de la stratégie* (H9) : les forces aérospatiales restent complémentaires des autres moyens, dans le cadre d'une stratégie évolutive.

4. Les doctrines stratégiques et aérospatiales

Les doctrines relatives aux forces aériennes et spatiales s'inscrivent dans les stratégies de sécurité nationale. Elles sont formulées dans le cadre de travaux de prospective à long terme, complétés éventuellement de plans d'orientations budgétaires à moyen terme. La cohésion future des forces armées occidentales, notamment le placement européen par rapport aux États-Unis dans le cadre de l'OTAN, et ses conséquences pour l'industrie aérospatiale militaire française incitent à centrer les hypothèses d'évolution sur ces deux pays.

En France, le *Livre Blanc sur la Défense* de 1994 (*op. cit.*) présentait les «perspectives internationales, évolution des risques et menaces». Ses hypothèses d'emploi des forces sont mises en application dans le *Concept d'emploi des forces* produit par l'état-major des armées en 1997. Depuis 1998, le ministère de la Défense actualise annuellement le plan prospectif à trente ans (PP 30). Ce dernier s'inscrit dans le cadre de la stratégie générale de défense française, définie notamment par l'ordonnance du 07/01/59, portant organisation générale de la défense. Le PP 30 met en cohérence les menaces à long terme, les besoins opérationnels des états-majors et les explorations technologiques de la Délégation générale de l'armement (DGA). Cet horizon de trente ans est également celui des travaux privés français de prospective publiés en 2000 par la *Fondation pour la recherche stratégique*.

Aux États-Unis, le document *Joint Vision 2020*, publié en 2002, décrit les modes d'opération en commun des forces armées dans dix à vingt ans et apporte les fondations conceptuelles pour la mise en œuvre des aspects militaires de la stratégie de sécurité nationale. L'armée de l'air américaine effectue des prévisions à long terme. Elle a ainsi publié, en 1996, l'importante étude de prospective dénommée *Air Force 2025*.

À un horizon de moyen terme, la France adopte une planification budgétaire non contraignante à travers la loi de programmation militaire 2003-2008. L'objectif est le modèle d'armée professionnelle pour l'horizon 2015, qui a été établi à l'issue des travaux de planification du comité stratégique piloté par le ministère de la Défense.

Aux États-Unis, il n'apparaît pas de loi de programmation budgétaire comparable. Il existe certes des projections à cinq ans (ainsi qu'un exercice rétrospectif sur les prévisions effectuées cinq ans auparavant) réalisées par l'*Office of Management and Budget* de la présidence. Cependant, la *Quadriennial Defense Review* fixe les objectifs stratégiques. C'est dans ce cadre que, à la fin 2003, l'armée de l'Air américaine a établi son plan de transformation (*US Air Force Transformation Flight Plan*).

Le fil directeur de ce document est la supériorité dans l'espace, avec une option de militarisation globale de l'espace. Le «plan» prévoit trois types de capacités basées dans l'espace : celles nécessaires à court terme (avant 2010), programmées à moyen terme (2010-2015) et envisagées à long terme (au-delà de 2015).

Les hypothèses d'évolution

- *La rupture doctrinale* (H10) : les États-Unis se concentrent sur la puissance aérienne et le contrôle de l'espace extra-atmosphérique. La défense anti-missiles est une priorité. Le budget de la défense fluctue autour de 4 % du PIB. Un décrochage capacitaire et technologique se produit entre les deux rives de l'Atlantique.
- *La transformation doctrinale* (H11) : les États-Unis poursuivent la tendance actuelle avec l'importance accordée à l'aérospatial. Le budget américain de la défense se stabilise à 3 % du PIB. L'Amérique conserve une relative supériorité technologique vis-à-vis des pays européens, de la Chine et du Japon.
- *Le réformisme partagé* (H12) : les États européens entreprennent une modernisation de leurs capacités. À côté de l'OTAN émerge un début d'armée européenne qui est interopérable avec celle des États-Unis.

5. Retours d'expérience et besoins estimés

Les forces aériennes et spatiales sont au cœur des doctrines stratégiques et de l'action des forces armées modernes. Les retours d'expérience des opérations et l'évaluation de leur efficacité sont un indicateur précieux des perspectives d'avenir. Les trois grandes missions liées à la sécurité doivent être analysées.

La première est une mission de défense. Les forces de l'air et de l'espace sont perçues comme la clé de la victoire, notamment à l'issue des deux conflits irakiens. Toutefois, la maîtrise de l'air et de l'espace suffira-t-elle à gagner les conflits du futur ? L'obsession de la guerre technologique est-elle le résultat de l'absence de compétiteurs stratégiques des États-Unis ? En l'absence de conflit ouvert, les forces aériennes et spatiales sont employées à des tâches de renseignement et de détection de nouvelles menaces, comme la prolifération des armements ou la constitution de réseaux terroristes. Dans le cas d'une menace grave et imminente, certains États envisagent des frappes préemptives (en particulier, stratégies de sécurité nationale des États-Unis et de la Russie).

La seconde est une mission de sécurité. La surveillance du territoire national et des frontières fait largement appel aux moyens aériens. Aux États-Unis, la sécurité du territoire national est confiée au *Homeland Security Department*, qui dispose de nombreuses capacités aériennes de surveillance, de contrôle et de combat.

Enfin, la troisième est une mission de sécurité élargie. Comprendre les facteurs géopolitiques de la planète exige des capacités de renseignements et d'analyses. La cartographie satellitaire procure des informations en termes environnementaux ou démographiques. Si les États-Unis sont très actifs, l'Union européenne a emboîté le pas avec le programme global GMES (*Global Monitoring of Environment and Security*).

Les hypothèses d'évolution

- *La domination stratégique aérospatiale américaine* (H13) : les conflits régionaux 2005-2010 démontrent l'efficacité de l'arme aérienne et de l'utilisation de l'espace. Les États-Unis mettent à profit leur supériorité technologique.
- *La suprématie de l'aérospatial dans les stratégies* (H14) : l'efficacité évoquée ci-dessus bénéficie aux grandes puissances. L'Europe décide de suivre l'exemple américain ; la Chine, l'Inde et d'autres puissances spatiales émergentes accentuent leurs efforts.

- *La banalisation stratégique de l'aérospatial* (H15) : les moyens aériens et spatiaux ne peuvent remplir toutes les fonctions de sécurité. L'ensemble des puissances dispose de moyens dans l'espace. L'utilisation de l'espace montre de grandes vulnérabilités.

6. Les trois micro-scénarios


La combinaison de certaines hypothèses relatives aux cinq grandes variables retenues conduit à trois micro-scénarios, synthétisés dans le schéma ci-dessous et détaillés individuellement à la suite.

Micro-scénarios pour la dimension géopolitique

| Variables | Hypothèses | | |
|------------------------|----------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| Grandes puissances | H1 Uni-multipolaire stabilisé | H2 Polycentrisme mondial | H3 Gouvernance accrue |
| Asymétrie | H4 Tempête | H5 Menace persistante | H6 Maîtrise des perturbateurs |
| Puissance aérospatiale | H7 Nouveau paradigme | H8 Tropisme aérospatial | H9 Continuité de la stratégie |
| Doctrines | H10 Rupture doctrinale | H11 Transformation doctrinale | H12 Réformisme partagé |
| Expérience | H13 Domination américaine | H14 Suprématie de l'aérospatial | H15 Banalisation de l'aérospatial |

 Stabilité relative et prééminence américaine

 Multipolarité frictionnelle

 Gouvernance mondiale et compétition

- **Micro-scénario 1 – Stabilité relative avec prééminence américaine**

La supériorité américaine dans le jeu spatial et aéronautique militaire se confirme, confortée par la compétition avec la Chine. Les industries aérospatiales civiles européennes se développent au même rythme qu'actuellement. Cependant, le risque d'apparition d'innovations de rupture en faveur des États-Unis (au détriment de l'Europe) est réel à horizon 2015. Ce scénario, proche du «fil de l'eau», est fréquemment évoqué par les acteurs et les experts. Il appelle un effort plus important à long terme de la part de l'Europe en matière de R & D, de politique spatiale et de capacités militaires.

- **Micro-scénario 2 – Multipolarité frictionnelle**

Le poids de l'aéronautique et de l'espace dans les politiques de sécurité des grandes puissances est relativisé d'ici 2010. Les budgets de défense et de l'espace américains fléchissent. L'Union européenne accroît faiblement son effort budgétaire en faveur de l'aérospatial mais progresse dans

l'intégration de ses forces armées. Les industries civiles aérospatiales européennes sont en bonne santé et pratiquent une politique d'innovation incrémentale. L'effort de l'Union européenne en matière de nouvelles technologies aéronautiques militaires et en faveur du spatial civil doit être maintenu à son niveau actuel.

- **Micro-scénario 3 – Gouvernance mondiale et compétition**

Il s'agit du scénario le plus dynamique et le plus optimiste. Les menaces asymétriques et l'intérêt des grandes puissances à favoriser l'économie mondiale conduisent à un apaisement géopolitique et une forte croissance. L'aérospatial domine les doctrines stratégiques et constitue un moteur économique puissant. Dans un contexte de coopération accrue, les grandes puissances accroissent leur support budgétaire public. Les industries sont en vive compétition et connaissent un taux de croissance élevé. La politique européenne doit être plus volontariste en termes d'intégration et de synergies communautaires pour limiter l'effort budgétaire.

7. Conclusion

Les trois micro-scénarios proposés sont très différents. Sur les variables globales relatives à l'environnement géopolitique, l'influence des États, même des (du) plus puissant(s), reste modérée. En revanche, ces États doivent effectuer des choix lourds concernant le rôle des capacités aériennes et spatiales dans leur politique internationale. Une conséquence directe en est la politique de R & D qui sera appliquée par les forces militaires, et dont les retombées financières ou technologiques pourraient bénéficier aux industries aérospatiales civiles et, par extension, à celles de hautes technologies. Il apparaît que les Européens sont, au vu des programmes en cours, moins ambitieux que les États-Unis ou apparemment que la Chine. Cette conclusion reste toutefois partielle car limitée à la seule dimension géopolitique. Ces premiers micro-scénarios doivent maintenant être articulés aux autres micro-scénarios (dynamique industrielle, transport aérien, capacité financière globale) afin d'élaborer des macro-scénarios portant sur l'ensemble du champ d'étude de *Synapse*.

Les membres du groupe de projet

Dominique Namur, *chef de projet, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan* ;

Jean Guellec, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Sylvie Paupardin, *assistante, Commissariat général du Plan*.

- **Contacts** : Dominique Namur
dnamur@plan.gouv.fr
Sylvie Paupardin
spaupardin@plan.gouv.fr

Emploi et marché du travail

- **COORDINATION EMPLOI**
Des leviers d'action publique pour l'emploi

- **THÉSÉE**
Emploi public et emploi privé : une dynamique liée

- **PROMÉTHÉE**
Les réflexions prospectives portées aujourd'hui par les observatoires de branche

Des leviers d'action publique pour l'emploi

Que peut faire aujourd'hui l'État pour conduire la France sur la voie du plein emploi ? Plusieurs des groupes de projet du Plan travaillent sur les questions d'emploi (le groupe de *Prospective des Métiers et des Qualifications*, les groupes de projet *Prométhée*, *Delos*, *Thésée*, *Mostra*, *Kazan*), sur la question de la formation (*Déméter*), sur les règles de la négociation sociale (*Thomas*) ou sur des domaines connexes qui ont un impact sur l'emploi, tels que la culture (*Orfeo*) ou le financement des entreprises (*Astypalea*). Ces groupes ont produit leurs premiers travaux sur le rôle de l'État. Ceux-ci permettent de livrer plusieurs pistes de réflexion.

Notre pays compte sensiblement moins de personnes au travail que nombre de ses voisins européens. Mais la faiblesse de son «taux d'emploi» (63 % en France, à comparer avec 72 % au Royaume-Uni) n'est pas le seul des maux qui affectent notre pays. Les parcours professionnels des qualifiés et des non-qualifiés, notamment en début de carrière, y sont très différenciés. Par-delà la dichotomie entre CDD et CDI, il existe en France, davantage que chez nos voisins, une dualisation du marché du travail, opposant les diplômés aux non-diplômés.

Un nouveau système productif est en train d'émerger, où la compétitivité des entreprises est fondée sur leur capacité à mobiliser des connaissances au service de l'innovation. L'Europe, et la France en particulier, sont condamnées à évoluer dans un contexte international de plus en plus exigeant. Face à la montée des nouveaux pays industriels, il leur faut presser le pas pour maintenir leur avance technologique. Dans ces conditions, les inégalités entre qualifiés et non-qualifiés risquent de s'accroître.

Beaucoup va se jouer dans les dix prochaines années, au moment où les générations nombreuses du baby-boom vont partir à la retraite. On risque alors de voir coexister des situations de chômage difficiles à résorber et des tensions dans certains métiers ou territoires, qui pourraient, si rien n'est fait pour y remédier, constituer un frein à la croissance. Jusqu'ici, l'abondance de la main-d'œuvre disponible conduisait les entreprises à relever leurs exigences en termes de qualification des salariés. Lorsqu'elles commenceront à rencontrer des difficultés de recrutement, elles chercheront à se réorganiser pour économiser le facteur travail, voire, si elles le peuvent, à délocaliser leur activité.

L'enjeu pour l'État est donc triple : a) inciter les entreprises à modifier leur comportement d'embauche pour le rendre cohérent avec le niveau de formation de la main-d'œuvre disponible, notamment des jeunes ; b) inciter les entreprises à modifier leur organisation dans un sens qui valorise l'ensemble des compétences de leurs salariés et c) en complément, développer des mobilités professionnelles ascendantes, notamment pour les personnes peu qualifiées.

Cette note interroge les politiques d'emploi et de formation professionnelle à l'aune de ces trois défis. Elle montre que l'État a largement perdu la main, en consacrant l'essentiel de son budget de l'emploi aux réductions de charges et en se désengageant de la formation professionnelle continue. Elle esquisse les contours d'une autre politique possible, qui se fixerait pour priorité l'accompagnement des parcours professionnels des salariés et le développement de leurs compétences tout au long de la vie. Elle examine, dans ce contexte, comment fournir aux salariés une sécurité

de l'emploi suffisante, même lorsqu'il y a instabilité du contrat de travail.

L'État, seul, ne peut rien. Il n'a plus la maîtrise de la politique macro-économique et doit agir pour que la zone euro se dote d'un *policy mix* favorable à la croissance ; et il ne peut rien sans les partenaires sociaux et les collectivités territoriales, à qui il doit indiquer clairement les priorités relevant de l'intérêt général.

Mais le dialogue social lui-même est en crise. Depuis vingt ans, l'entreprise a été progressivement instituée comme scène centrale de la négociation collective. Une telle évolution a probablement atteint ses limites. Avec la formation de réseaux et la globalisation financière, les contours de l'entreprise se brouillent et les figures du patron et du collectif de salariés deviennent des réalités moins tangibles qu'auparavant. Le territoire devient une autre scène de la négociation sociale, qui peut entrer en conflit avec la branche. De plus, la distinction entre salariés et travailleurs indépendants s'estompe, de plus en plus de non-salariés se retrouvant dans un état de parasubordination. De nouvelles scènes de la négociation collective pourraient être instituées, afin de parvenir aux compromis nécessaires pour mettre en œuvre ces «organisations apprenantes», qui seront la condition de l'innovation et de la compétitivité.

1. La dualité, caractéristique du marché du travail et du système productif français

1.1. Trop peu d'emplois dans un marché du travail dual

Sur 100 personnes en âge de travailler (conventionnellement, les statistiques européennes font l'hypothèse que l'on est en âge de travailler lorsqu'on a plus de 15 ans et moins de 65 ans ; pour la France, il serait plus exact de choisir 16 ans, fin de la scolarité obligatoire, comme âge minimal ; mais les comparaisons ne sont affectées que très marginalement par cette distorsion), 63 occupent un emploi, salarié ou non, en France, 65 en Allemagne et 72 au Royaume-Uni. Il y a donc un écart de 9 points sur ce «taux d'emploi» entre notre pays et nos voisins britanniques.

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, cet écart n'est pas dû principalement à un sous-emploi des personnes peu qualifiées. Il est davantage le fait des personnes très ou moyennement qualifiées que des personnes peu qualifiées. Le tableau 1 ci-contre présente le taux d'emploi (la proportion de la population âgée de 15 à 64 ans qui a un emploi) selon le niveau d'éducation.

Tableau 1
Taux d'emploi selon le niveau d'éducation en 2003 (en pourcentage)

| Niveaux | France | Roy.-Uni | Allemagne |
|---------------|--------|----------|-----------|
| Élevé | 77 | 88 | 83 |
| Intermédiaire | 70 | 77 | 69 |
| Faible | 47 | 51 | 42 |
| Ensemble | 63 | 72 | 65 |

Source : Commission européenne, «Employment in Europe 2004 »

Ce déficit d'emploi par rapport au Royaume-Uni, on le trouve essentiellement dans les services (près de 10 points d'écart) mais également, ce qui est moins connu, un peu dans l'industrie, en fait essentiellement dans le secteur du BTP.

S'agissant du secteur des services, l'écart entre la France et le Royaume-Uni est flagrant dans le commerce et la réparation de biens durables, mais aussi dans les services aux entreprises et dans l'éducation et la santé, même s'il s'explique pour partie par une fréquence du temps partiel plus forte de l'autre côté de la Manche. Les secteurs comme l'hôtellerie, la restauration et les services aux particuliers, qui emploient une main-d'œuvre majoritairement peu ou moyennement qualifiée, ne sont donc pas les seuls où la France accuse un déficit d'emploi par rapport aux pays anglo-saxons. La comparaison avec les États-Unis donnerait des résultats de même nature, sinon de même ampleur, mais elle est plus incertaine en raison des différences dans les nomenclatures d'emploi.

L'autre caractéristique du marché du travail français est son caractère dual. Au moment de la forte croissance de l'emploi en France, entre 1997 et 2001, qui coïncidait avec le gonflement de ce qu'on a appelé la «bulle Internet», on a pu penser qu'un nouveau modèle salarial allait voir le jour, associant 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. Or ce n'est pas ce qui s'est passé. Lorsqu'on observe l'évolution sur longue période de l'ancienneté des salariés dans leur entreprise, on relève une augmentation à la fois des anciennetés longues et des anciennetés courtes.

Contrairement à ce qui avait été théorisé dans les années quatre-vingt-dix, on n'a pas assisté à l'émergence de «marchés professionnels» pour les salariés très qualifiés : les «marchés internes» des entreprises restent l'espace essentiel de reconnaissance de leur professionnalité. Ce résultat ne doit

pas surprendre. Les entreprises ne peuvent pas trouver sur le marché du travail toutes les compétences dont elles ont besoin. La construction des compétences et l'intégration de compétences

individuelles dans un projet collectif sont un processus lent, qui continue de demander une relation dans la durée entre l'entreprise et le salarié.

Tableau 2
Taux d'emploi par secteur d'activité en 2003 en France et au Royaume-Uni
(en pourcentage)

| | France | Royaume-Uni |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------|
| Sur 100 personnes en âge de travailler, occupaient un emploi au printemps 2003 : | 63 | 72 |
| Dont | | |
| • Dans l'agriculture et la pêche | 3 | 1 |
| • Dans l'industrie | 15,5 | 17 |
| – industrie manufacturière, mines | 11 | 11 |
| – gaz, électricité | 0,5 | 0,5 |
| – bâtiment, travaux publics | 4 | 5,5 |
| • Dans les services | 44,5 | 54 |
| – commerce, réparation | 8,5 | 11 |
| – hôtels, cafés, restaurants | 2 | 3 |
| – transports | 4 | 5 |
| – banque, assurance | 2 | 3 |
| – services aux entreprises | 6,5 | 8 |
| – administration (hors éducation et santé) | 6 | 5 |
| – éducation | 4,5 | 6 |
| – santé, services sociaux | 7 | 8 |
| – autres services aux particuliers | 4 | 4,5 |

Source : Commission européenne et calculs Commissariat général du Plan d'après «Employment in Europe 2004»

Mais d'autres phénomènes ne laissent pas d'inquiéter. Si l'instabilité de l'emploi semble augmenter en moyenne depuis le milieu des années soixante-dix, elle se concentre dans certaines activités tertiaires : services opérationnels (sécurité, nettoyage industriel), hôtels-café-restaurants, commerce de détail. Il s'agit des secteurs qui ont connu la hausse la plus forte hausse de l'emploi peu qualifié. On est donc bien en présence d'un mouvement de dualisation du marché du travail.

D'un côté, dans les secteurs exposés à la concurrence internationale, les entreprises tendent à externaliser les services annexes et cherchent à fidéliser un noyau dur de main-d'œuvre, dont l'ancienneté moyenne s'accroît à mesure que l'ensemble de la population active vieillit. De l'autre côté, dans les secteurs abrités de la concurrence internationale et spécialement dans les services qui emploient une main-d'œuvre peu qualifiée, l'abondance de main-d'œuvre conjuguée à la baisse relative des coûts salariaux par rapport au travail qualifié et au prix du capital – baisse

permise notamment par les allègements de charges – a autorisé un *accroissement de l'instabilité de l'emploi*, le renouvellement de la main-d'œuvre étant bon marché et permettant aux effectifs de s'ajuster aux fluctuations de la demande.

En outre, le processus d'insertion des cohortes de jeunes qui sortent du système éducatif tend globalement à s'allonger. Les enquêtes «Génération» du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) montrent, par exemple, que les jeunes qui ont terminé leurs études initiales en 1998 ont connu, malgré le contexte économique favorable qui a accompagné leur arrivée sur le marché du travail, des conditions d'insertion plus difficiles que ceux qui avaient achevé leurs études en 1992. Elles confirment, en outre, le rôle du diplôme dans la stabilisation de l'emploi des jeunes : si la durée médiane d'accès à un CDI était, pour ces jeunes de la «génération 98» de 8 mois, elle variait de 3 mois pour les diplômés du troisième cycle à 13 mois pour les non-diplômés. Or, sur les 750 000

jeunes qui sortent chaque année du système éducatif, 150 000 n'ont aucun diplôme ou seulement le diplôme national du brevet et l'on estime que 50 000 autres ont acquis un diplôme qui ne leur servira guère dans leur carrière professionnelle. L'insertion sur le marché du travail de tous ces jeunes, dont l'effectif représente encore plus du quart d'une classe d'âge, s'avère problématique.

Peut-on dire, pour autant, que l'insécurité de l'emploi s'est accrue depuis 25 ans ? La réponse à cette question est loin d'être simple et dépend fortement de la conjoncture. Dans les périodes de hausse du chômage, les chômeurs, notamment les primo-demandeurs d'emploi, ont eu davantage de difficultés à trouver un travail. *C'est la longueur de la file d'attente qui a augmenté – et donc la durée moyenne du chômage – davantage que le risque de perdre son emploi.* En outre, si le recours aux CDD est désormais dominant au moment de l'embauche, l'utilisation qui en est faite par les entreprises s'inscrit dans la logique décrite ci-dessus : les salariés qualifiés se stabilisent rapidement, les peu diplômés enchaînent les contrats précaires.

Ce dualisme du marché du travail, avec une dichotomie croissante entre diplômés et non-diplômés, semble bien être une caractéristique française. D'autres pays européens (le Royaume-Uni, le Danemark), tout en ayant des taux d'emploi sensiblement plus élevés qu'en France, ont une proportion plus faible d'emplois précaires. Et la transition entre un emploi précaire et un emploi permanent s'y opère beaucoup plus facilement. Sur 100 salariés en emploi temporaire en France en 1995, ils n'étaient que 22 à occuper un emploi permanent en 2000 et 17 autres étaient devenus chômeurs. Au Royaume-Uni, sur 100 salariés en emploi temporaire en 1995, 46 avaient un emploi permanent cinq ans plus tard et 7 seulement étaient au chômage.

Cette dualité du marché du travail est le signe d'un déficit de mobilité ascendante des salariés en cours de carrière professionnelle. Pour l'atténuer, il faudrait faire en sorte que l'activité professionnelle elle-même devienne un mécanisme qualifiant, afin que la progression hiérarchique naturelle des salariés crée des opportunités d'emplois pour les non-qualifiés sur les postes laissés vacants par les promotions internes.

1.2. Un système productif dual : le poids des PME, le rôle des groupes

Dès le milieu des années quatre-vingt, les pouvoirs publics ont centré la politique industrielle autour de trois objectifs :

- faciliter la création d'entreprises, afin de régénérer la dynamique du tissu productif ;

- drainer l'épargne longue vers les secteurs porteurs, en incitant les détenteurs de titres financiers à accepter des risques accrus ;
- stimuler l'innovation technologique vers les entreprises, afin de conforter leur compétitivité à long terme.

Dans la plupart des pays développés, on observe qu'un dixième des entreprises est renouvelé chaque année, de sorte que leur nombre total change peu. Par rapport à la population en âge de travailler, la France dispose d'un nombre d'entreprises supérieur de près d'un quart à celui des États-Unis, du moins si l'on ne compte que les entreprises employant au moins un salarié : environ 250 en France pour 10 000 personnes de 15 à 64 ans contre 200 aux États-Unis. Si le nombre de grandes entreprises est pratiquement le même (0,45 en France, 0,52 aux États-Unis pour 10 000 personnes), la France compte moins d'entreprises moyennes, employant de 20 à 500 salariés : 16 contre 25 ; elle compte, en revanche, beaucoup plus de petites entreprises : 230 contre 175, toujours pour 10 000 personnes en âge d'être actives. La taille moyenne des entreprises s'en ressent : 13 salariés en moyenne en France contre 23 aux États-Unis.

L'accroissement des créations d'entreprises n'a donc pas modifié sensiblement le nombre total d'entreprises et le niveau de l'emploi sur longue période, parce que les pics de création ont été systématiquement suivis de pics de cessation d'activité. En France, à l'heure actuelle, il est moins difficile pour une entreprise d'entrer sur un marché que de s'y maintenir. En moyenne, chaque année, un peu plus d'un tiers des emplois créés sont dus à des créations d'entreprises, mais un peu plus d'un tiers des emplois détruits le sont suite à des disparitions d'entreprises. La croissance de l'emploi, elle, dépend massivement du rythme de développement des entités existantes.

La progression de l'emploi dans les PME au cours des vingt dernières années aura pourtant été impressionnante. Entre 1984 et 1999, le poids des entreprises de moins de 500 salariés dans l'emploi total est passé de 59 % à 76 % dans l'industrie, le commerce et les services. Un tel phénomène ne s'explique pas seulement par la transformation du système productif, le déclin relatif de l'industrie et la montée des services. Il provient aussi des changements qui ont affecté la stratégie et l'organisation des grandes entreprises : extension ou constitution de groupes, émergence de réseaux constitués sous l'égide d'un intégrateur, dans le but d'offrir des bouquets de services et d'utiliser un ensemble de fournisseurs spécialisés, réseaux de franchise, réseaux informels de coopération au niveau local.

D'un côté, les unités de production se déconcentrent, ce qui entraîne une réduction de la taille des entreprises appartenant à un groupe ; de l'autre, on observe une concentration financière, conduisant à une centralisation du pouvoir de décision dans les groupes et à un accroissement de leur taille. C'est ainsi que, dans les entreprises de 200 à 500 salariés, près des trois quarts des emplois sont désormais localisés dans des entreprises dépendant d'un groupe.

Au total, la moitié des salariés du privé travaillent au sein d'un groupe. L'appartenance à un groupe peut leur ouvrir davantage de possibilités de mobilité interne et de reclassement que leurs homologues des plus petites entreprises. Elle peut aussi, revers de la médaille, devenir un facteur de stress pour des salariés à qui l'on demande d'être en permanence prêts à une mobilité au sein du groupe.

1.3. Salariés, travailleurs indépendants : une dualité moins marquante

Les mutations nées des effets du progrès des techniques de l'information et de la communication sur les modes d'organisation de l'activité économique font que le nombre des travailleurs en état de dépendance économique est en forte augmentation. Pendant longtemps, la réponse à une telle situation a été cantonnée à la tentation de requalifier la relation contractuelle pour, au nom de l'abus de droit, démontrer que le statut d'indépendant était fictif. Cette tentative d'intégration dans la sphère du salariat d'un maximum de travailleurs a aujourd'hui trouvé ses limites. Le salarié étant caractérisé par son état de subordination juridique et la notion de contrat de travail étant d'ordre public, se pose la question des moyens de la protection des travailleurs qui, n'entrant pas dans le champ du code du travail en l'absence d'un état de subordination juridique, ont néanmoins une relation contractuelle déséquilibrée avec le donneur d'ordres en raison d'un état de dépendance économique.

Il devient nécessaire de s'intéresser au «statut» de ces travailleurs non salariés économiquement dépendants, ceci d'autant qu'il ne s'agit pas nécessairement de personnes physiques. Ils peuvent avoir constitué des sociétés, ce qui change non la finalité de tout arsenal juridique, celle d'être protecteur, mais les instruments mis en œuvre pour y parvenir. Cette question devient d'autant plus pertinente que, tandis que l'autonomie s'installe dans le salariat, le contrat d'entreprise est de plus en plus empreint de subordination. La franchise, la sous-traitance, le mandat, les réseaux en sont la manifestation tangible. D'où l'intérêt d'une réflexion sur la «parasubordination», instrument

d'un passage efficace du droit du travail (salarié) à un droit de l'activité professionnelle regroupant tous les travailleurs, du plus subordonné au réellement indépendant, les «statuts» étant différenciés par le degré d'autonomie et la capacité plus ou moins grande du contrat à faire (seul) la loi des parties.

Le concept de *parasubordination* s'applique aux travailleurs dépendants économiques aussi bien qu'aux salariés en état d'indépendance technique (professionnels libéraux, collaborateurs, experts) et à ceux qui ont un fort degré d'autonomie au plan des conditions de travail et disposent, de ce fait, d'un pouvoir de décision autonome. Ces travailleurs doivent d'autant plus avoir accès aux droits collectifs fondamentaux que sont le droit de grève et le droit à la négociation collective qu'il s'agit de droits constitutionnels qui ne sauraient être réservés aux seuls salariés.

De nouveaux visages des conflits révèlent ces antagonistes que sont les travailleurs dépendants économiques ainsi que les modes d'exercice particuliers du droit de grève, générés par la spécificité de leurs conditions de travail. En témoignent les relations difficiles actuelles des agriculteurs avec la grande distribution, les rapports des professions médicales avec les organismes de sécurité sociale et même ceux des avocats avec la Chancellerie à propos de l'aide juridictionnelle, de même que l'action collective des sous-traitants d'un grand industriel ou la situation des agents d'assurances (professionnels libéraux), qui a justifié le recours à une convention collective pour définir leur statut, mais s'est aussi matérialisée par des grèves.

2. Des défis considérables à relever

2.1. Un contexte international périlleux pour l'Europe

Le décor est planté : le contexte international dans lequel évolue notre pays va se révéler de plus en plus difficile. Depuis deux ans, l'appréciation de l'euro face au dollar souligne l'inconvénient d'être vertueux – en matière de politique monétaire s'entend – quand les autres jouent délibérément l'affaiblissement de leur monnaie. Un euro fort atténué, certes, l'effet du renchérissement du prix des matières importées, mais il accentue l'écart de coût salarial par unité produite avec l'ensemble de nos concurrents, y compris les nouveaux États membres de l'Union européenne.

Dans ce contexte, le jeu cumulé de l'orientation géographique des échanges extérieurs et de spécialisation de l'appareil productif s'avère assez pénalisant pour la France. Celle-ci est beaucoup moins tournée que l'Allemagne vers les zones

émergentes à croissance rapide et se caractérise par une spécialisation produits moins prononcée.

Si le cours de l'euro peut fluctuer – il fluctuera certainement – au cours des prochaines années, la forte croissance des pays émergents, et notamment de ceux qu'on appelle désormais les BRICs (Brésil, Russie, Inde, Chine), risque fort de créer *une tension durable sur les prix des matières premières et de l'énergie*. Cette tension conduit à considérer sous un jour nouveau le développement durable, non plus seulement pour la sauvegarde de l'environnement mais tout simplement pour économiser ces denrées rares – et donc chères – que vont devenir les matières premières et l'énergie fossile.

Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), dans un rapport récent pour la Commission européenne, ¹ a montré que *la place de l'industrie européenne dans la division internationale du travail allait dépendre de deux variables : la capacité d'innovation technologique de l'Union*, qui lui permettra ou non de maintenir ses parts de marché dans un marché mondial en forte expansion, et *le rythme de mise à niveau des institutions dans les pays à bas salaires*, lequel déterminera la vitesse à laquelle ceux-ci convergeront vers les niveaux de vie des pays développés et fera que l'évolution de la rémunération des salariés de ces pays épousera ou non celle de leur productivité.

Si les deux hypothèses pessimistes (perte de l'avance technologique de l'Europe et maintien de distorsions entre rémunération et productivité dans les pays à bas salaires) venaient à se conjuguer, les emplois industriels de production, quel que soit leur niveau de qualification, pourraient pratiquement disparaître en Europe, ne subsistant que sur les produits pondéreux (verre, matériaux de construction). Il en résulterait un scénario noir, marqué par des niveaux de chômage élevés, notamment pour les jeunes, et par un recul des débouchés pour les qualifiés entraînant leur exode massif vers d'autres pays, alors que l'emprise sur les finances publiques d'une population vieillissante ne ferait que s'accroître.

Dans tous les cas, même le plus favorable, *les questions de propriété intellectuelle vont devenir stratégiques*, car il sera vital pour les entreprises de préserver leur avance technologique, *la mobilité des travailleurs les plus qualifiés s'accroîtra fortement* au sein de l'Union européenne et les

inégalités entre qualifiés et non-qualifiés tendront, si rien n'est fait pour s'y opposer, à s'accroître.

2.2. L'émergence d'un nouveau système productif, qui ne fait pas disparaître l'ancien

Construits autour du paradigme de la connaissance et de l'apprentissage collectif, de nouveaux modes de production et d'organisation économique s'imposent progressivement, qui influencent non seulement le renouvellement des technologies et des équipements, mais aussi l'évolution des produits. La production de connaissance s'y trouve intégrée de plus en plus systématiquement dans les processus de production et la complexité des connaissances utilisées – et, de ce fait, requises des salariés – se développe continuellement. On a beaucoup glosé sur cette «économie de la connaissance», mais on commence seulement à cerner précisément son impact sur l'organisation du système productif et sur la localisation des entreprises dans les territoires ².

L'intelligence, en tant que capacité à mobiliser des connaissances, devient alors la composante de base du processus de production des produits et donc de la création de valeur. L'adaptabilité permanente des firmes exige un renforcement des polyvalences et des capacités d'évolution de la main-d'œuvre. Elles doivent satisfaire à trois types d'exigence : être flexibles, pour pouvoir s'adapter à des demandes souvent très versatiles ; être réactives, pour pouvoir redéployer rapidement leur portefeuille d'activités ; être innovantes, pour pouvoir s'adapter en permanence aux évolutions technologiques.

Des formes nouvelles de coopération entre entreprises – ce qu'on appelle les «réseaux pensants» – voient le jour, dont l'objet est à la fois de partager les risques et d'associer des compétences complémentaires. Ces coopérations prennent des formes diverses : accords, consortiums, entreprises virtuelles, sous-traitance coopérative... ; elles justifient indirectement l'accroissement des pratiques d'externalisation, dans le but de transférer l'incertitude vers des acteurs extérieurs, un ensemble de relations entre producteurs offrant une plus grande plasticité qu'une organisation interne. L'organisation de ces formes de partenariats (complémentarité, souplesse, réactivité) ne s'appuie pas en permanence sur les mécanismes de marché classiques (appels d'offres), ce qui obligera probablement à réexaminer les règles qui gouvernent, en

(1) «L'insertion de l'industrie européenne dans la Division internationale du travail : situation et perspectives», rapport réalisé pour la Direction générale du commerce de la Commission européenne, juillet 2004.

(2) Le groupe de projet «Perroux» réfléchit à la localisation des activités économiques dans une Union européenne élargie et à son impact pour les régions françaises.

France comme au niveau de l'Union européenne, le droit de la concurrence entre firmes.

La logique taylorienne de division du travail, qui cherchait à réduire les coûts par des économies d'échelle, cède ainsi la place à une division cognitive des tâches, où *les processus de production sont segmentés en blocs de savoir intégrés*. Le travail n'est plus spécialisé sur une tâche, mais sur un champ de compétences et les entreprises essaient de démultiplier les applications productives potentielles des blocs de savoir qu'elles parviennent à intégrer.

Les frontières entre entreprises ont ainsi tendance à se brouiller, mais de fortes tendances à la concentration économique se maintiennent, grâce notamment au renforcement du contrôle que les groupes continuent d'avoir sur les PME. L'archétype de la firme traditionnelle intégrée laisse progressivement la place à des structures à la fois plus souples et plus complexes. La proximité entre firmes, y compris physique ou à travers l'essor de réseaux très structurés, joue un rôle déterminant : le transfert de savoirs tacites, non explicités, implique le partage d'expériences communes de travail au cours de face à face entre acteurs ; il exige une forte dose de proximité relationnelle, que rend possible l'organisation de réseaux de toutes sortes.

Cette entrée dans l'économie de la connaissance est cependant loin d'être un processus homogène et univoque. *Il existera encore longtemps une dualité au sein du système productif* entre les firmes engagées dans des logiques cognitives et d'autres qui continueront de suivre une logique productive taylorienne classique ou «post-taylorienne flexible» (polyvalence de la main-d'œuvre, flux tendus avec les sous-traitants). Le risque est que la coexistence de ces deux logiques productives accentue la dualisation des emplois.

3. Quatre enjeux décisifs

Que peut et que doit faire l'État pour conduire la France sur le chemin du plein emploi et renforcer la cohésion de la société ? Le contexte économique décrit ci-dessus et les défis qui en découlent pour notre pays invitent l'État à réorienter son action et à prendre de nouvelles initiatives dans de nombreux domaines.

On voudrait explorer ici quelques questions sur lesquelles les groupes de projet du Plan ont commencé à produire un certain nombre de réflexions. Celles-ci portent sur : a) la prospective des métiers et des emplois de demain, b) la formation professionnelle continue, c) la politique de l'emploi et d) les règles de la négociation sociale.

3.1. Prévenir les tensions sur le marché du travail

Dans un monde de plus en plus incertain, il est nécessaire que toutes les parties prenantes – les salariés, les travailleurs indépendants, les entreprises, l'appareil éducatif et, plus généralement, l'ensemble des citoyens et leurs représentants – puissent disposer d'une information aussi fiable et pertinente que possible sur les métiers et les emplois de demain. Le Commissariat général du Plan coordonne l'effort de l'ensemble des administrations concernées pour accomplir cette tâche.

Le groupe de *Prospective des Métiers et des Qualifications* (PMQ) s'est centré, en particulier, sur l'impact sur le marché du travail du changement démographique que s'apprête à connaître notre pays. On sait que la population active totale va se stabiliser puis commencer à baisser à la fin de la présente décennie. Cette baisse, de l'ordre de 10 000 à 20 000 personnes par an, contraste fortement avec la croissance observée depuis longtemps (de 100 000 à 150 000 par an). Elle ne provient pas d'une diminution des entrées dans la vie active : à la différence de pays comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, la France maintient, en effet, depuis 25 ans des générations pratiquement stables, autour de 700 000 à 750 000 personnes, une légère remontée du nombre de naissances ayant même été observée au cours des dernières années. Les flux d'entrée sur le marché du travail seront donc quasiment inchangés jusqu'en 2020. Par contre, de 2005 à 2035, la France va connaître chaque année un nombre de départs à la retraite supérieur de 150 000 à 200 000 à celui enregistré au cours des vingt dernières années.

Quelles vont être les conséquences de cette nouvelle donne démographique pour le renouvellement des professions et la dynamique du marché du travail ? Le groupe de projet *Thésée* s'est penché sur la question de l'interaction entre le secteur public et le secteur privé. L'impact global de l'emploi public sur le marché du travail est incertain, les travaux empiriques de comparaisons internationales donnant des résultats contradictoires. En revanche, dans la nouvelle donne démographique, *une concurrence pourrait s'intensifier entre secteurs public et privé pour le recrutement des jeunes sur le marché du travail*. Déjà, dans les années quatre-vingt-dix, la fonction publique a été particulièrement attractive, en partie du fait d'un avantage salarial en début de carrière, ce qui s'est traduit par une surqualification des candidats par rapport aux postes proposés. Compte tenu de cette inflation des diplômes détenus par les candidats reçus, l'emploi public jouera un rôle de

moins en moins important dans l'intégration des jeunes peu qualifiés. En revanche, une demande plus en plus forte de la part des fonctions publiques (d'État, territoriale et hospitalière) d'agents qualifiés devrait absorber une part croissante des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur. Elle obligerait le secteur privé à réagir pour améliorer son attractivité, en augmentant les salaires d'embauche et/ou en offrant de meilleures perspectives de carrière. D'autant que le remplacement d'un nombre important de fonctionnaires dans les dix prochaines années pourrait, en engendrant un effet GVT négatif au sein de la masse salariale, atténuer le coût des hausses de salaires dans la fonction publique.

Les travaux du groupe PMQ fournissent, en outre, des éléments de cadrage sur les évolutions possibles des métiers et indiquent les leviers, à la disposition des acteurs, pour infléchir ces évolutions. Malgré la détente quasi générale, observée depuis le printemps 2001, des indicateurs de tension par famille professionnelle, des difficultés de recrutement demeurent dans la construction, les hôtels-café-restaurants, les métiers de bouche, tous les métiers de la santé... On pressent qu'à l'avenir pourraient coexister des situations de chômage difficiles à résorber et des situations de tension dans certains métiers ou certains territoires, provenant de besoins de renouvellement qui n'auront pas été suffisamment préparés.

La situation sera fort variable selon les secteurs et les métiers. Les travaux menés en 2001-2002 avaient fait apparaître cinq grands groupes de métiers :

- Dans les métiers de l'agriculture et ceux des industries légères (textile, habillement, cuir, métiers du bois, du jouet...), la baisse de l'emploi devrait se poursuivre et correspondre approximativement aux départs à la retraite ; la majeure partie des départs ne seront pas remplacés, d'autant que ces métiers sont exposés à des risques potentiels : non reprise des exploitations agricoles et risques de désertification pour certaines zones rurales, poursuite des délocalisations pour certaines industries de consommation.
- Un deuxième groupe (informaticiens, métiers de la communication ou de la recherche), est constitué de métiers jeunes, dont le développement sera, sauf aléa conjoncturel défavorable, important. Ces métiers connaîtront peu de départs à la retraite, mais des perspectives de recrutements nombreux.
- Certains domaines professionnels combineront, quant à eux, une croissance sensible de l'emploi et d'importants départs à la retraite : il

s'agit des services aux personnes, du commerce, des hôtels-café-restaurants, des métiers de la gestion, des métiers de la santé ; tous ces domaines sont déjà confrontés peu ou prou à des difficultés de recrutement, et c'est là qu'une reprise conjoncturelle aura les effets les plus sensibles.

- Un quatrième groupe rassemble la plupart des métiers industriels et de la construction ; les pyramides d'âge y sont généralement vieilles, les prévisions de croissance assez faibles, voire négatives ; il s'agira donc surtout d'un marché de renouvellement ; des tensions pour certains personnels qualifiés pourront y côtoyer des risques de non-remplacement pour les ouvriers non qualifiés si la croissance reste molle et si entreprises accentuent leurs mouvements de restructuration et délocalisation.
- Dans le cinquième groupe enfin, composé des administrations, de l'enseignement, des banques, des compagnies d'assurances, les effectifs globaux devraient rester stables, voire diminuer légèrement si une réforme de l'État ambitieuse se met en place, mais les perspectives de renouvellement sont considérables et ces secteurs lanceront – lancent déjà – des programmes de recrutement qui modifieront profondément le marché de l'insertion des jeunes. À titre d'exemple, 45 % des personnels de l'État quitteront le service public actif dans les douze prochaines années.

Le Rapport sur l'avenir des métiers en 2010, publié en 2002, est en cours d'actualisation, avec cette fois 2015 pour horizon. Cette actualisation s'opère en retenant plusieurs hypothèses, s'agissant de l'évolution du système productif et des comportements des entreprises et des salariés. Les hypothèses de taux de croissance sont fondées sur la notion de croissance potentielle ; elles sont essentiellement déterminées à moyen terme par les hypothèses d'augmentation de la population active, d'une part, et de la productivité, d'autre part. Cette démarche présente l'intérêt de s'extraire de la vision parfois très cyclique des projections macro-économiques et d'assurer ainsi une plus grande validité des résultats, indépendamment de la conjoncture économique.

Les projections de demande de travail par famille professionnelle (environ quatre-vingts familles) sont estimées à partir d'un modèle, mis au point par la DARES au ministère du Travail, qui détermine les volumes d'emplois par métiers à partir des données sur la valeur ajoutée par macro-secteur. De façon générale, l'accent est mis, dans l'ensemble de l'exercice de prospective des métiers et des qualifications, sur le dialogue entre les travaux réalisés au niveau national et ceux réalisés dans les

branches et dans les régions. Pour certains métiers, il est nécessaire de valider de manière externe les résultats de ces projections. Ces validations sont examinées avec les observatoires de branche mobilisés dans le groupe de projet *Prométhée*, qui accompagne la création et la réflexion des observatoires de branches : les réorganisations sectorielles et les stratégies de renouvellement de la main-d'œuvre des entreprises, suite aux départs à la retraite, sont au cœur des réflexions de ce groupe.

Dans certaines branches, comme par exemple l'assurance, les départs à la retraite devraient constituer une opportunité pour réduire les effectifs ou pour répondre à l'évolution des métiers, en recrutant des profils différents de ceux des salariés qui partent à la retraite.

Dans d'autres branches, comme l'industrie du médicament, le prochain départ à la retraite de salariés possédant des compétences clés nécessite de préparer le renouvellement de ces compétences. Les évolutions technologiques et organisationnelles peuvent induire, en outre, une différenciation de certains métiers en deux pôles, selon que le niveau de compétence requis tend à s'appauvrir ou, au contraire, à s'élever.

Dans les métiers à dominante technique et industrielle, les compétences requises s'accroissent dans les domaines de la qualité, de la sécurité, de l'environnement, de la communication et de la maîtrise des systèmes d'information.

Dans certains métiers du tertiaire, les problématiques de mobilité (départs en cours de carrière), de précarité et les questions d'identité et de professionnalisation engendrent de fortes incertitudes sur l'évolution de ces métiers, pour lesquels les employeurs redoutent de devoir faire face à des difficultés accrues de recrutement.

La conjonction d'une croissance soutenue de la demande de travail très qualifié et de la relative stagnation depuis 1995 du volume de diplômés du supérieur pourrait conduire à *des pénuries de main-d'œuvre sur ses segments les plus qualifiés*. Ce risque sera d'autant plus aigu que le départ à la retraite, à partir de 2005, des générations de salariés du «baby-boom» pourrait conduire l'ensemble des employeurs, y compris l'État, à chercher à remplacer au même moment ces salariés. Un tel phénomène provoquerait de fortes tensions sur le marché du travail.

Mais l'existence de telles tensions peut aussi conduire les entreprises à modifier leurs modes de recrutement. L'abondance de la main-d'œuvre disponible au début des années 1990 avait amené les entreprises à embaucher de nombreux jeunes

surqualifiés. *Un retour à des embauches davantage en cohérence avec le niveau de formation des jeunes, ainsi que le développement des mobilités promotionnelles, pourraient réduire sensiblement ces tensions*. Cette solution ne sera viable, toutefois, que si s'amorcent des réorganisations permettant le redéploiement des compétences de chaque salarié, dans des environnements de travail collectivement qualifiants.

Une prospective de l'emploi peu qualifié...

Parmi les questions les plus cruciales de cet exercice de prospective des métiers figure celle du devenir des emplois peu qualifiés. La suppression massive d'emplois d'ouvriers non qualifiés dans les années quatre-vingt incitait à prévoir la disparition progressive de l'emploi non qualifié. Bousculant ainsi l'hypothèse d'une hausse inéluctable et continue de la qualification du travail, formulée dès les années soixante, les statistiques montrent que le nombre d'emplois non qualifiés a crû très fortement entre 1994 et 2002, deux fois plus rapidement que celui des emplois qualifiés. Le «*Rapport sur l'avenir des métiers en 2010*» prévoyait un maintien des besoins en personnels peu qualifiés dans l'industrie et une croissance soutenue des emplois de services peu qualifiés et s'interrogeait sur l'attitude à venir des entreprises, lorsque de nombreux salariés peu qualifiés partiront à la retraite.

Ces constats conduisent aujourd'hui à *s'interroger sur les caractéristiques des emplois peu qualifiés*. L'emploi peut, en effet, être décrit selon trois dimensions : les qualités requises par le poste de travail, les qualités individuelles (formation et expérience) des salariés qui occupent ce poste de travail et les modalités de reconnaissance par l'employeur de la mise en œuvre de ces qualités. La notion de qualification, telle qu'elle s'est construite durant la période des Trente Glorieuses, renvoie à la cristallisation de ces trois dimensions dans un contexte historique, social et économique donné : la notion de *qualification de l'emploi* a été associée à une division taylorienne du travail, c'est-à-dire à une hiérarchie verticale des qualités requises de chaque poste dans l'organisation du travail. Cette hiérarchisation de l'organisation pouvait être traduite dans une *grille de classification* définissant à la fois la *qualification individuelle* c'est-à-dire le niveau de diplôme requis d'un salarié pour occuper un poste donné, et la *qualification salariale*, c'est-à-dire la rémunération associée à la tenue d'un poste.

C'est la congruence de ces trois dimensions qui a pu assurer la pertinence de la notion d'emploi qualifié, et en creux de celle d'emploi non qualifié. Or, on assiste à une désarticulation relative de ces trois dimensions et il y a peut-être de moins en moins de correspondance entre les caractéristiques

de la personne, celles du travail et celles de l'emploi. Ainsi, *la distinction entre travail qualifié et travail non qualifié est vraisemblablement moins tranchée qu'auparavant*. Les éléments d'analyse permettant d'expliquer cette évolution sont nombreux : les transformations de l'organisation du travail et l'arrivée des technologies de l'information et de la communication, l'introduction des modèles de compétences et de performance, la contradiction entre la prise en compte croissante des compétences requises d'un individu et le maintien d'une très forte sélectivité par le diplôme sur le marché du travail, un taux de chômage durablement élevé, etc. S'il s'avère que les salariés occupant des emplois peu qualifiés mettent en œuvre des compétences transversales qui pourraient être utiles dans d'autres emplois, *cette atténuation de la dichotomie entre emploi qualifié et emploi non qualifié pourrait-elle permettre de remédier au dualisme du marché du travail ?*

Parallèlement à ces analyses, la persistance d'un fort niveau de chômage des personnes peu diplômées a conduit les pouvoirs publics à mettre en place des politiques spécifiques visant à accroître leur employabilité. D'une part, des politiques de baisse du coût du travail de l'emploi peu qualifié (allègements de cotisations sociales, exonérations fiscales ciblées) ont visé à développer des emplois susceptibles d'être offerts à ces personnes peu diplômées ; d'autre part, des mesures visant à modifier l'ordre dans la file d'attente des demandeurs d'emploi (contrats aidés) ou à reconnaître des compétences acquises dans l'emploi (accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, méthodes de recrutement par simulation, valorisation des acquis de l'expérience) ont eu pour objet, ou pour effet, de contrecarrer la sélectivité du diplôme.

Ces différents éléments militent aujourd'hui pour construire *une prospective de la dynamique de l'emploi peu qualifié*. C'est la tâche à laquelle s'est attelé le groupe de *Prospective des Métiers et des Qualifications* (PMQ).

...et de la mobilité professionnelle des salariés

Tous les travaux de projection montrent que, d'ici 2015, il restera un stock important de personnes en âge de travailler sans formation initiale validée par un diplôme. En effet, si la forte augmentation des départs à la retraite à partir de 2005-2006 va réduire quelque peu ce stock, les générations suivantes restent encore assez peu diplômées : ce ne sont que les générations nées à partir de 1965 qui ont bénéficié de l'explosion scolaire des années quatre-vingt. De plus, le niveau moyen des générations qui sortent chaque année du système

éducatif n'augmente plus depuis 1996 : autour de 62 % de bacheliers et de 72 % de sorties niveau Baccalauréat.

De nombreux ouvriers et employés qualifiés titulaires d'un diplôme de niveau V (CAP, BEP) vont partir à la retraite dans les cinq ou dix prochaines années. Même s'ils ne sont pas tous remplacés, et si le stock d'emplois baisse pour ces catégories, les flux d'embauche vont néanmoins être très importants d'ici dix ans. Il importe que les besoins des différentes branches pour l'embauche de ces salariés soient évalués aussi précisément que possible, afin que ces formations de niveau V puissent intégrer les évolutions de compétences requises par les postes de travail. Le risque serait que ces formations de niveau V se réduisent à des étapes obligées vers des Bacs professionnels et qu'elles se transforment en simples coquilles vides, sans contenus réels.

Il importe aussi que ces sorties de niveau V soient suivies de réelles perspectives d'accès à des diplômes qualifiants de niveau IV (brevet de technicien, baccalauréat, Bac professionnel), grâce à des dispositifs de *formation continue au début de la vie professionnelle* en lien entre les entreprises, les établissements d'enseignement et les centres de formation. Il faut enfin que la promotion des salariés en milieu de carrière, notamment grâce à une meilleure *validation des acquis de l'expérience*, soit un enjeu collectif qui implique les salariés, les entreprises, les établissements d'enseignement et les régions.

Le défi auquel se trouvent confrontés les pouvoirs publics est donc *d'encourager les projets de mobilité ascensionnelle et de promotion sociale des personnes peu qualifiées, sans se limiter aux seuls demandeurs d'emploi*, en rendant accessibles les outils adaptés à leur démarche et à leur projet. Ce qui conduit à poser la question du rôle de l'État dans la formation continue.

3.2. Passer de la formation professionnelle continue à l'apprentissage tout au long de la vie

En France, la rhétorique de la formation tout au long de la vie se diffuse, en lien avec les initiatives européennes, et référence est faite en permanence dans le discours à l'importance de la formation continue, à son rôle économique pour la formation de la main-d'œuvre, à sa contribution au développement individuel, etc. *Mais notre système de formation professionnelle continue (FPC) donne des signes d'essoufflement*. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la contribution des entreprises à la formation de leurs salariés a stagné puis commencé à baisser, notamment pour les

grandes entreprises. En dépit de tous les discours sur la formation tout au long de la vie, la dépense nationale de FPC régresse, en pourcentage du PIB, depuis dix ans. Mince consolation, cette situation n'est pas spécifique à la France : selon les données de l'OCDE, depuis 1995, dix pays de l'OCDE sont dans le même cas. De nombreux rapports et états des lieux ont posé un regard critique sur le système : les inégalités d'accès à la FPC y ont été maintes fois soulignées, de même que la forte segmentation des dispositifs publics.

Un désengagement progressif de l'État

Un processus de désengagement de l'État central s'est amorcé au fil des ans, en même temps que l'intervention étatique se recentrait sur les publics aidés et que montaient en puissance les autres acteurs. L'accord de 1970 et la loi de 1971 ont marqué la première étape de ce désengagement. Le postulat était déjà que les «acteurs de proximité», partenaires sociaux et entreprises, sont les mieux à même de construire le cadre et de mettre en œuvre la FPC. Pendant les années soixante-dix et quatre-vingt, cependant, l'État a revendiqué une fonction d'encadrement de l'activité des partenaires sociaux, principalement sous l'angle du contrôle financier. Le développement de la FPC en entreprise, l'existence du congé individuel de formation (CIF), mais aussi la croissance de la scolarisation, ont conduit, dans le même temps, à un désengagement progressif de la puissance publique de l'un des segments traditionnels de la politique de FPC, celui de la promotion sociale.

Une deuxième composante de ce phénomène de désengagement a été, face à la montée du chômage, la mobilisation de la formation dans le cadre de la politique de l'emploi. Le passage de la Délégation à la formation professionnelle d'un statut interministériel au ministère du Travail, puis sa fusion avec la Délégation générale à l'emploi ont traduit, au plan institutionnel, cette évolution. Une forme de spécialisation implicite s'est peu à peu dégagée : aux partenaires sociaux ce qui relève de la FPC des salariés, à l'État ce qui relève des publics aidés. Une troisième composante de ce mouvement a été le processus de régionalisation, fondée sur le même postulat de proximité : les acteurs les plus proches du terrain sont les mieux à même de construire et de conduire une politique publique, qui gagne ainsi en efficacité et est d'autant plus légitime qu'elle est menée par des élus de proximité.

On a ainsi assisté, *de facto*, à un désengagement de l'État central par transferts segmentés aux autres acteurs. Le danger serait que ce désengagement conduise à un désintérêt. On trouve difficilement trace, durant la décennie quatre-vingt-dix, de référents clairs et opérationnels pour une politique étatique de formation continue. Le gouvernement

n'a pas été en mesure de tenir un discours propositionnel fort, en accompagnement de la première négociation entre les partenaires sociaux. Les gouvernements successifs n'ont pas vraiment ouvert le dossier de ce qu'on appelle désormais l'apprentissage tout au long de la vie. De nombreux observateurs s'accordent à penser qu'une occasion a été manquée lors des lois sur les 35 heures. On peut considérer, sous certains aspects, qu'il en a été de même dans la période toute récente. L'essentiel de la loi du 4 mai 2004 a repris, en le toilettant, l'accord du 20 septembre 2003, sans que l'État, pourtant directement interpellé – notamment sur la formation qualifiante différée et l'éventuel abondement du droit individuel à la formation (DIF) – ne se saisisse de la question. *C'est à l'échelon européen, d'une part, et à celui de certaines régions et des partenaires sociaux, d'autre part, que se sont construits les référents politiques les plus forts.*

Si l'on met à part les dépenses de l'État et des autres collectivités publiques en tant qu'employeurs, on s'aperçoit que, *pour les publics d'actifs occupés, l'État est aujourd'hui un financeur marginal* : moins de 10 % du total des dépenses. Cette situation correspond au partage des tâches implicite évoqué ci-dessus, les employeurs au sens large étant les financeurs quasi exclusifs de la FPC des salariés. Les trois quarts de l'intervention étatique vont aux publics aidés : chômeurs et jeunes. Mais, même dans ce domaine, le financement étatique représente moins de la moitié du financement final, en raison des transferts à l'Unedic et du rôle croissant des régions. Au sein de ces publics aidés, le financement étatique reste prépondérant pour les chômeurs, mais est inférieur à 20 % pour les publics jeunes.

En direction des individus, les outils incitatifs sont faibles et ne peuvent ni peser sur les inégalités d'accès, ni corriger le tropisme vers les formations d'adaptation de très courte durée, qui caractérise souvent les politiques d'entreprise. Il en va de même en direction de ces dernières, où seuls quelques dispositifs incitatifs marginaux – comme les engagements de développement de la formation (EDDF) – sont opérationnels. Même dans le domaine des publics aidés, l'État ne dispose plus, pour les jeunes, que d'un bras financier limité. S'est créée ainsi une situation très particulière au regard de l'objectif de la formation tout au long de la vie : *d'un côté, celui de l'éducation et la formation initiale, un État omniprésent et financeur principal ; de l'autre, celui de la FPC, un État financeur en retrait, tout au moins pour la grande masse de la population active.*

Apprendre tout au long de la vie

Nous sommes entrés dans une économie de la connaissance qui oblige les entreprises à des processus permanents d'adaptation. Ceux-ci demandent aux salariés des capacités d'initiative et

d'autonomie de plus en plus grandes. Ils peuvent nécessiter aussi des mobilités professionnelles plus importantes. Cette perspective d'une société plus mobile répond aux aspirations des individus à une plus grande autonomie, à condition que ceux-ci soient en mesure de maîtriser leurs parcours professionnels.

La formation professionnelle continue se trouve au carrefour d'une demande des entreprises, d'une demande des individus et d'une demande de la société³. Mais l'évolution de cette demande n'a rien d'automatique, car l'apprentissage tout au long de la vie peut emprunter d'autres formes que le bénéfice d'un enseignement hors du lieu de travail. On distingue traditionnellement trois modes d'apprentissage : a) l'apprentissage direct en situation de travail (le *learning by doing*) ; b) l'apprentissage sur le lieu de travail, sous la supervision de la hiérarchie ou des travailleurs expérimentés, qui, avec la première catégorie, est souvent regroupé sous le terme d'expérience professionnelle ou de formation sur le tas ; et c) la FPC, formation réalisée hors du poste de travail, pendant ou en dehors du temps de travail. L'apprentissage d'un nouveau savoir-faire industriel s'acquière, en premier lieu, dans l'entreprise, puisque les firmes innovantes sont les premières à prendre conscience de sa valeur ; ce n'est que lorsque ce nouveau savoir-faire se répand, que la demande pour des formations appropriées se développe et que celles-ci sont progressivement transférées au système de FPC.

Quelle sera la place des dispositifs de FPC dans l'ensemble des modes d'apprentissage ? La diversification des modes d'apprentissage (par exemple le *e-learning*) tend à faire éclater la distinction entre formation dans ou hors du poste de travail. Elle engendre un recul de la formule du cours en stage de formation et un développement des autres formes, y compris les auto-apprentissages, dans ou hors du poste de travail. Il n'est donc pas certain que la demande de FPC par les entreprises augmente très sensiblement dans les prochaines années. Ce sont les organisations apprenantes, dans leur ensemble, qui seront le cœur de l'innovation et de la compétitivité.

L'objet de la formation professionnelle continue (FPC) va progressivement ainsi changer de nature : au-delà de la simple adaptation à l'évolution des

postes de travail, celle-ci va devoir être davantage au service de l'innovation, condition de la compétitivité des entreprises. Il est probable aussi que la demande de FPC par les individus augmentera : l'amélioration de l'employabilité des salariés impliquera, certes, une meilleure reconnaissance par le marché du travail des compétences transversales acquises dans l'emploi, mais aussi un surcroît de formation hors du lieu de travail.

Au cours des dernières années, plusieurs signes d'évolution sont apparus. Le premier est le volet *validation des acquis de l'expérience* (VAE) introduit dans la loi dite de modernisation sociale de janvier 2002. Par construction, en mettant l'accent sur les «acquis» de l'expérience, la VAE met aussi l'accent sur les trajectoires. Elle s'inscrit comme un complément nécessaire des dispositifs en gestation visant à instaurer un droit individuel à la formation (DIF) et de nouvelles formes de co-investissement dans la formation.

Le deuxième signe de cette évolution est *l'émergence, dans certaines régions, de dispositifs transversaux*, parfois tous publics : chèque formation attribué à l'individu, dispositifs issus de l'ancienne promotion sociale mais coordonnant les interventions selon le statut du bénéficiaire, expérimentations lancées dans certaines régions.

Le troisième signe est contenu dans l'accord du 20 septembre 2003 et dans la loi du 4 mai 2004. *Le DIF en est la figure emblématique, sous sa forme de dispositif à la fois négocié dans l'entreprise et centré sur l'individu.* Certes, ce droit n'est pas portable d'une entreprise à l'autre (même si certaines branches, comme le commerce ou le bâtiment, ont retenu une option de portabilité), mais son cumul et sa répétitivité dans le temps s'inscrivent bien dans une logique biographique du salarié. De plus, la zone grise qu'il instaure – levée de la subordination, mais maintien d'une forme d'indemnisation par l'employeur alors qu'on est hors temps de travail – le rapproche fortement de la conception des temps transitionnels (ni strictement du temps travaillé, ni strictement du temps hors travail) et des propositions faites en leur temps dans les rapports Boissonnat et Supiot⁴. Par certains aspects, on pourrait considérer que les périodes de professionnalisation relèvent des mêmes idées, ciblant, en principe en anticipation, les salariés les plus fragilisés.

(3) *Le groupe de projet Déméter centre ses travaux sur la prospective du rôle de l'État dans la conception et le pilotage des dispositifs de formation professionnelle. Le groupe Mostra explore, quant à lui, les moyens de concilier flexibilité pour les entreprises et sécurité pour les salariés et le rôle que l'État peut être appelé à jouer dans ce domaine.*

(4) «*Le Travail dans vingt ans*», rapport de la commission présidée par Jean Boissonnat, Commissariat général du Plan/Odile Jacob, 1995 ; «*Au-delà de l'emploi : transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*», Alain Supiot (dir.), rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion, 1999.

On est donc encore loin de la mise en œuvre d'une véritable formation tout au long de la vie, d'autant que restent entiers les problèmes de l'articulation de la FPC à l'éducation et à la formation initiale, ainsi que des équilibres à trouver entre formation initiale et continue. Mais, comme sur d'autres champs de l'emploi et du marché du travail, émergent quelques novations qui, sans faire encore système, pointent la question de la prise en compte de l'individu dans sa trajectoire professionnelle. Ces novations posent aussi le problème du statut de la formation continue dans le rapport de travail. Son développement, massif depuis 1971, dans le cadre du contrat de travail et du lien de subordination est-il compatible avec la situation actuelle ? Si les enjeux sont ceux de transférabilité, de mobilité, de l'individu dans une perspective biographique, alors des degrés de liberté par rapport au lien de subordination et au contrat de travail doivent sûrement être développés.

Énoncer les enjeux, faire partager les objectifs

N'ayant pas la légitimité de l'agent financeur, ayant par ailleurs affirmé que les acteurs de proximité étaient plus légitimes et plus efficaces, on comprend la difficulté à dégager une posture claire pour l'État central. Lui revient-il de construire les cadres institutionnels dans lesquels se déploie l'action des autres acteurs et de garantir la cohérence de l'action de différents partenaires ? ou de procéder à des interventions de contrôle et/ou palliatives en cas de défaillance de l'un des acteurs ? Mais l'État ne détient plus le monopole de normalisation, de la production de règles, du contrôle, de la répression des fraudes. Le secteur privé joue lui aussi un rôle de régulateur, les compagnies d'assurance notamment devenant, pour la FPC comme dans d'autres domaines, émettrices de normes contractuelles.

Le plus important n'est-il pas que l'État propose à l'ensemble des acteurs une représentation claire des objectifs et des enjeux de l'apprentissage tout au long de la vie, qui leur permette de mettre en œuvre cette transformation de la FPC qu'appelle l'émergence d'un nouveau système productif ? L'État pourrait animer l'innovation et diffuser les bonnes pratiques davantage qu'il ne fait aujourd'hui. Il devra, pour cela, prêter une attention particulière aux dispositifs de coordination. À aucune des étapes antérieures de la décentralisation, et en dehors de la péréquation financière, n'ont été mis en œuvre des dispositifs permettant d'articuler la politique de l'État avec celles des régions. Certes, le Comité de coordination des programmes régionaux de formation était censé remplir ce rôle. Mais sa composition en trois collèges, son mode de fonctionnement, son faible poids institutionnel ne lui ont pas permis de le faire efficacement. Il a même parfois plutôt fonctionné comme instance d'affrontement entre les

régions et l'État. Quant au Conseil national de la formation professionnelle, s'il a permis des échanges entre l'État et les partenaires sociaux, il laisse de côté les régions, qui sont aujourd'hui le principal acteur public du champ. L'efficacité du nouveau Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, institué par la loi du 4 mai 2004, qui regroupe en une seule instance l'ensemble des acteurs de la FPC, sera décisive à cet égard.

3.3. Inscrire la politique de l'emploi dans une logique de développement des compétences

On pourrait croire que, dans le cadre de la politique de l'emploi, les pouvoirs publics ne font que mobiliser un corpus d'actions largement commun à tous les pays développés : stages pour les demandeurs d'emploi, incitations à l'embauche dans les secteurs marchand et non marchand, aides au reclassement dans le cadre de plans sociaux, formes spécifiques d'accompagnement des personnes qui connaissent des difficultés particulières d'accès à l'emploi, appui à la création d'entreprise par les chômeurs, appui aux initiatives locales pour l'emploi, à la lutte contre les discriminations, etc. On pourrait penser aussi que ces instruments, largement diffusés dans tous les pays développés, ont chacun leur pertinence au regard des objectifs de la puissance publique et que les interrogations portent uniquement sur leur dosage, leur articulation et sur les catégories de publics qui en bénéficient.

Mais il faut se poser une autre question : *les formes d'intervention sur le marché du travail qui constituent le corpus de la politique de l'emploi sont-elles en phase avec le nouveau système productif décrit plus haut, fondé sur l'économie de la connaissance et l'organisation en réseau ? Permettent-elles de concilier les besoins de flexibilité des entreprises et de sécurisation des trajectoires, d'ouverture du champ des possibles et de maîtrise de leur carrière professionnelle par les salariés ?*

Il y a, dans la politique de l'emploi, des éléments qui incontestablement correspondent à ces objectifs, cherchant à concilier flexibilité et sécurité (stages de formation, accompagnement des restructurations) ou centrés plus spécifiquement sur la question de la sécurisation des trajectoires. Toutefois, *d'autres volets peuvent être considérés comme des formes dégradées d'action au regard des objectifs poursuivis*. Ce n'est pas lorsqu'on est demandeur d'emploi qu'on se trouve dans la meilleure position pour définir les actions de formation nécessaires au développement de ses compétences ; les contrats aidés dans le secteur non marchand détournent une partie des demandeurs d'emploi d'emplois difficiles à

pourvoir dans les entreprises et enferment lesdites personnes dans la sphère du traitement social du chômage ; les emplois aidés dans le secteur marchand incitent les employeurs à multiplier des formes d'emploi atypiques, mal rémunérés, stigmatisants pour les personnes, ce qui est l'exact contraire d'une logique de gestion par les compétences ; les politiques d'accompagnement des restructurations peuvent vite se transformer en contraintes tellement fortes pour les entreprises qu'elles nuisent à leur efficacité économique et ne les encouragent guère à embaucher lorsqu'elles le pourraient, etc.

Au-delà des baisses de charges sur les bas salaires...

Les actions qui ont visé, par le passé, à encourager le retrait du marché du travail des salariés les plus âgés n'allaient manifestement pas dans le sens de la promotion des compétences tout au long de la vie. Elles sont peu à peu abandonnées, mais la pression de certaines entreprises, de syndicats et des salariés eux-mêmes reste forte, tant la culture de l'éviction précoce reste forte dans notre pays. Au total, *les choix récents faits en France sont-ils plus favorables à une transition vers une politique de promotion des compétences tout au long de la vie ?*

Un volet de l'évolution récente de la politique de l'emploi a été, avec la création du PARE, la réallocation des moyens du service public de l'emploi vers une prestation de services diversifiés à destination des chômeurs. Le PARE contient des éléments, tels les bilans de compétence, l'orientation des demandeurs d'emplois, l'aide à la construction des projets professionnels, qui s'intègrent dans une logique de formation et de promotion des compétences tout au long de la vie. *Le problème est celui de la mise en œuvre et l'on peut se demander si le caractère extrêmement ambitieux du PARE est bien réaliste : les évaluations disponibles ne semblent pas mettre en évidence une efficacité évidente du nouveau dispositif.*

On peut questionner de ce point de vue, en premier lieu, l'élément central de la politique de l'emploi en France que sont les exonérations de charges sociales. Celles-ci visent à permettre, par le jeu des incitations financières, aux personnes les moins qualifiées d'accéder à l'emploi. Si l'impact précis en termes de création d'emploi de la baisse du coût du travail – par les allègements de cotisations sur les bas salaires, mais aussi par les exonérations fiscales sur les emplois à domicile et sur la garde d'enfants ou de personnes âgées – est encore controversé, force est cependant de constater que sa mise en place coïncide avec le retournement de tendance du milieu des années quatre-vingt-dix sur l'emploi peu qualifié (moindre baisse des ouvriers non qualifiés, très forte hausse

des employés non qualifiés des services). Mais, si la baisse des charges a incontestablement induit des créations d'emploi, ce n'est pas seulement en termes quantitatifs que doit être évaluée cette politique.

Les travaux du CEREQ ont permis de constater que le passage par un emploi peu qualifié pour les salariés diplômés est généralement une phase relativement courte de déclassement avant leur accès à un emploi plus qualifié. Le point important est que le développement de certains secteurs, comme la restauration rapide, a été entièrement bâti sur le *turn-over* de ces salariés, souvent diplômés, occupant des emplois peu qualifiés, alors qu'on constate, dans le même temps, que la seule incitation financière constituée par l'écart entre le SMIC et les minima sociaux, même augmentée de la prime pour l'emploi, laisse subsister des difficultés de recrutement dans des secteurs d'activité peu attractifs (tels que la restauration traditionnelle). Certains métiers peu qualifiés sont en permanence en butte à des difficultés de recrutement, du fait d'une reconnaissance salariale insuffisante et de conditions de travail sans perspectives d'évolution de carrière.

Dans les services, professionnaliser l'emploi ou accompagner les parcours des salariés ?

Avec les *emplois-jeunes*, l'État avait cherché à anticiper le marché, en créant des emplois qu'il finance dans l'espoir de susciter une demande de biens ou de services : la pérennisation de ces emplois n'a pas été au rendez-vous ou l'a été très insuffisamment. Un couple plus satisfaisant, associant un financement partiel de la demande et une aide aux offreurs de services pour se structurer, est à inventer en matière de développement des services aux particuliers.

Mais comment concilier la forte élasticité de la consommation de ces services à leur coût, avec la nécessité d'une reconnaissance, par le salaire, des compétences mises en œuvre dans ces emplois ? Cette question est au cœur de la stratégie de l'État concernant le développement des emplois de services. Faut-il subventionner les employeurs pour améliorer les conditions de rémunération, prenant exemple sur ce qui s'amorce dans la restauration, et, plus généralement, pour bâtir des organisations qui enrichissent progressivement le contenu de ces emplois ? Ou faut-il, au contraire, se préoccuper en priorité de l'accompagnement des parcours professionnels des salariés, en acceptant l'idée que ces emplois demeureront, pour eux, des emplois transitoires ? Dans quelle mesure est-il possible de dépasser ce dilemme et de tirer profit des efforts de montée en qualité des prestations offertes pour amorcer des parcours professionnels qualifiants ?

On commence à voir apparaître des groupements d'employeurs – c'est le cas dans le secteur de l'hôtellerie-restauration – qui mutualisent l'emploi pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre, professionnaliser les ressources humaines dans ces métiers (formation, carrières, rémunération etc.) et offrir aux salariés des parcours d'emploi. Jusqu'à présent, les groupements d'employeurs ne s'étaient pas beaucoup développés. En fait, les entreprises ne semblent pas prêtes à jouer le jeu de cette mutualisation, tant qu'elles n'éprouvent pas de difficultés à recruter. Elles se contentent bien souvent de gérer la flexibilité en utilisant les souplesses offertes par les contrats à durée déterminée.

Ces groupements de mutualisation de l'emploi ne peuvent se répandre que s'ils sont sous-tendus par une logique économique et si ceux qui les créent y trouvent un intérêt financier. Déjà, le secteur de l'intérim a mis en œuvre des mécanismes innovateurs et montré qu'il est possible de donner aux salariés une certaine sécurité de l'emploi, bien qu'il y ait instabilité du contrat de travail. Une étude récente de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) au ministère du Travail a révélé que 25 % des intérimaires sont des permanents de cette forme d'emploi depuis au moins 5 ans. Ce sont des salariés performants que les entreprises d'intérim fidélisent, en leur offrant des formations et en valorisant leur expérience. Leurs parcours professionnels ont été organisés.

Au total, inscrire la politique de l'emploi dans une logique de développement des compétences tout au long de la vie apparaît comme un enjeu majeur pour l'État. Celle-ci apparaît bien, soit dans les interstices, soit dans les affichages, mais sans toujours obtenir les moyens nécessaires à sa réussite. La fenêtre qui ouvre au cours des dix prochaines années, pendant laquelle les besoins de recrutement des entreprises vont s'intensifier, devrait conduire l'État à réorienter sa politique en fonction de ces objectifs.

3.4. Actualiser les scènes et les règles de la négociation sociale dans l'économie en réseau

Lorsque des intérêts complémentaires ou antagonistes sont en jeu, la négociation est le moyen privilégié d'établir un dialogue. L'établissement de règles pour cette négociation est nécessaire pour dépasser le simple jeu des rapports de force, qui constitue le principal ressort des relations professionnelles. *L'État doit-il – et peut-il – prendre une part à l'institution de nouvelles règles de la négociation sociale ?* Telle est la question sur

laquelle travaille, au Commissariat général du Plan, le groupe de projet *Thomas*.

L'État est concerné par l'énoncé de telles règles, parce que celles-ci contribuent au nécessaire équilibre entre pouvoir économique et pouvoir social, à l'organisation et à la mise en relation de ces pouvoirs. Il peut, faisant lui-même acte de *pouvoir*, chercher à produire ces règles et à les faire respecter ; il peut aussi, en tant qu'*autorité*, user de sa faculté à fonder l'action d'autrui. Dans le premier cas, l'État peut aller jusqu'à suggérer le contenu des échanges, comme il l'a fait par exemple pour la négociation sur les 35 heures ; dans le second, il se contentera de déterminer les conditions générales d'exercice de la démocratie sociale.

Beaucoup dépend de la configuration dans laquelle l'acteur étatique se trouve lui-même placé. Ainsi, au temps du compromis fordiste, «l'État social» pouvait-il être institué dans un cadre national et asseoir ses procédés de régulation sur la définition autonome d'un ordre public social. Il restait en position de surplomb, par rapport à l'économie et à ses contraintes.

La globalisation financière change complètement la donne et modifie la configuration des pouvoirs. Elle fait perdre aux modèles nationaux de relations professionnelles l'essentiel de leurs qualités systémiques anciennes et suggère l'invention de nouveaux procédés de régulation, dans lesquels de nouveaux acteurs seront susceptibles d'incarner l'autorité, qu'il s'agisse de l'Europe, des organisations internationales ou des pouvoirs locaux.

De plus, la structuration du champ des relations professionnelles ne joue plus dans les années 1990 le rôle déterminant qu'elle jouait naguère dans la formation des salaires et l'évolution de l'emploi. La forme du rapport salarial ne détermine plus aujourd'hui une régulation d'ensemble, ne serait-ce que parce qu'il est désormais impossible de l'enfermer dans les contours de la nation.

On sait le déport progressif vers l'entreprise, depuis 1982 et les lois Auroux, de la production normative concernant les relations collectives du travail et le développement, sous des formes successives, de la technique dérogatoire. *L'institutionnalisation de l'entreprise comme scène centrale de la négociation collective* constitue donc un scénario prospectif normal pour l'État aujourd'hui. Mais il n'est pas le seul. L'observation des stratégies actuelles des entreprises – et donc des éléments exploratoires sur les nouvelles formes d'organisation de l'entreprise et du travail – permet de constituer, par contraste, la trame d'un deuxième scénario : *celui de l'entreprise-réseau*.

Tant que le patron et le collectif ouvrier restaient une réalité tangible, la construction d'un face à face ne posait pas, théoriquement, trop de problèmes. L'imputation des actes, des droits et des responsabilités pouvait se satisfaire de la contrainte liée à la personnification des différentes collectivités d'actionnaires et de salariés. En l'occurrence, l'existence d'un centre unitaire d'action et de volonté, suggérée par cette personnification, ne faisait de doute pour personne et l'on pouvait toujours mettre un syndicat devant un patron et vice-versa.

Tout change avec la formation d'entreprises en réseau. Celle-ci oblige à rompre avec la représentation anthropomorphique de l'acteur. L'image de l'entreprise se brouille de plus en plus : elle devient en quelque sorte une «hydre à plusieurs têtes», au moment où se fragmentent les statuts des travailleurs, les conditions de travail et les identités d'action. *On ne peut donc plus se satisfaire aujourd'hui de la vision de l'entreprise, que procure le droit des sociétés, pour organiser les pouvoirs et a fortiori les contre-pouvoirs.* Incidemment, on devine que le droit du travail, qui régit les rapports entre une entreprise et ses salariés, ne peut plus constituer le seul levier de la régulation.

Comment répondre à l'impératif de régulation ?

Pour trouver de nouvelles clés de régulation de la relation de travail, le groupe *Thomas* a choisi d'explorer, dans un premier temps, les potentialités de la notion de «groupe», puis de *croiser la détermination d'un droit des travailleurs dans les réseaux* – le développement massif des relations de sous-traitance générant ce qu'on appelle la «co-activité» – avec la question du *dialogue social territorial*.

L'entité essentielle qui servait naguère à imputer des responsabilités, était la personne, physique ou morale, du chef d'entreprise, de l'actionnaire, du syndicat. Sur cette base, on examinait des «relations» : relations de travail, réputées inégalitaires au plan individuel, relations sociétaires, réputées fiduciaires. Dans l'entreprise-réseau, l'identification du chef d'entreprise devient problématique. Ceci conduit à poser la question de l'effectivité de la régulation par des corpus de droit aussi disjoints que sont aujourd'hui le droit du travail, le droit commercial, le droit de la consommation, le droit de l'environnement. Peut-on penser *une régulation du social et de l'économique qui emprunte un même modèle*, plutôt que d'être réglée par des branches du droit indifférentes l'une à l'autre ?

Dans un tel droit global de la régulation, la figure du chef d'entreprise disparaîtrait comme détenteur unique d'un pouvoir, lequel s'exerce au moment où l'on use de la liberté d'entreprendre. Ce droit ne chercherait plus à nommer la personne qui

entreprend, mais s'attacherait davantage à rendre traçable l'exercice de cette liberté. Il s'agirait alors d'organiser en contre-pouvoir tous ceux qui s'en trouvent affectés, s'agissant de leur liberté propre (y compris leur propre liberté d'entreprendre), de leur santé, de leur sécurité, etc. On trouverait parmi eux aussi bien des salariés que des actionnaires minoritaires, aussi bien que des indépendants (externalisés) subordonnés, que des entreprises sous-traitantes ou des habitants d'une agglomération où est implantée une activité à risque de pollution. L'expérience actuelle des accords interentreprises sur la protection de la santé et la sécurité au travail, et leur façon d'institutionnaliser la représentation des réseaux de sous-traitance, peut en être la préfiguration.

L'objet de ce droit serait de construire les contre-pouvoirs, en mettant dans les formes l'exercice du pouvoir (ce qu'on appelle la procéduralisation) et en distribuant des droits d'action collective à de nouveaux titulaires pour contrôler le titulaire du pouvoir premier. Il se concentrerait donc sur une nouvelle entité : le pouvoir et s'intéresserait à la façon dont un pouvoir s'exerce, se distribue et s'équilibre. *Il disposerait que l'exercice nécessaire d'un contre-pouvoir n'est possible que si l'on peut rendre traçable la façon dont s'exerce ce pouvoir.*

La notion d'information est stratégique à cet égard. L'information est ce qui permet de rendre traçables les actes de l'entreprise, au sens où les directives européennes définissent la traçabilité des produits, où le responsable est celui ou ceux, quels qu'ils soient, qui ont mis un produit en circulation. On voit même aujourd'hui des petits actionnaires minoritaires revendiquer d'être traités, dans leur accès à l'information, comme le sont les salariés, à travers les prérogatives du comité d'entreprise (droit d'alerte, procédures prévues par le Livre IV du code du Travail). L'information, l'entreprise-réseau la doit non seulement aux salariés de l'entreprise tête de pont, mais aussi à ses sous-traitants de différents niveaux, aux salariés de ses sous-traitants et à l'ensemble des parties prenantes. Or, il n'y a pas aujourd'hui d'objet en droit qui oblige à produire l'information pertinente qui puisse mettre les acteurs en mesure de négocier la défense de leurs intérêts.

4. Une nouvelle posture : l'État animateur

Des évolutions majeures vont intervenir au cours des prochaines années. Ces changements concerneront la transformation du modèle productif, l'extension de l'économie en réseau, les stratégies d'organisation des entreprises. Les réponses au départ à la retraite des cohortes nombreuses du baby-boom semblent, on l'a vu, s'esquisser très

différemment selon les branches et les entreprises. Le risque existe de voir coexister des situations de chômage difficiles à résorber et des tensions dans certains métiers ou territoires, qui pourraient constituer un frein à la croissance.

La lecture des pages qui précèdent montre que, pour répondre au défi de l'emploi, *les marges d'action de l'État sont limitées*. Il lui est difficile de mettre en œuvre, dans un contexte international de moins en moins coopératif, un *policy mix* favorable à la croissance et à l'emploi. À cela s'ajoute un manque de repères et d'objectifs clairs de la politique de l'emploi, qui va de pair avec une dilution des responsabilités entre les différentes institutions sur le marché du travail. Les rapports Balmary et Marimbert⁵ ont dénoncé des décisions prises au coup par coup, le plus souvent dans une logique de minimisation des conflits potentiels entre institutions, sans orientation stratégique ni réflexion sur ce que doit être le rôle propre des services de l'État ou de ses agences. Cette relative inefficacité de l'action publique sur le marché du travail se révélera dommageable, en termes d'efficacité et d'égalité d'accès au service public, et en premier lieu pour l'État, car, aux yeux du citoyen, c'est lui qui reste responsable de la situation de l'emploi dans le pays. En France et dans ce champ, l'État se révèle incapable de réformer, alors que dans la plupart des autres pays européens, l'État a su remettre à plat l'organisation de la politique de l'emploi et la rendre plus efficace.

La recherche du plein emploi, indispensable à la cohésion de la société, demande une articulation étroite entre l'action de l'État, celle des collectivités territoriales et celle des acteurs de la vie économique et sociale. La décentralisation du dialogue social a montré ses limites, avec des acteurs dont l'identité est ébranlée par la transformation des structures productives. Celle de l'entreprise, supposée être l'épicentre de la négociation collective, s'estompe dans l'appartenance à des groupes et ses frontières deviennent floues. Les grandes entreprises ne sont plus des collectivités de travail obéissant aux ordres d'un seul patron dans le cadre des lois d'un seul État. Le syndicalisme, quant à lui, doit s'adapter aux nouvelles formes d'organisation des entreprises. Il lui faut mettre en place une stratégie de coordination d'unités de

représentation diversifiées, placées au plus près des véritables pôles de décision patronale : non plus seulement l'entreprise et la branche, mais aussi l'international, le groupe, le réseau, le territoire, le métier...

L'État est donc invité à redéfinir son rôle et sa place, face à l'ensemble des parties prenantes qui concourent à la réalisation du plein emploi. Dans ce champ, une série de dispositifs locaux appuyés sur des comités de bassin d'emploi, sur les programmes locaux d'insertion par l'économie, sur les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, tentent de dépasser les limites des politiques de réparation en agissant simultanément sur l'insertion dans l'emploi des personnes en difficulté, sur le fonctionnement du marché du travail local et sur la gestion de l'emploi dans les entreprises. Ces politiques sont innovantes, souvent efficaces. L'État ne doit pas les ignorer et agir seul de son côté, sinon il se condamne à l'impuissance.

L'État pourrait devenir l'animateur d'un réseau, non pas en imposant des partenariats dans une logique hiérarchique, mais en créant une dynamique sur les territoires avec les comités de bassins d'emploi relayés par les Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). Ce nouveau positionnement lui permettrait de mieux prendre en compte les préoccupations des acteurs de terrain : entreprises, représentants des salariés, élus et pouvoirs publics locaux. L'État devrait accompagner les acteurs locaux dans l'élaboration d'actions menées conjointement en faveur de l'emploi, en agissant de telle sorte que son expertise soit en synergie avec celle des branches et des territoires, en capitalisant et en diffusant les bonnes pratiques.

(5) Dominique Balmary, Carine Chevrier-Fatome, Bernard Simonin, «Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes», Commissariat général du Plan, La Documentation française, 2004 ; Jean Marimbert, «Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi», La Documentation française, janvier 2004.

Emploi public et emploi privé : une dynamique liée

Très largement abordée dans la littérature internationale depuis une vingtaine d'années, la question de l'emploi public est, par contraste, peu étudiée en France. Pourtant, l'emploi public représente plus d'un cinquième de l'emploi total de l'économie française, ce qui empêche de considérer la fonction publique comme un secteur séparé du reste de l'activité. Bien au contraire, l'importance de ce secteur et l'ampleur des mutations à venir, si l'on en croît l'expérience des autres pays en Europe, invitent à envisager la fonction publique comme une forme spécifique de l'emploi et à l'intégrer comme une variable déterminante dans les études prospectives du marché du travail.

La décennie qui s'ouvre sera fortement marquée par des départs massifs à la retraite, la recherche d'une plus grande efficacité des dépenses publiques et l'émergence de nouveaux besoins. Dans un tel contexte, il est essentiel de mieux connaître les facteurs qui gouvernent l'emploi dans la fonction publique et de les confronter aux mécanismes qui régissent le marché du travail dans le secteur privé.

1. Qualité et richesse de l'emploi public : quelques tendances marquées

Au-delà des transformations majeures qui sont intervenues dans les années récentes (privatisations, décentralisation et transfert de compétences au plan de l'Union européenne), le secteur public conserve une place importante en France. Selon les approches retenues (juridique ou économique), l'Observatoire de l'emploi public comptabilise entre 5 millions et 5,7 millions d'emplois en 2001

dans la fonction publique, dont 290 000 emplois aidés, soit 22 % à 25 % des effectifs salariés de métropole et des DOM.

La France se distingue par ailleurs de nombreux pays européens par un poids élevé des emplois publics affectés aux services généraux d'administration publique (6,3 % de la population en âge de travailler en 2002, contre par exemple 4,5 % en Allemagne, 4,7 % en Suède, et à peine 3,2 % en Italie). Cette part plus importante des fonctions de services généraux s'explique essentiellement par l'absence de réduction des effectifs au cours des années 1990, alors que de nombreux pays européens ont réduit les fonctions de l'État dans la foulée des réformes de la gestion publique.

Entre 1980 et 2001, l'emploi public (hors emplois aidés) a augmenté en moyenne de 1 % par an contre une croissance moyenne de 0,6 % par an de l'emploi total. L'augmentation du taux d'emploi public est concentrée sur deux principales périodes de ralentissement économique : 1980-1984 et 1990-1993. La part relative de l'emploi public est en revanche restée stable au cours de la seconde moitié des années 1980 et tend à diminuer depuis 1993.

Parallèlement à l'évolution de la part relative de la fonction publique dans l'emploi salarié, de fortes modifications sont intervenues dans sa composition même : progression des effectifs dans la fonction publique d'État imputable pour l'essentiel au ministère de l'Éducation nationale ; développement du temps partiel, féminisation de l'emploi ; progression de l'emploi des non-titulaires dans des catégories particulières de l'éducation nationale et

dans la fonction publique hospitalière ; forte progression de la part des emplois de catégorie A dans la fonction publique d'État ; enfin, vieillissement marqué des personnels.

2. L'évolution comparée des salaires dans le secteur public et le secteur privé

De 1982 à 1988, les salaires annuels moyens, nets de prélèvements (cotisations sociales, CSG, CRDS), ont progressé plus rapidement dans le secteur privé et semi-public que dans la fonction publique (respectivement 0,7 % en moyenne annuelle contre -0,2 %). Jusqu'au début des années 1980, la revalorisation des traitements reposait sur un ajustement en fin d'année de la valeur du point d'indice sur la variation constatée des prix et garantissait donc au minimum un maintien du pouvoir d'achat. Ce calcul en glissement annuel a été abandonné en 1982, au moment de la mise en place de la politique de désinflation compétitive.

L'indexation de la valeur du point, telle qu'elle ressort des négociations salariales, est depuis lors essentiellement déterminée par l'évolution de la masse salariale – y compris effets des mesures catégorielles et de carrière (glissement vieillesse et technicité) – en tenant compte éventuellement de l'évolution des prix. Ce changement dans le mode de revalorisation est la principale cause du ralentissement de la progression des salaires annuels nets dans la fonction publique par rapport au secteur privé constaté sur la période 1982-1988.

À partir de 1988 la tendance s'inverse et les salaires annuels nets augmentent plus rapidement dans la fonction publique que dans le secteur privé et semi-public (respectivement 1,1 % contre 0,6 % en moyenne annuelle sur la période 1988-2000).

L'accélération du rythme de croissance des salaires dans la fonction publique est pour l'essentiel due aux effets cumulés des plans successifs de réforme catégorielle, les plans «Durafour», «Jospin» et «Lang» et de l'accroissement de la qualification moyenne des emplois. Sur la période 1988-2000, l'effet de structure a en effet contribué en moyenne pour 1 point à la croissance des rémunérations pour les agents de l'État, soit deux fois plus que dans le secteur privé. Cet effet joue en faveur des agents de l'État, d'une part parce que l'accroissement de leur qualification moyenne est plus rapide que dans le secteur privé, mais aussi parce que l'effet de la déformation de la structure des emplois est atténué dans le secteur

privé par l'impact négatif qu'exerce un taux de chômage élevé sur les salaires, notamment ceux des personnels les moins qualifiés.

Évolution du salaire net moyen à structure de l'emploi constante

| | 1982 1988 | 1988 2000 | 1982 2000 |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Privé et entreprises publiques | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Fonction publique d'État | - 0,8 | 0,1 | - 0,2 |

Sources : DADS, INSEE, fichiers de paye des agents de l'État

3. L'impact attendu de l'évolution démographique sur l'emploi public

Les départs à la retraite dans la fonction publique seront plus importants et plus précoces que dans le secteur privé. Ils augmentent nettement dès 2003-2004, alors que le secteur privé ne sera touché par les grandes vagues de départs à la retraite que plus tard. En 2000, la proportion des personnels âgés de 50 ans et plus atteint 30 % dans la fonction publique d'État, 25 % dans la fonction publique territoriale et 21 % dans la fonction publique hospitalière, contre 18 % seulement dans le secteur privé. Compte tenu de ces données démographiques, on estime qu'entre 2000 et 2015, les départs à la retraite concerneront 55 % des titulaires civils de la fonction publique d'État, 55 % des titulaires de la fonction publique hospitalière et 35 % des titulaires de la fonction publique territoriale (ce dernier chiffre ne tient pas compte des cessations prématurées d'activité). Il convient en outre de relever que les départs à la retraite dans la fonction publique concerneront également nombre de contractuels à durée indéterminée et employés de longue date dans la fonction publique.

Ces évolutions globales recouvrent des situations nettement contrastées. Le nombre des départs à la retraite sera très variable selon les ministères et les filières professionnelles. Dans la fonction publique hospitalière par exemple, 58 % des effectifs de la filière technique et ouvrière partiront entre 1999 et 2015, contre seulement 47 % pour la filière administrative. L'accroissement des départs à la retraite sera par ailleurs particulièrement sensible pour les catégories A et B de la fonction publique d'État. Entre 1999 et 2010, les flux de départs annuels devraient augmenter de 50 % pour la catégorie A et de 60 % pour la catégorie B, alors qu'ils ne devraient s'accroître que de 25 % pour la catégorie C. Or, c'est précisément dans les deux premières catégories de personnel que le marché du travail sera le plus tendu dans les années à venir.

4. Les tensions potentielles sur le marché du travail

4.1. Les effets de la création d'emplois dans le secteur public sur le secteur privé

Comme en témoigne la littérature économique, les effets de l'emploi public sur les performances du marché du travail sont loin d'être clairement définis.

La création d'emplois publics peut en premier lieu être considérée comme un moyen de compenser le manque de créations d'emplois dans le secteur privé et représenter à ce titre un instrument de lutte contre le chômage et donc un levier de politique active de l'emploi. Mais elle peut aussi être interprétée comme une entrave limitant le développement de l'emploi privé compte tenu des charges qu'elle fait peser sur la collectivité nationale et de l'existence possible de rentes de situation dans le secteur public, pouvant accentuer les effets d'éviction.

Les travaux empiriques sur le sujet débouchent sur des résultats contradictoires. Les uns mettent en évidence une corrélation positive entre la hausse de l'emploi public et l'accroissement du chômage (D. Demekas et Z. Kontolemis, 2000 ; Y. Algan, P. Cahuc et A. Zylberberg, 2002) tandis que d'autres concluent à une corrélation négative à court terme, et à l'absence de lien significatif à long terme (P. A. Edin et B. Holmlund, 1997). Les études empiriques ne permettent pas non plus de tirer des conclusions claires quant à la taille optimale du secteur public. En particulier, il n'est pas possible d'établir de lien de cause à effet entre taille du secteur public et présence d'effets d'éviction élevés entre emplois publics et emplois privés.

En dépit de leur caractère peu conclusif, ces études conduisent toutefois à identifier plusieurs dimensions indispensables à prendre en compte dans le cadre d'un exercice de prospective des répercussions du secteur public sur le fonctionnement du marché du travail.

4.2. L'attractivité de la fonction publique et la tendance à la surqualification des candidats

L'analyse des facteurs incitatifs à l'entrée dans la fonction publique d'État montre que l'attractivité de ce secteur s'accroît de manière significative lorsque la situation sur le marché du travail se détériore et lorsque le différentiel de salaires public/privé augmente (D. Fougère et J. Pouget, 2003).

Alors que la fonction publique attirait relativement peu de candidats dans les années 1960 (leur

nombre pouvant être équivalent à celui des postes ouverts dans certains concours de la fonction publique), un renversement de tendance s'est opéré au début des années 1980, l'augmentation du chômage ayant encouragé la recherche d'une plus grande sécurité de l'emploi. Il en est résulté une plus grande sélectivité du recrutement dans la fonction publique, le pic ayant été atteint en 1984 avec près de 20 inscrits pour un admis.

Le déséquilibre entre l'offre et la demande d'emploi se traduit par une surqualification des candidats. En effet, les trois quarts des candidats à un poste de catégorie C sont titulaires du baccalauréat, et la moitié des candidats à un poste de catégorie B possèdent une licence. Il en résulte que les agents recrutés par concours externe ont, pour une majorité d'entre eux, des diplômes correspondant à ceux exigés pour la catégorie immédiatement supérieure, voire deux fois supérieure à celle du poste auquel ils candidident.

En 1998, 52 % des agents reçus aux concours de catégorie C étaient surdiplômés et, parmi eux, 15 % l'étaient doublement. De même, 61 % des reçus aux concours de catégorie B en 1998 étaient surdiplômés.

Compte tenu de cette tendance à la surqualification, l'emploi public risque de jouer dans l'avenir un rôle de plus en plus marginal dans l'intégration des jeunes peu qualifiés.

4.3. La concurrence entre secteur privé et secteur public pour le recrutement des jeunes diplômés

En raison à la fois de la tendance accrue à la sélectivité et de la nature même des emplois offerts dans la fonction publique, l'État est un recruteur de premier plan pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur. Les recrutements aux niveaux Bac + 2 et plus ont représenté en moyenne 80 % des embauches dans la fonction publique ces dernières années.

Ce comportement risque de peser de plus en plus lourdement sur le marché du travail. Selon les calculs de Mahieu *et al.* (2000), à structure de recrutement inchangée, l'hypothèse – forte – d'un maintien des effectifs dans la fonction publique de 2000 à 2010 conduirait l'État à recruter une part des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur qui serait croissante jusqu'en 2008, soit 21 % des diplômés au niveau Bac + 2 et plus à cette date, contre 14 % environ en 2000.

Cette proportion est fondée sur un flux annuel de jeunes diplômés sortant du système éducatif qui resterait stable sur la période compte tenu des effets

démographiques (arrivée de classes d'âge moins nombreuses). Mais elle devrait être majorée d'environ 10 % dans le cas où le phénomène de surqualification dans la fonction publique et l'absence de reprise durable de l'emploi dans le secteur privé se poursuivraient. C'est dire l'intensité des tensions qui sont susceptibles de s'exercer sur les salaires dans la décennie qui s'ouvre et, par suite, l'ampleur des effets d'éviction qui peuvent peser sur l'emploi dans le secteur privé.

4.4. L'impact des salaires de la fonction publique sur les salaires du secteur privé

Aux effets de la situation dégradée du marché du travail se rajoute le fait que dans les années 1990, l'attractivité de la fonction publique a été renforcée par un avantage salarial relatif en début de carrière.

La plus faible attractivité du secteur privé est par exemple particulièrement visible pour certaines fonctions d'encadrement (ingénieurs dans les bureaux d'étude par exemple) et dans certains secteurs spécialisés (santé notamment). Dans ce contexte, les tensions entre le secteur public et le secteur privé en matière de recrutement et l'existence d'un effet d'éviction élevé sur certains créneaux d'emploi risquent de s'amplifier dans l'avenir.

Le maintien de l'avantage salarial de la fonction publique pourrait entraîner à terme une « guerre des talents » entre le secteur public et le secteur privé sur certains créneaux du marché du travail et inciter par conséquent les entreprises à consentir des augmentations de salaires. En revanche, si l'attractivité du secteur public en termes de salaires disparaissait pour les jeunes recrues après quelques années d'expérience professionnelle, on pourrait s'attendre à des changements de trajectoire des salariés du secteur public vers le secteur privé.

À ces effets propres de concurrence entre secteur public et privé se rajoute le fait que le vieillissement risque de générer des tensions sur les salaires à l'intérieur même de la fonction publique.

Sur le plan de la dynamique salariale, le jeu des entrées-sorties dans les années à venir va entraîner une forte baisse du GVT (glissement vieillesse-technicité), dans la mesure où l'effet de noria, mesurant le solde des entrées et des départs, deviendra négatif. À cet égard, il importe de souligner que la baisse naturelle du GVT aura pour conséquence de masquer les hausses de salaires dans la fonction publique. Dans ce

contexte, le GVT risque de perdre le rôle d'instrument modérateur qui a été le sien dans la négociation salariale lorsque sa valeur était positive. En se ralentissant, voire en prenant éventuellement une valeur négative, il est susceptible au contraire d'attiser les revendications salariales du côté des agents de l'État et de creuser par conséquent le différentiel de salaires entre le secteur privé et le secteur public.

5. Les enjeux de nouveaux rapports entre le secteur public et le secteur privé

La France a engagé une réforme de la fonction publique plus tardivement que la plupart des pays de l'OCDE. Mais depuis le Comité interministériel 2000, les changements à l'œuvre s'intensifient et touchent toute la fonction publique, qu'il s'agisse de l'État central ou des collectivités territoriales. S'il est difficile d'imaginer ce que deviendront les rapports entre le secteur public et le secteur privé après la vague des transformations en cours, il est aisé en revanche d'en spécifier les enjeux.

Le choc démographique lié à l'arrivée en nombre de nouvelles recrues devrait faciliter le redéploiement des emplois publics et atténuer les tensions inhérentes aux changements organisationnels qui pourraient être entrepris. Le recrutement de jeunes diplômés et le redéploiement des postes constituent deux leviers décisifs pour améliorer la qualité des services publics.

L'amélioration de l'efficacité des services publics représente une préoccupation primordiale, parce qu'elle conditionne en partie les possibilités de développement de la sphère productive. L'enjeu en termes d'emploi est de taille. Il porte notamment sur l'attractivité des carrières, surtout lorsque l'on songe au caractère morcelé du tissu productif en France et, par comparaison à d'autres grands pays industriels, au manque de structures qualifiantes, capables de valoriser les compétences des salariés au cours de leur vie professionnelle.

Les membres du groupe de projet

Annick Guilloux, *chef de projet, chargée de mission, 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* ; Odile Chagny, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; 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, Direction générale de l'ANPE ; Marie-Ange Guimelli, assistante, Commissariat général du Plan ; Véronique Janod, chargée de mission, Commissariat général du Plan ; Marie-Françoise Le Guilly, documentaliste, Commissariat général du Plan ; 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, chef du Service économique, financier et international, 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.

* Pour cette étape des travaux, l'équipe interne a procédé à l'audition des personnes suivantes : Catherine Zaidman, secrétaire générale de l'Observatoire de l'emploi public ; Elsa Pilichowski, Comité de la gestion publique, OCDE ; Raymond Torres, Direction de l'emploi, OCDE ; Hélène Alexandre, Groupe de prospective de l'emploi cadre, APEC ; Georg Fischer, DG V, Commission européenne.

- **Contacts** : Annick Guilloux
aguilloux@plan.gouv.fr

Marie-Ange Guimelli
marie-ange.guimelli@plan.gouv.fr

Les réflexions prospectives portées aujourd'hui par les observatoires de branche

L'analyse des impacts des départs à la retraite sur les évolutions qualitatives et quantitatives des emplois au sein des branches devient aujourd'hui stratégique. Pour certaines branches, il s'agit de répondre au défi démographique et au nécessaire renouvellement de leur main-d'œuvre, alors que pour d'autres, par effet induit, il s'agit d'anticiper la concurrence qui va s'opérer entre branches et de développer l'attractivité de leurs métiers ou la fidélisation de leurs populations salariées.

Le groupe *Prométhée* a initié une enquête auprès des observatoires de branche afin d'apporter des éléments de réponse à ces interrogations. Il s'agit d'approfondir les analyses nationales menées dans le domaine de la relation emploi-formation. En effet, le sens de l'action des observatoires des métiers et des qualifications des branches est de développer les interactions avec la formation professionnelle initiale et continue. Les travaux quantitatifs et qualitatifs de ces observatoires doivent pouvoir guider les opérateurs de l'ANPE, de l'AFPA, plus généralement du Service public de l'emploi, les responsables de branche, les OPCA (Organisme paritaire collecteur agréé), les régions dans leur politique de formation professionnelle, en insistant davantage sur l'aspect collectif de cette dernière que sur ses aspects individuels.

Ce document présente dans un premier temps les stratégies que les branches vont adopter face aux départs en retraite de leurs salariés. En effet, dans certains cas, les entreprises utiliseront les remplacements par promotion interne en cherchant à professionnaliser leurs salariés et à anticiper les

nouveaux besoins formatifs. Dans d'autres cas, les entreprises désirant renforcer leur attractivité entreprendront des campagnes d'information envers les jeunes et feront alors un appel direct au recrutement de jeunes en formation initiale. D'autres situations sont aussi possibles : celles où les difficultés de recrutement dans certaines zones pousseront les entreprises à recourir à l'immigration, ou à délocaliser certains segments de la production à l'étranger.

Dans un second temps seront présentées les stratégies des branches qui se focalisent sur l'évolution des métiers au regard des grandes mutations de leur environnement.

1. Face au défi démographique, des scénarios d'emploi et des réponses contrastées en fonction des secteurs et des métiers

Si de nombreux secteurs vont être confrontés à des départs massifs de leurs salariés dans les dix ans à venir, les conséquences et les problématiques posées par ce défi démographique ne sont pas identiques. Le groupe *Prométhée*, afin de les appréhender, n'a pas retenu une approche salariés/non-salariés. En effet, les problématiques sont similaires pour les sous-traitants, les artisans, les services aux entreprises et les professions libérales ; autant de secteurs qui vont se trouver exposés à des déplacements d'emplois importants. Le groupe a donc retenu une typologie des

branches selon leur degré d'exposition à la concurrence internationale.

1.1. Les branches peu exposées

Pour ces branches, les questions suivantes se posent : qui va partir ? quelles stratégies les entreprises vont-elles adopter ? quel développement économique envisagé pour les entreprises ?

Les matériaux pour la construction et l'industrie, branche à dominante PME/PMI, mal connue et peu attractive, connaît depuis 5 ans une activité soutenue et des difficultés de recrutement avérées. Elle est également confrontée à la nécessité de renouveler plus du tiers de ses effectifs dans les dix ans à venir. L'enjeu est donc pour l'Observatoire de préparer les entreprises à faire face à cette problématique en les sensibilisant à la gestion des compétences.

Les actions mises en place pour répondre à cet enjeu portent sur trois axes :

- communiquer sur les métiers ;
- favoriser la mobilité interne et la professionnalisation des salariés ;
- renforcer les dispositifs de formation préparant à l'exercice des métiers.

En effet, pour la branche «Matériaux et Construction», il est vital de disposer de bonnes filières de formation. Il n'existe pas en effet de diplôme propre à la branche, et ce, en raison d'un nombre insuffisant de candidats dans chaque spécialité. Les travaux prospectifs ont permis de faire évoluer une demande par spécialité vers une demande de titres transversaux.

Les services automobiles. L'Observatoire de l'ANFA a mis en évidence que le vieillissement de la population active concerne essentiellement les artisans. Près d'un artisan sur deux a plus de 50 ans. Sachant que les entreprises artisanales emploient la moitié de l'effectif salarié de la branche, les départs à la retraite risquent d'apporter des bouleversements sensibles dans ces petites structures.

Cette observation est couplée à celle concernant l'incertitude du développement économique des entreprises dans un contexte où une nouvelle réglementation européenne en matière de distribution automobile modifie le jeu des acteurs. Les questions qui s'ouvrent tiennent à la recomposition des marchés et à la place qu'occuperont à terme les réseaux de constructeurs, les professionnels de la distribution et de la réparation indépendantes et les opérateurs de services rapides.

De plus, de nouveaux concepts de produits et de services citons par exemple «le service rapide» émergent et donnent lieu à de nouveaux besoins en compétence.

Face à ces problématiques, l'ANFA a fait le choix de développer en priorité des travaux sur les besoins formatifs. Si les besoins de formation au niveau V (besoins de compétence en maintenance) existent toujours, se développent de plus en plus des besoins au niveau IV (Bac pro). Cet accroissement des besoins de niveau IV est dû essentiellement aux évolutions de la relation à la clientèle liée aux nouveaux services et au développement de la technologie.

Les secteurs peu exposés répondent au défi démographique en mettant en avant trois modalités de réponses aux besoins de renouvellement de leurs effectifs :

- renforcer l'attractivité de la branche ;
- professionnaliser les salariés en renforçant les possibilités d'évolution des carrières ;
- anticiper de nouveaux besoins formatifs.

1.2. Les branches exposées

Dans ce cas, les problématiques portent sur les délocalisations possibles concernant essentiellement les activités à faible valeur ajoutée et les compétences jugées non critiques.

- **Pour certaines catégories d'emploi, les départs à la retraite représentent une opportunité pour répondre à des évolutions des métiers (recrutement avec un profil différent) ou pour gérer les sureffectifs**

La stratégie adoptée par l'Observatoire **des assurances** est emblématique. La branche est confrontée au défi démographique et ses réponses comportent deux dimensions : «maintien dans l'emploi» et «non-renouvellement du poste libéré».

Le point de départ est l'identification des facteurs d'évolution/de rupture. Les fondements des scénarios reposent sur cette identification afin de mettre en évidence des typologies de réactions organisationnelles des entreprises. Ceci se fait en lien avec une nouvelle approche de la chaîne de la valeur ajoutée (conception de produits / vente / gestion des contrats/support).

La branche entre dans une phase d'industrialisation et les travaux portent alors sur l'impact des risques

de délocalisation sur le volume de l'emploi en lien avec le type d'activités. Les activités à faible valeur ajoutée sont identifiées, à partir de la question de l'externalisation, liée à l'automatisation des *process*.

L'exemple de la démarche menée sur le métier de «gestion des contrats», métier de «*back office*» (30 % des effectifs) illustre bien l'industrialisation des métiers du tertiaire. Il s'agit d'une population essentiellement féminine, dont une grande partie a un niveau brevet des collèges et a acquis la maîtrise du métier par l'expérience. C'est une population dont les compétences ont évolué dans l'exercice de son activité et qui se retrouve à présent en contact avec la clientèle. C'est également la population la plus âgée du secteur, 56 % des effectifs ayant plus de 40 ans et près de 30 % des effectifs ayant plus de 50 ans.

Jusqu'à présent, les dispositifs de préretraite étaient très utilisés, les non-cadres partaient en moyenne à 55 ans et les cadres à 57 ans. La loi Fillon introduit la problématique du maintien dans l'emploi. Parallèlement aux évolutions technologiques qui induisent de fortes évolutions du métier, des réorganisations du travail sont mises en place : les salariés passent du «*back office*» au «*front office*» avec le développement des centres de gestion par téléphone. Ceci implique un changement complet des savoirs et du savoir-faire, tant du côté technique (maîtrise) que du côté relationnel (contact avec le client); changements qui se traduisent par de nouveaux profils de recrutement. Actuellement, le profil souhaité lors d'un recrutement pour ce métier est un BTS «Force de vente» ou «Action commerciale».

Alors que les entreprises étaient sur la logique de renouveler les profils attendus grâce aux départs à la retraite, le nouveau contexte législatif les oblige à garder leurs personnels en place. Se pose alors une problématique de saut qualitatif des connaissances et du savoir-faire pour les personnes qui occupent ces postes. Il est à noter également que les évolutions technologiques induisent des gains de productivité dans un contexte où les entreprises n'avaient pas encore exploité toutes ces possibilités technologiques.

L'Observatoire construit en ce moment un indice de sensibilité à l'externalisation du métier. En effet, les effectifs de gestion des contrats peuvent rester en France ou être externalisés en Tunisie, au Maroc ou encore au Sénégal. Cela transforme la problématique quantitative.

Ces différents scénarios ont des conséquences sur les plans d'action à mettre en place : faut-il accompagner l'acquisition des nouvelles compétences correspondant à l'évolution du métier ou

décider des actions de reconversion vers d'autres types de métiers? Cet exemple montre que la prospective peut transformer complètement la réponse à apporter. Le choix d'une réponse donnée peut se révéler non pertinent à 5 ou 10 ans.

En effet, le choix de développer les compétences clientèle peut s'effectuer lorsque l'accompagnement est suffisant. Mais le fait de décider d'accroître la professionnalisation des personnes de 40 ans puis, à terme, de proposer cinq à dix ans plus tard des actions de reconversion pour les mêmes personnes est plus difficile à faire accepter. Aussi, pour éviter des risques de licenciements, un accord vient d'être signé entre les partenaires sociaux, renforçant le dispositif emploi-formation, notamment à travers la validation des acquis de l'expérience (VAE) et les contrats de qualification professionnelle (CQP). Les travaux réalisés sur le vieillissement des effectifs de la branche, en lien avec les réorganisations du travail, mettent en évidence que les gains de productivité obtenus vont entraîner des diminutions d'effectifs chez les non-cadres au profit d'emplois cadres à travers une hausse de qualification.

- **Pour d'autres métiers dont les compétences sont critiques pour la branche, les départs à la retraite nécessitent de prévoir le renouvellement de ces compétences**

Les travaux prospectifs de l'Observatoire **des entreprises du médicament** (LEEM) ont montré que les scénarios d'emploi pour l'avenir pouvaient être également contrastés, «entre une production menacée au regard de ses coûts et une recherche pharmaceutique qui commence à désertier le territoire français».

Pour les métiers de production, le taux de départ naturel pourrait accompagner les transformations de ces métiers. En effet, la famille production – qui représente 29 % de l'effectif de la branche – verra partir 38 % de ses effectifs en 10 ans (ce taux étant plus élevé pour les opérateurs de production). Ce taux de départ constitue une opportunité pour gérer les fins de carrière sur des métiers fortement touchés par les évolutions technologiques.

Ces évolutions ont un impact tant sur la structure des métiers que sur le contenu des activités et des compétences requises. Une partie des opérateurs doivent évoluer vers le pilotage d'équipements automatisés pour réaliser une étape d'un procédé en garantissant la qualité du produit obtenu. Ce métier en émergence nécessitera des capacités de diagnostic des dysfonctionnements, d'interprétation des données, d'analyse de l'interaction avec les étapes amont et aval. Les connaissances nécessaires sur les produits et les procédés sont renforcées.

Pour répondre à ces évolutions, le profil cible au recrutement passe au niveau IV ou III. Or, les profils actuels des opérateurs de production ayant une certaine ancienneté se situent au niveau CAP ou sans qualification.

Face à ces constats, la démarche prospective menée par l'Observatoire a permis de mettre au jour des pistes d'action portant, d'une part, sur l'accompagnement des salariés en place et, d'autre part, sur le recrutement de profils adaptés :

- développer la qualification du personnel en place et hausser le niveau général en utilisant notamment les CQP qui intègrent ces évolutions de compétences ;
- rechercher des pistes pour le personnel dont l'employabilité est faible, aménager des solutions pour gérer les fins de carrière, mais également investir dans l'ergonomie des matériels pour maintenir dans l'emploi les populations les plus âgées ;
- communiquer sur les métiers afin d'améliorer l'attractivité des métiers de la production des médicaments et, en parallèle, valoriser en interne les métiers de la fabrication et du conditionnement et donner des signes de reconnaissance de diverse nature.

Ainsi, les secteurs exposés répondent au défi démographique en mettant en avant pour ces catégories d'emploi des plans d'action qui portent essentiellement sur le renforcement de l'employabilité et la construction de parcours professionnels adaptés permettant de développer les compétences requises ou conduisant à des reconversions. Lorsqu'il s'agit de recruter avec un profil différent, les recommandations peuvent également porter sur le développement de l'attractivité des métiers concernés.

2. Face aux évolutions fortes de structure et des contenus des métiers, des scénarios de recherche d'identités professionnelles

Les travaux prospectifs menés par les observatoires mettent également au jour certaines problématiques, quant aux évolutions des métiers observées, qui portent sur les mutations des métiers, sur la recherche d'identité, ou encore sur un accroissement des compétences requises.

2.1. Une profonde mutation des métiers dans certains secteurs

Certaines branches ont mis au jour des perspectives de transformation importantes. À titre d'illustration,

L'Observatoire **des télécommunications** constate des transformations probables du paysage des télécoms et une modification de la structure de la chaîne de valeur. Ces évolutions pourraient conduire à une mutation du cœur de métier des opérateurs, de l'administration de réseaux vers la gestion de services et de clients, mettant en avant des compétences dominantes, non plus dans les réseaux mais dans les systèmes d'information et la relation client.

Ainsi, les scénarios établis par l'Observatoire des télécommunications conduisent à moins de compétences réseaux et plus de compétences informatiques et, d'une façon générale, ils induisent des besoins moindres en compétences techniques et en revanche accrus en compétences marketing-vente-relations clients.

2.2. Des métiers en recherche d'identité en lien avec une forte mobilité

Pour certains métiers **du tertiaire**, les problématiques de mobilité (*turn-over*, départ vers d'autres secteurs...), de précarité, et les questions d'identité et de professionnalisation induisent de fortes incertitudes sur l'évolution de ces métiers, pour lesquels les employeurs redoutent un accroissement des difficultés de recrutement.

Les métiers **de l'animation ou du social** se situent dans cette problématique. Dans ces secteurs où le diplôme est très prégnant pour certains métiers, la question de l'adaptation de ces formations initiales à une réalité très mouvante se pose également.

L'Observatoire Promofaf (**secteur sanitaire et social**) a identifié, outre la problématique démographique, un taux de départ anticipé des salariés important en lien avec les caractéristiques de métiers «usants». Pour le secteur, la question clé porte sur l'analyse de cette mobilité, de sa nature (mobilité interne ou externe au secteur) et de sa probable évolution.

L'Observatoire du Syndicat national d'associations employeurs de personnels au service des **centres sociaux et sociaux-culturels** (SNAECESO) a travaillé sur le métier d'animateur et sur les problématiques d'identité, de mobilité et de cohérence des formations et des diplômes au regard de ces réalités. En effet, «la courte durée dans les fonctions, les temps partiels proposés, l'hétérogénéité des formations et la difficulté de trouver une définition de l'animateur ne contribue pas à générer une identité professionnelle stabilisante». Le *turn-over* des animateurs très important (> 100 % si l'on intègre les animateurs occasionnels), associé à une forte précarité (30 % des animateurs sont en CDI), conduit à s'interroger

sur la pertinence de la mise en œuvre du projet social qui lui est pluriannuel. Cette analyse pose la question de l'adéquation entre le contenu, les niveaux de l'offre de formation existante et les exigences du marché de l'emploi.

Cette problématique de forte mobilité se retrouve également dans des **métiers de service**, de «commerciaux debout».

L'Observatoire de la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) conduit une réflexion sur «les métiers de service» : au vu des difficultés de recrutement, en matière de flux et au regard de la formation initiale (pratique des langues étrangères et apprentissage des attitudes de service), l'objectif est d'élargir la réflexion à d'autres branches professionnelles pour favoriser des reconnaissances et des parcours transversaux, et ainsi multiplier les voies d'accès à l'emploi et à la formation.

2.3. Un accroissement des compétences requises dans les domaines de la qualité, de la sécurité, de la communication face aux évolutions de l'environnement des entreprises

Les métiers à **dominante technique et industrielle** se transforment dans le sens d'une demande croissante des compétences liées à l'environnement de l'activité. Les compétences de relation clientèle sont également de plus en plus requises pour un certain nombre de métiers qui étaient jusqu'à présent à dominante technique, que ce soit dans les secteurs tertiaires ou industriels.

Au sein de plusieurs secteurs industriels, les opérateurs de production doivent intégrer un rôle de contrôle qualité plus approfondi et une plus grande réactivité face à tout problème qualité. Le renseignement des outils liés à la traçabilité et au suivi de la productivité induit également un nouveau savoir-faire. Le pilotage de procédés automatisés nécessite une meilleure connaissance de l'environnement qualité-sécurité et des notions économiques. Le développement des outils de supervision requiert aussi de nouvelles capacités cognitives.

Pour l'encadrement de proximité, à côté des compétences d'animation d'équipe, des compétences d'animation d'actions d'amélioration (productivité, qualité, sécurité) sont à présent requises par les nouvelles organisations du travail. Ses connaissances doivent désormais intégrer les notions de coût, de rendement, le suivi et l'analyse d'indicateurs.

Le métier de responsable de production évolue également avec le développement du rôle

d'optimisation de la qualité, de la productivité et de la gestion des délais. Il devra à terme intégrer la demande des clients et des fournisseurs dans le système de production, rester réactif à leurs besoins et optimiser la planification en fonction de leurs exigences et des priorités, parfois contradictoires, entre client et coût de production. Il devra aussi acquérir des compétences en analyse des risques.

Parmi **les métiers en émergence**, un certain nombre sont en lien avec la maîtrise des systèmes d'information. Par exemple, au sein *des entreprises du médicament*, c'est le cas de plusieurs nouveaux métiers : «data manager» en recherche et développement, gestionnaire de données industrielles, gestionnaire de données marketing...

3. Le rôle de l'État au regard de ces réflexions prospectives

Au regard des stratégies mises en évidence dans cette étude, il y a nécessité pour l'État d'accompagner les branches dans leur réflexion prospective afin que ces dernières ne conduisent pas leurs travaux de manière endogène mais également dans une dynamique de réseau. Par ailleurs, l'État, en se rapprochant des préoccupations des relais que sont les branches professionnelles vis-à-vis des entreprises se met en situation de mieux définir de nouvelles politiques publiques de l'emploi.

Par ailleurs, les travaux quantitatifs et qualitatifs décrits ci-dessus dans le domaine de l'évolution des métiers et des qualifications doivent également pouvoir guider les opérateurs de l'ANPE, de l'AFPA, plus généralement du Service public de l'emploi, tant sur le plan national que régional, dans leur politique de formation professionnelle.

Les membres du groupe de projet

Christine Afriat, *chef de projet, chargée de mission, Commissariat général du Plan* ;

Nathalie Barret, *chef de projet, Observatoire des télécommunications* ; William Cavestro, *professeur, université de Grenoble* ; Valérie Chiron, *sociologue, chef de projet, Association nationale pour la formation automobile, Observatoire de la réparation automobile* ; Martine Crusilleau, *chef du bureau des Politiques de formation, Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie, 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 ; Marc-Antoine Estrade, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Catherine Gay, consultante, CG Conseil ; Anne-Marie Grozelier, chargée de mission, Association 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 Lobjeois, secrétaire général, Observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance ; Fabienne Maillard, chargée de mission, Direction de l'enseignement scolaire, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie ; Bernard Schneidermann, chef de bureau, Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; Sylvianne Séchaud, chef de service, mission Politiques de formation, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale ; René Eksl, directeur du cabinet Geste ; Jacqueline Thomas, assistante, Commissariat général du Plan.

- **Contact** : Christine Afriat
cafriat@plan.gouv.fr

Jacqueline Thomas
jthomas@plan.gouv.fr

Identités, médias, culture

- COORDINATION INTÉGRATION SOCIALE

Relations hommes-femmes : égalité, mixité, parité

- COSMOS

*Des micro-scénarios prospectifs pour les médias électroniques
et pour la régulation des médias*

- ORFEO

*Travail artistique et culture face aux pressions du marché
et aux dynamiques sociétales : pour un État régulateur*

- SIRÈNE

L'attractivité culturelle de la France : le patrimoine en prospective

Relations hommes-femmes : égalité, mixité, parité

1. Une période post-féministe ?

En 1936, la revue *Esprit* intitulait l'une de ses livraisons «La femme aussi est une personne». On le sait, la France a longtemps gardé une conception qui faisait de la femme une mineure dont les droits étaient subordonnés au consentement de son conjoint. Ce n'est qu'en 1944 que les Françaises ont obtenu le droit de vote, c'est en 1965 qu'elles ont légalement été autorisées à exercer une profession sans l'accord de leur mari. Que de chemin parcouru depuis ! L'égalité des droits est devenue en un demi-siècle un horizon fondamental des relations hommes-femmes.

Aujourd'hui, les politiques publiques la mettent en œuvre dans des domaines aussi différents que les conditions de travail et de carrière professionnelle, l'accès aux responsabilités politiques ou les droits dans le cadre de la famille. Cet objectif d'égalité posé par de nombreuses lois et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, nourrit un débat (ou des débats) continu depuis plusieurs années sur les conditions à satisfaire pour la réaliser et les limites qu'elle rencontre, la relation entre le droit et les faits sociaux.

Pourtant, la période que nous vivons est marquée par le doute, voire un sentiment de régression. En effet, le décalage entre les droits formels et les droits réels des femmes reste fort dans des domaines essentiels. Qu'il s'agisse d'obtenir l'égalité salariale, de modifier les choix d'orientation scolaire, d'accéder aux responsabilités politiques, l'inertie des comportements l'a nettement emporté sur le volontarisme des lois et des discours des responsables politiques. Sait-on qu'en France

les trois quarts des chercheurs, des cadres et des dirigeants dans le secteur privé sont des hommes ? Que les femmes ne sont que 12 % des députés et 17 % des sénateurs ?

Ce n'est pas tout. Les débats sur l'égalité hommes-femmes n'ont plus la simplicité et la clarté qui les caractérisaient naguère. Les voix des femmes qui portaient cette démarche d'égalité – que ce soit à travers des associations féministes, dans des démarches intellectuelles ou comme responsables politiques – ont été à l'unisson lorsqu'il s'agissait de conquérir des droits pour l'ensemble des femmes. Cette unanimité a disparu aujourd'hui sur des questions aussi essentielles que la prostitution, le port du voile ou la portée de la loi sur la parité.

Après la période des grandes lois d'égalité et d'émancipation des années 1970 et 1980, la dynamique d'égalité est en quête d'un nouveau souffle, de nouveaux instruments, de nouveaux emblèmes. Peut-il y avoir dans l'avenir une cause commune à toutes les femmes, comme l'ont été l'accès à la contraception ou le droit à l'avortement ? La question est ouverte. La diversité des débats et des réflexions concernant l'égalité des hommes et des femmes traduit-elle une vitalité positive des questionnements ou une multiplication de points de vue catégoriels et d'intérêts particuliers, «une fausse route» selon les termes d'Élisabeth Badinter ? Pouvons-nous estimer avec Alain Touraine que nous sommes entrés dans une «période post-féministe» ?

Nous vivons un moment particulier, un moment d'incertitudes où la montée des tensions entre hommes et femmes est régulièrement évoquée et débattue. La guerre des sexes est décrite régu-

lièrement dans l'entreprise, en politique, au moment des divorces. Ces éléments témoignent que la dynamique d'égalité entre hommes et femmes ne va pas de soi. Elle implique des renoncements, des angoisses, des résistances, une redéfinition des rôles. Ces tensions nous montrent aussi le chemin. Elles indiquent la nécessité de dépasser la simple problématique de l'égalité pour penser dans un même mouvement une organisation sociale et une évolution des valeurs où les rôles évoluent. Le succès récent des analyses liées au genre indique la nécessité de compléter et de complexifier l'approche de l'égalité par une approche de la différence. La question des acteurs, de leur identité plurielle, de leur consentement et de leur capacité à s'affranchir des stéréotypes en fonction de leurs propres ressources intellectuelles, affectives et sociales doit trouver toute sa place. Peut-on en effet continuer à raisonner de façon globale, alors que les trajectoires individuelles sont de plus en plus diversifiées pour les hommes, comme pour les femmes ?

Chacun le sait, l'évolution des relations hommes-femmes est un élément fondamental des dynamiques d'intégration et de cohésion sociale. Lorsque les relations entre hommes et femmes changent, c'est toute l'organisation sociale qui est appelée à évoluer, peut-être même bouleversée. C'est en ces termes que se pose aujourd'hui le débat. Passée l'étape indispensable des grandes lois, passée l'entrée en force des femmes sur le marché du travail, il est devenu clair que cette dynamique d'égalité mettait en mouvement toutes les grandes institutions de la République – l'éducation, l'État, la représentation démocratique – organisées depuis des siècles autour d'un certain partage des tâches entre hommes et femmes. L'articulation entre vie privée et vie professionnelle, les responsabilités des parents, l'organisation du travail et des carrières sont désormais envisagées différemment.

Les conséquences de cette dynamique n'ont pourtant été ni véritablement anticipées, ni clairement réfléchies. Le constat que l'arrivée des femmes dans de nouveaux secteurs oblige à des renégociations et des redéfinitions systémiques, le fait que la place des hommes comme celle des femmes soit en cause n'a pas été explicité.

Ce sont pourtant les interactions entre hommes et femmes qu'il convient d'analyser et non les seules conquêtes des femmes vers les rivages d'une égalité toujours espérée et jamais atteinte. Comme l'écrit Janine Mossuz Lavau «*Toute mutation de la société s'accompagne d'un ajustement du genre*».

C'est en mettant l'accent sur deux concepts qui complètent une approche liée exclusivement à l'égalité des droits entre hommes et femmes que

l'on peut éclairer la situation actuelle : celui de la différence et de ses liens avec les nouvelles formes de l'individualisme, et celui de la mixité c'est-à-dire du partage de l'espace, des fonctions, de la visibilité et des responsabilités entre hommes et femmes.

C'est à partir des liens entre la poursuite de l'égalité, la prise en compte de la différence et une analyse des situations de mixité que peut se mener une prospective des relations entre les hommes et les femmes pour la replacer dans les dynamiques d'intégration sociale à l'œuvre aujourd'hui. Plus qu'une approche exhaustive de cette question si vaste et si sensible, les développements qui vont suivre reposeront sur des «coups de projecteur» sur les relations hommes-femmes aujourd'hui pour en tirer dans un second temps des scénarios de prospective.

2. Le diagnostic : des tensions fortes qui mettent en jeu égalité et différences

2.1. La quête de l'égalité

• L'emploi : égalité de présence sur le marché du travail, dynamiques de précarité et de différenciation dans les métiers, les choix professionnels et l'accès aux responsabilités

Les femmes représentaient 34 % de la population active il y a 40 ans ; 47 % aujourd'hui, alors que la moyenne européenne est de 43 %. La féminisation de la population active à partir des années 1960 est une donnée essentielle d'évolution de la société française. Depuis 1975, les taux d'activité au-delà de 50 ans des hommes et des femmes n'ont cessé de se rapprocher. Cette évolution a été accompagnée juridiquement. La loi Roudy sur l'égalité professionnelle (1983) a interdit toute discrimination fondée sur le sexe et prévu l'obligation pour les entreprises d'élaborer un rapport annuel sur les situations comparées des hommes et des femmes. Près de 20 ans plus tard, face aux difficultés de mise en œuvre d'un texte incitatif et symbolique, la loi Génisson de 2001 est venue préciser plusieurs points (redéfinition des indicateurs, intégration de l'égalité professionnelle dans la négociation annuelle obligatoire, aide de l'État aux bonnes pratiques, représentation équilibrée aux élections professionnelles...). Le contexte européen est en outre devenu plus contraignant.

Les caractéristiques de cette croissance (rapidité et caractère massif de cette évolution, préexistence d'un travail féminin qui n'était pas rémunéré ni pris en compte dans l'économie) amènent à poser les questions suivantes : comment les femmes se sont-elles intégrées ou ont-elles été intégrées au

salariat ? Comment s'est opéré le passage du travail domestique non rémunéré au travail salarié ? Quelles ont été les modalités de cohabitation et de collaboration entre emploi féminin et emploi masculin ?

Si la question de l'intégration des femmes ne se pose plus désormais en termes d'accès au salariat, celui-ci étant largement établi, c'est du côté de la qualité des emplois et de la situation sur le marché du travail en période de fort chômage qu'il faut regarder. Selon les termes de Margaret Maruani, «dans l'emploi, la parité n'est pas l'égalité». Les femmes sont en effet les premières concernées par la précarisation de l'emploi. La structure des emplois féminins les rend très vulnérables au développement de ce phénomène. Près de 6 millions de personnes occupent aujourd'hui des emplois atypiques (25 % de l'emploi total) dont 4 millions d'emplois à temps partiel. Les deux tiers de ces emplois à temps partiel sont occupés par des femmes.

L'analyse des évolutions de l'emploi féminin réalisée à partir d'une exploitation particulière des Enquêtes sur l'emploi de l'INSEE de 1990 à 2002 pour le Plan, précise ce constat. En tendance, les femmes sont de plus en plus sur-représentées dans les emplois à temps partiel (19 % des femmes actives occupent des emplois à temps partiel à bas salaires en 2002), les femmes sont également de plus en plus sur-représentées dans les emplois temporaires, notamment à temps partiel, enfin, la proportion de femmes au chômage par rapport aux hommes reste majoritaire (52 % de l'ensemble des chômeurs en 2002, contre 57 % en 1990). L'emploi des femmes est donc plus précaire et cette précarité s'accroît. Ces éléments doivent être mis en regard de la fragilité croissante des couples et de l'augmentation des familles monoparentales. Aujourd'hui, 2 familles sur 10 sont monoparentales et 90 % de ces familles sont constituées d'une femme et de ses enfants. Or, les caractéristiques de l'emploi féminin fragilisent la situation économique des femmes et de leur famille en cas de séparation.

On le sait par ailleurs, la structure des emplois des hommes et des femmes est marquée par des différences fortes. Les femmes sont sur-représentées dans le secteur public (30,7 % contre 18,9 % pour les hommes, 58 % des cadres de la fonction publique dont une forte proportion d'enseignants), dans l'emploi salarié (il y a 5 fois plus d'hommes que de femmes parmi les chefs d'entreprise), dans certaines activités comme l'éducation (65 % des instituteurs sont des femmes) ou le secteur social.

Les raisons de ces spécificités sont multiples : partage des rôles entre un travail plus risqué et plus rémunérateur pour les hommes, recherche de la sécurité de l'emploi et d'une plus grande souplesse

du temps de travail pour concilier vie familiale et vie professionnelle pour les femmes, salaire féminin comme salaire d'appoint. La différenciation reste également forte dans les métiers. Lorsque, près de la moitié des femmes sont employées, plus d'un tiers des hommes sont ouvriers. Même lorsque la proportion d'hommes et de femmes est comparable comme dans les professions intermédiaires, les qualifications exercées sont souvent différentes.

Enfin, lorsqu'on aborde la question des emplois de responsabilités, les femmes restent très minoritaires, même si leur situation apparaît relativement plus favorable dans le secteur public que dans les entreprises (27 % des cadres dans le secteur privé, 34 % des emplois de responsabilité dans la fonction publique). Les analyses montrent cependant une tendance positive. Dans la fonction publique, les magistrates qui représentaient un tiers du corps en 1980 sont plus de 50 % en 2003, un quart des administrateurs et ingénieurs des grands corps sont des femmes (contre 9 % en 1980). De manière générale, les «femmes sup» comme on les appelle (c'est-à-dire les femmes qui figurent dans la catégorie cadres et professions intellectuelles supérieures) ont vu leurs effectifs multipliés par 3 en 20 ans.

Dans ce contexte, l'accès au pouvoir administratif, bien qu'il reste difficile, est aujourd'hui nettement plus fréquent que dans les entreprises. Les femmes représentent aujourd'hui 19 % des emplois de directeurs d'administration centrale et 23 % des emplois de chefs de service et de sous-directeurs, même si elles ne sont que 10 % dans les services déconcentrés. Le volontarisme en matière de promotion des femmes à des postes de responsabilité né des débats sur la parité, a commencé de porter ses fruits.

En revanche, les femmes n'ont accès au saint des saints du pouvoir économique que de manière exceptionnelle. Le *Guide des états majors des grandes entreprises 2003* ne recensait ainsi que 12 femmes parmi les dirigeants des 400 plus grands groupes français. Ces chiffres ne surprennent guère. La tonalité des commentaires des médias qui les accompagnent est parfois plus surprenante.

Les raisons essentielles invoquées pour justifier ce fossé mêlent les références à une forme de «communautarisme masculin» et à une grande naïveté féminine. Autant de traits culturels sans doute acquis depuis l'enfance... «Les femmes ne vont négocier ni rémunération, ni promotion alors que les hommes le font» déclarait ainsi Agnès Arcier présidente d'Administration moderne, association de femmes hauts fonctionnaires, interrogée à propos de ce guide.

Dépourvues de réseaux, modestes et travailleuses telles des fourmis, mais ne pouvant rester cloîtrées

au bureau jusqu'à 23 heures pour cause de charge d'enfants, rattrapées parfois par ce qu'un auteur n'hésite pas à qualifier de «panic before closing» (angoisse de maternité avant la ménopause ?), le portrait qui ressort de ces femmes de tête est souvent pathétique. Par une sorte de paradoxe, elles apparaissent comme des victimes et semblent se débattre dans une contradiction impossible entre leur féminité, la reconnaissance de leurs mérites et l'accès au pouvoir, ces trois éléments étant présentés comme largement exclusifs les uns des autres.

Ce bref rappel nourrit trois sentiments. Le premier est que, si l'égalité formelle des droits a été organisée par la loi, elle n'a pas empêché le monde du travail de rester un monde dont les règles restent celles qui prévalaient avant l'entrée des femmes. L'investissement de ce champ par les femmes n'a pas conduit à une réorganisation ou une réflexion en profondeur des modalités de fonctionnement du système professionnel, particulièrement sur l'articulation des différents temps sociaux.

Certaines spécificités de l'emploi féminin reflètent la nécessité pour les femmes d'aménager des solutions individuelles à cette situation qui prennent par leur ampleur la force d'une réalité statistique. Cet élément vaut pour toutes les femmes, y compris celles qui accèdent à des emplois de responsabilité.

Le deuxième sentiment, qui relativise le précédent, est qu'il est de moins en moins sûr que les hommes s'accommodent aussi bien que naguère de cette situation. Les femmes n'ont pas le monopole du désir d'avoir une vie plus équilibrée, où la réussite professionnelle n'interdit pas la vie privée et/ou d'autres engagements. Le fait que ce soient surtout les femmes qui portent la charge et les responsabilités de cette articulation des différents horizons de la vie, ne fait pas d'elles les détentrices exclusives de cette préoccupation. Elles sont en revanche contraintes de la traduire dans les faits ; par ailleurs les traditions, l'inertie des comportements font que la plupart des hommes hésitent encore à mettre en avant dans le monde du travail d'autres préoccupations que celle de leur performance professionnelle.

Le troisième sentiment, enfin, est qu'entre la destinée professionnelle des femmes cadres et celles nombreuses, qui occupent aujourd'hui des emplois précaires, il y a un monde. La segmentation du marché du travail a affecté les femmes comme les hommes. Le constat s'impose que ces deux problématiques apparaissent très autonomes. Toute tentative de les lier au motif qu'il s'agirait de «femmes qui travaillent» serait artificielle.

• **L'espace familial : rapprochement des rôles mais différenciation nette des temps sociaux**

On le sait, la famille ne cesse aujourd'hui de subir des transformations : déclin du mariage en France comme dans l'ensemble de l'Europe, recul de l'âge pour convoler, progression continue des couples non mariés, arrivée plus tardive des enfants, ou augmentation continue des divorces (127 600 en 2002, soit 15 000 de plus qu'en 2001). On imaginerait mal que toutes ces évolutions aient laissé inchangés les rôles des hommes et des femmes. Les valeurs du couple et de la famille mettent de plus en plus l'accent sur les sentiments, les fidélités choisies, le partage des responsabilités entre hommes et femmes. L'éducation des enfants n'est plus l'apanage des femmes. Pères et mères, travaillant tous deux dans une majorité de cas, s'efforcent de trouver un équilibre des fonctions qui assure le bien-être affectif des enfants et structure la cellule familiale.

Un témoignage significatif de cette évolution peut être trouvé dans une étude de la Direction de recherche des études, de l'évaluation et des statistiques sur les pères bénéficiaires du congé de paternité entré en vigueur au 1^{er} janvier 2002 (hors fonction publique pour laquelle les chiffres ne sont pas connus). Cette mesure a en effet connu un réel succès. Sur sa première année d'existence, on estime que 59 % des pères y ont eu recours intégralement ; et, sur cet ensemble, la proportion monte aux deux tiers si on exclut les pères appartenant au régime agricole et les professions indépendantes.

Ces évolutions n'ont pas empêché les rôles des hommes et des femmes de rester largement différenciés. L'égalité des droits entre hommes et femmes a été mise en œuvre par plusieurs lois importantes : égalité des époux dans la gestion des biens de la famille et des enfants (en 1984), autorité parentale conjointe à l'égard de tous les enfants (1994), possibilité de choix entre le nom du père et de la mère pour le nom de l'enfant (mars 2002 avec entrée en vigueur à compter de 2005).

Mais le partage des tâches entre hommes et femmes reste la règle. Il tient de l'image d'Épinal : entretien de la maison pour les femmes, bricolage et jardinage pour les hommes. L'enquête «*Emploi du temps en Europe*» montre qu'en moyenne les hommes accordent deux heures de plus de temps par jour que les femmes au travail rémunéré et aux études. Les Anglaises sont celles qui ont le temps de travail rémunéré le plus long, les Françaises le temps de travail domestique le plus élevé. Cette situation permet aux hommes de disposer en moyenne d'une heure supplémentaire de temps libre par jour dans notre pays.

Pour les femmes, le souci d'articuler vie professionnelle et vie familiale est une préoccupation qui structure ainsi leur vie au quotidien et les conduit à faire des choix. Selon le nombre et l'âge des enfants, l'arbitrage se fait entre le maintien ou le retrait de l'activité professionnelle. C'est l'âge des enfants, plus encore que leur nombre qui joue un rôle déterminant sur ce choix. En 2003, plus de 80 % des femmes vivant en couple et ayant un ou deux enfants de plus de 3 ans sont actives. Si ce pourcentage chute à 68 % avec 3 enfants, il est nettement plus élevé qu'il y a 10 ans (50 %). Lorsqu'un des enfants a moins de 3 ans, les conséquences de cette charge sur l'activité des femmes est essentielle : la moitié d'entre elles ne travaillent plus qu'à temps partiel, au troisième enfant elles ne sont plus qu'une sur 3 à travailler. Cet effet a été largement accentué par l'extension de l'allocation parentale d'éducation aux familles de deux enfants.

Les préoccupations d'une politique familiale dont l'objectif est le renouveau de la natalité peuvent entrer directement en contradiction avec l'objectif d'égalité hommes-femmes. Ce d'autant plus que la garde des jeunes enfants, bien que la France dispose de services plus développés que nombre de pays européens, reste un parcours du combattant pour beaucoup de familles. 56 % des enfants de moins de 3 ans restent gardés dans leur famille. La différenciation des modes de garde est d'ailleurs forte selon les catégories socioprofessionnelles : 47 % des enfants des femmes employées sont gardés par la famille contre 31 % pour les femmes cadres qui ont davantage accès aux crèches et garderies.

Plus que la relation entre conjoints, c'est la relation de la mère à ses enfants qui reste le moteur de la différenciation des rôles dans l'univers familial. L'installation des femmes dans le paysage professionnel n'a pas affaibli le caractère structurant de cette relation. Cette résistance au changement, alors même que l'organisation de la vie des femmes évoluait si profondément, échappe aux explications simples. Ni l'absence des pères – certainement plus investis au quotidien dans l'éducation de leurs enfants qu'il y a 50 ans – ni la toute puissance des mères dans une société de plus grande instabilité familiale stigmatisée dans les analyses d'Aldo Naouri ne constituent des éléments d'analyse convaincants.

Dans une société qui accorde à l'enfant une place d'autant plus centrale qu'elle s'interroge sur son avenir et sa fécondité, il est logique que l'enfant reste, ou même devienne davantage, un élément central des préoccupations familiales. La fragilisation des couples et le fait qu'en cas de divorce, le juge choisisse très majoritairement de confier la garde des enfants à leur mère, illustre le souci de la

société de préserver ce lien maternel considéré implicitement comme un lien premier par rapport au lien paternel. Cette situation crée à l'évidence une charge physique et psychologique importante pour les femmes. Ces mères toutes puissantes sont aussi des mères travailleuses...

Sans tomber dans l'angélisme, la différence essentielle entre la situation des femmes dans l'espace privé de la famille et dans le monde du travail reste néanmoins la nature des relations qui s'y nouent, particulièrement dans une société qui a fait des sentiments et du bonheur choisis une de ses valeurs fondamentales ; l'augmentation des divorces ne traduit pas seulement la fragilisation des couples, elle est aussi l'expression de ce choix. La famille n'est pas un paradis sur Terre. Mais elle reste un lieu d'épanouissement personnel, de relations de confiance et d'intimité pour les femmes comme pour les hommes. La lecture des différenciations entre les deux sexes dans l'espace familial ne doit pas conduire à percevoir les femmes comme des victimes. Elle permet en revanche de montrer l'exercice acrobatique qu'est leur vie de tous les jours.

• La parité : l'égalité par la différence demande du temps

En juillet 1999, les articles 3 et 4 de la Constitution étaient modifiés. Il était désormais précisé que la loi «favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives» et que «les partis et groupements politiques contribuent à la mise en œuvre de ce principe». Le 6 juin 2000, la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives était promulguée. Les partis politiques sont désormais dans l'obligation de présenter un nombre égal d'hommes et de femmes dans les élections municipales, régionales et européennes. Ils sont pénalisés financièrement lorsqu'ils ne respectent pas le principe de parité lors des élections législatives.

C'est peu dire que cette mesure a fait l'effet d'un coup de tonnerre. Différence et égalité liées, ou plus précisément égalité et différence sexuelle liées, il y avait là une vraie révolution par rapport à la culture française où l'égalité est entendue comme exclusive des caractéristiques des individus concernés. Par ailleurs, la différence entre les sexes a été implicitement pendant des siècles le principal argument pour justifier le maintien des femmes dans un statut où nombre de droits leur étaient déniés. C'est au nom de l'universalité des droits, du respect de la personne et non de la différence, que les femmes avaient obtenu le droit de vote. Elles n'avaient pas demandé d'être au préalable reconnues comme femmes. C'est la première fois

que cette différence, autrefois fondement d'une discrimination à leur égard, devenait le principe explicite d'une dynamique de rattrapage dont l'objectif est d'instaurer l'égalité dans un domaine de prédilection des hommes, la politique.

Le débat a sur ce sujet transcendé la différence des sexes. Il s'est trouvé des hommes pour défendre la parité au premier rang desquels Lionel Jospin, alors Premier ministre. L'exemple d'Élisabeth Badinter plaidant contre la parité est le plus connu, mais nombre de femmes se sont élevées contre cette réforme où la mise en place d'un quota – qualifié par certaines de quotas laitiers – leur paraissait contradictoire avec leur dignité de citoyennes. Il est également significatif que ce débat se soit situé quasi exclusivement sur un plan symbolique et que les résultats de l'application de la loi sur la parité au moment des élections législatives de 2002 aient été très peu commentés. Comme si seule valait la joute philosophique et que les esprits s'étaient ensuite détournés de savoir si ce texte si étrange, cet OVNI juridique allait produire des effets dans la réalité. Sans doute fallait-il y voir aussi un brin de lassitude. Les femmes avaient voulu leur parité, elles l'avaient eue. Qu'elles s'en débrouillent.

Les résultats de ce dispositif pourtant très volontariste quand on le compare aux expériences étrangères sont mitigés. Incontestablement, la loi a permis des évolutions importantes pour les scrutins de liste. Dans les conseils municipaux des villes de plus de 3 500 habitants, les femmes représentent 47,5 % des conseillers municipaux contre 25,7 % auparavant. Après les élections régionales du printemps, les femmes sont 47,6 % des conseillers régionaux contre 27,5 % en 1998. L'effet d'entraînement sur les élections européennes a été moins important ; la France avait déjà donné aux femmes une place importante (40 % en 1999, soit la seconde place en Europe après la Finlande, 43,6 % en 2004).

Il reste que cette évolution est d'abord quantitative. Elle ne s'est pas traduite par la parité dans les exécutifs locaux. 11 % seulement des maires sont aujourd'hui des femmes. Il n'y a aujourd'hui qu'une seule femme présidente de région sur 26. Les femmes dirigent 4 communautés d'agglomération sur 120 et aucune communauté urbaine. Elles font très majoritairement partie de l'armée silencieuse des élus que le grand public ne connaît pas, qui n'accèdent pas ou peu à des responsabilités visibles. Aujourd'hui, les femmes sont un peu des grandes muettes de la politique.

Dans le cas des élections au Parlement, les résultats sont encore plus décevants. La loi a permis aux femmes qui étaient 11 % des députés de franchir la barre des 12 %... Les grands partis n'ont accepté de jouer le jeu de la parité qu'à contrecœur. L'absence

d'interdiction du cumul des mandats dans le temps, qui permet à un élu de se représenter indéfiniment a de fait conduit à ne pas appliquer la loi. Il aurait en effet été étonnant que les députés sortants s'effacent de bonne grâce pour laisser leur place à une femme. L'arbitrage s'est fait en faveur de ces sortants ce qui a entraîné deux conséquences : a) ni l'UMP ni le parti socialiste n'ont rempli leur obligation paritaire, b) les femmes candidates ont été envoyées dans des terres de mission où la plupart n'ont pas été élues. Enfin, lors des dernières élections sénatoriales, si la représentation des femmes a progressé, le phénomène des listes dissidentes mené par des sénateurs sortants qui refusent de laisser leur place à des femmes, apparu en 2001, s'est encore développé. La composition du corps électoral sénatorial a permis à nombre de ces sénateurs dissidents d'être réélus et diminué d'autant le nombre de sénatrices.

La parité n'a pas été un coup de baguette magique transformant d'un coup des hommes en femmes et des femmes silencieuses en tribuns politiques. Elle est une entreprise de longue haleine. Si les femmes sont plus nombreuses à être élues, l'accès à des fonctions d'influence reste à construire. De manière significative, le fait de présenter un jour une femme comme candidate à l'élection présidentielle ne fait pas réellement partie des hypothèses envisagées dans les grands partis. Mais si la parité n'est pas gérée comme un gadget, elle peut faire partie de la reconstruction d'un contrat de confiance entre les électeurs et leurs représentants politiques. Cela suppose deux éléments : une réflexion et des choix des grands partis politiques sur le cumul dans le temps des mandats et le profil des candidats et des candidates qu'ils présenteront aux électeurs, pour les femmes concernées, un investissement personnel durable.

Enfin, en dépassant le simple cadre de l'application de la loi, on ne peut que constater que ce texte a nourri un véritable dévoilement des revendications d'égalité dans la reconnaissance de la différence. Le PACS avait certes ouvert ce débat. Mais la portée des débats sur la parité va au-delà. C'est comme en écho à ces débats, que ceux sur le mariage des homosexuels ou l'homoparentalité ont pris de l'importance ces derniers mois. C'est ce que traduit également le succès fulgurant du terme de discrimination et de son corollaire, la demande d'une égalité réelle des droits. Lorsque le destin et les aspirations des individus se diversifient, le lien entre égalité et différence prend de l'importance.

2.2. Vivre ensemble ne va pas de soi : conflictualités et redéfinitions identitaires

La quête égalitaire des femmes dans une société où les règles et les normes s'effacent, a révélé la conflictualité des relations entre sexes autrefois

contenue par des usages stricts. Au début du XX^e siècle, ces relations étaient réglées par l'établissement d'une véritable ségrégation fondée sur une distinction claire entre l'espace public et l'espace privé et les rôles attribués aux deux sexes ; hommes et femmes se rencontraient d'une manière ritualisée et programmée. Vers 1900, la quasi-totalité des hommes et des femmes de plus de 50 ans étaient ainsi mariés.

La montée en puissance de la mixité a bouleversé cette organisation et fait apparaître des tensions autrefois plus souterraines, parfois impensées, vécues de manière individuelle. Elle leur a donné un caractère collectif. La conflictualité des relations hommes-femmes est devenue une donnée sociale et un élément à part entière de la définition des politiques publiques.

Aujourd'hui, elle semble envahir peu à peu l'ensemble des champs de la vie : le travail, le couple, l'espace public. La mixité elle-même apparaît menacée ou contestée dans des lieux où elle semblait aller de soi comme l'école ou certains lieux publics (hôpital, piscine) où le corps des femmes semble se resexualiser. Des femmes ne veulent se baigner qu'entre elles, refusent d'être examinées par un médecin homme. Que ces faits restent marginaux ne les empêche pas de prendre une vraie importance dans l'imaginaire collectif. Les médias leur donnent en effet une large couverture, faisant le lien avec l'Islam et l'immigration.

Cette médiatisation vient en écho d'informations sur la situation des femmes dans le monde où le recul des droits et les violences s'exacerbent dans certains pays (Algérie, Pakistan, Afghanistan). «*Les femmes feraient-elles les frais de la modernité, c'est-à-dire de la crise d'identité sexuelle, des difficultés économiques et des tensions culturelles qui la marquent*» ? (Perrot, 2003) ? Des femmes victimes, des hommes bourreaux ? Il est indéniable que les femmes sont l'objet de violences particulières qui appellent des réponses fortes. Mais les tensions actuelles témoignent surtout d'une situation où les identités masculine et féminine sont en pleine redéfinition.

- **Violences à l'égard des femmes : silences et incertitudes sur les moyens de l'action publique, confusion de certains débats et médiatisation**

Six femmes par mois meurent de violences ; elles ont été vingt-neuf en juillet-août 2004, selon une enquête du journal *Libération*. C'est en 2000 qu'a été réalisée en France la première enquête nationale sur les violences envers les femmes (Enveff). Cette étude a permis de nommer et de compter l'ensemble des violences subies par les femmes (verbales, physiques, psychologiques ou

sexuelles). Elle a mis en évidence le maintien du silence et de l'occultation individuelle sur ce sujet pourtant de plus en plus débattu et médiatisé. La couverture exceptionnelle accordée à la mort de Marie Trintignant battue par son compagnon Bertrand Cantat à l'été 2003 ne doit pas faire illusion. Les réticences à exposer publiquement ces situations restent très fortes. Un grand nombre de femmes en ont parlé pour la première fois au moment de l'enquête. La médiatisation proche de l'exhibition de certaines émissions de télévision sur un sujet qui met en cause des éléments de dignité personnelle et d'intimité, peut inciter certaines à se taire.

Sans grande surprise, l'enquête a confirmé la différence entre le monde du travail où dominant les pressions psychologiques et le harcèlement, et l'espace conjugal qui reste le principal lieu de violences. Elle a également permis la construction d'un indice d'agressions sexuelles pour tenter de quantifier celles-ci, particulièrement en ce qui concerne le viol. Celui-ci affecterait 0,3 % des femmes (soit 48 000 femmes victimes de viol dans l'année).

Il reste compliqué voire impossible pourtant de répondre à la question de la recrudescence des violences faites aux femmes. Ce n'est pas un hasard si l'enquête Enveff a été contestée sur sa méthodologie et ses conclusions¹. Il est difficile de mettre en place un système de mesure sur une question qui relève des relations entre personnes. Certains estiment ainsi qu'on assiste surtout au dévoilement d'un phénomène autrefois tu. Les pouvoirs publics ont mis en place des politiques actives sous forme de lois, de campagnes d'information et de plans d'actions². La ministre de la Parité et de l'Égalité professionnelle vient de proposer un nouveau plan de lutte contre les violences faites aux femmes³. L'évaluation de l'efficacité de ces politiques publiques se heurte aux mêmes difficultés que la mesure des violences. Autant un dispositif juridique et une judiciarisation

(1) *Iacub, Le Bras, «Homo mulieri lupus», Les Temps modernes, 2003.*

(2) *Parmi ces initiatives on peut citer la loi de 1980 sur la répression du viol, la première campagne d'information sur les violences en 1989, en 1992 la reconnaissance de la notion de harcèlement sexuel au travail, en 1994 l'aggravation des peines en matière de viol et d'agression sexuelle, loi de modernisation sociale qui conforte la notion de harcèlement en 2002, ou les amendements portant sur la répression du sexisme dans le cadre du projet de loi créant la Haute autorité de lutte contre les discriminations (en discussion).*

(3) *Parmi les mesures de ce plan : des aides financières, l'attribution prioritaire de logements, des indemnités de chômage pour les victimes de violences qui quittent leur emploi après un changement d'adresse.*

peuvent s'avérer efficaces face aux pratiques de harcèlement professionnel et aux violences sexuelles dans l'espace public, autant les violences conjugales relèvent davantage de stratégies de sensibilisation des acteurs et de prise de parole.

La prostitution n'est pas une violence faite aux femmes mais «une violence à l'encontre des femmes». Ainsi un rapport de la Commission nationale contre les violences envers les femmes (2002), la qualifiait-il. Subtile différence qui renvoie aux difficultés de traiter de ce sujet. En 2000 l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains estimait à 15 000 (dont 50 % à Paris) le nombre de personnes prostituées en France. Les débats sur cette question apparaissent souvent inextricables. Des interrogations d'ordre social, des questionnements juridique et philosophique s'y mêlent à des constats parfois dramatiques, concernant les réalités de la vie des prostituées et la mondialisation des réseaux.

La défense de la prostitution mêle l'argument de la liberté de se prostituer comme un droit (Marcela lacub) et celui de sa nécessité sociale («plus vieux métier du monde»). Ces positions s'opposent fortement à celles qui font valoir que la prostitution dans son organisation et ses modalités s'apparente de plus en plus aujourd'hui à un esclavage moderne.

Ainsi, en 2001, le rapport Lazerges/Vidalies soulignait des évolutions très préoccupantes : 78 % d'étrangères à Paris avec plus de réseaux, la plupart des femmes concernées se trouvant en situation de dépendance totale (cartes de séjour) à l'égard des réseaux et une évolution des nationalités : Europe de l'Est, Asie et Afrique. Ces débats ont été relancés par l'adoption de la loi sur la sécurité intérieure en mars 2003. Celle-ci a créé un nouveau délit, celui de racolage, et instauré un dispositif de donnant-donnant (un titre de séjour provisoire et une autorisation de travail contre l'identité des proxénètes). Une vingtaine de réseaux ont été démantelés mais certaines enquêtes (Mossuz Lavau, 2004) dénoncent une situation qui contraint de plus en plus les prostituées à travailler dans la clandestinité.

Le débat sur la prostitution présente la particularité d'opposer aujourd'hui des positions de femmes de manière très tranchée. Comme si certaines y jouaient les débats sur la libération sexuelle des années 1960 en abordant autrement la question du corps des femmes. Entre celles qui défendent la prostitution au nom de la liberté et celles qui la dénoncent comme esclavage, on n'imagine guère de réconciliation possible. La différence essentielle avec le débat sur la libération sexuelle de cette période, où chaque femme parlait à la fois de son

corps à soi et du corps des autres femmes est qu'aujourd'hui il est rare que ce soient les prostituées elles-mêmes qui prennent la parole, surtout pour celles étrangères qui sont entre les mains de réseaux maffieux. En évoquant la prostitution de cette manière universaliste, on esquivait les questions de l'expérience et du témoignage pourtant particulièrement fondamentales.

• **Les tensions entre garçons et filles dans les quartiers, une crispation viriliste ?**

Les tensions entre garçons et filles dans les quartiers dits difficiles (principalement ceux de la politique de la ville) ou dans le cadre scolaire (collège et lycée) sont régulièrement évoquées depuis quelques années, qu'elles prennent la forme extrême de «tournantes» (viol collectif), d'injures sexuelles ou d'agressions physiques. Il y a deux ans le meurtre de Souane, brûlée vive, ou dans un registre différent le succès de la marche des «Ni putes ni soumises» ont donné à cette question une nouvelle ampleur.

Certains ont qualifié cette montée des tensions de «crispation viriliste» en faisant valoir que celle-ci pouvait conduire à des violences à l'égard des filles aussi bien que des garçons efféminés. On peut trouver à cette crispation plusieurs explications (difficultés à trouver sa place en matière scolaire, dans l'emploi, vécu discriminatoire, repli sur la culture d'origine) : «*Ne pouvant être valorisés en tant qu'hommes par un métier et une place sociale les garçons se replient sur les valeurs traditionnelles de la virilité, notamment sur la violence faite aux femmes et aux hommes qualifiés d'homosexuels*» (Daniel Welzer-Lang). Ce virilisme implique aussi certains devoirs à l'égard des femmes proches, les sœurs ou les cousines, protégées et soumises à une véritable surveillance. Les filles vivent quant à elles une double contrainte, l'obligation d'être une femme «bien», sérieuse, très valorisée dans la culture du Maghreb dont beaucoup sont originaires et dans le même temps celle d'être regardée différemment par les hommes du fait de leur féminité.

De manière générale, même en l'absence d'agression caractérisée, l'ensemble des études réalisées sur cette question soulignent que les relations entre garçons et filles très tendues sont aussi traversées d'accusations réciproques : «*pour les garçons, les filles ont du vice, pour les filles, les garçons sont hypocrites. Les sentiments de rancœur et de jalousie des filles à l'égard des garçons mais aussi à l'égard des filles, surtout si elles parviennent à avoir des relations sentimentales et sexuelles, sont très accusés*» (enquête empirique sur les groupes et regroupements de jeunes dans deux quartiers prioritaires de la politique de la ville, 2003).

Cette montée des tensions se déroule dans l'espace du quartier. On y assiste à une remise en cause de la distinction entre espace privé et espace public. Le quartier est peu à peu «privatisé». Les jeunes filles le décrivent d'ailleurs comme un espace contrôlé socialement par les hommes. C'est le retour d'une certaine ségrégation hommes-femmes, une remise en cause progressive de la mixité. Pour lutter contre le contrôle des jeunes hommes, les filles mettent en place des groupes de filles, des sorties entre filles. Cette disparition de la mixité s'appuie sur un retour de la méfiance entre les deux sexes, une domination de l'espace du quartier par les jeunes garçons et une survalorisation de la différence entre hommes et femmes.

On peut relier la question du port du voile à la lumière de ces trois éléments. Porter le voile pour une jeune fille peut signifier qu'elle subit dans son quartier une injonction paternelle, fraternelle ou plus généralement la pression des garçons à faire preuve de pudeur et se protéger. Mais cela peut aussi renvoyer à un choix personnel d'affirmation d'une identité féminine de plus en plus différenciée ou tout simplement, de manière pragmatique à une manière de se protéger des agressions de toutes sortes dans l'espace du quartier.

Ce climat de tensions renforce encore le huis clos dans ces quartiers. La marche de «Ni putes ni soumises», la poursuite des actions de cette association ont permis à des femmes et des jeunes filles de dévoiler les difficultés quotidiennes auxquelles elles étaient confrontées, de lever le silence. Il reste que ce mouvement qui affiche un discours très tranché et ressenti comme conflictuel sur les valeurs (l'affirmation combative de la laïcité et le rejet par principe du voile n'ont pas toujours été compris), n'a pas suscité dans ces quartiers – y compris auprès des femmes – l'adhésion que l'on pourrait imaginer à travers sa place dans le débat public. L'angoisse d'être stigmatisés, la crainte d'être utilisés, une forme d'ultra sensibilité au respect de la dignité caractérisent les jeunes de ces quartiers, filles comme garçons.

«Ni putes ni soumises» (NPNS comme on l'appelle) a eu le mérite d'attirer l'attention de l'ensemble de la société sur des évolutions qui nous concernent tous. Elle n'a pas trouvé les réponses à ce qu'elle dénonçait et a pu conforter un sentiment de méfiance et d'isolement déjà très présent, d'autant plus que les habitants de ces quartiers se vivent en état de stigmatisation permanente.

Ce sentiment d'isolement renvoie au manque de structures associatives jouant un rôle de médiation qui permettrait de structurer une culture de citoyenneté et de respect. Nombre d'associations d'insertion y travaillent. Mais peu prennent en charge spécifiquement les adolescents et assurent

les missions éducatives et d'animation dont ils ont besoin. «*La question se pose de s'en remettre au collège pour assurer l'ensemble de ces fonctionnalités. Confronté à des moyens plus limités que le lycée, à la pluralité de son public, à la difficulté de trouver des relais dans son environnement, le collège ne peut remplir efficacement toutes ses missions. Pourquoi avons-nous de telles réticences collectives à mettre en place des lieux de sociabilité pour ces adolescents ?*» (Luc Faraldi, DIV, 2004).

Le mélange de désarroi et de repli identitaire, l'invention de codes sociaux propres qui remettent en cause la mixité et l'égalité caractérisent la montée des tensions entre garçons et filles dans les quartiers. Cette évolution prend de l'ampleur si on en croit la plupart des études réalisées pour la Délégation interministérielle à la ville. Elle devient aujourd'hui préoccupante.

• Les impensés de la mixité scolaire

«*Lorsque la mixité scolaire a été introduite en France dans les années 1960, elle n'a été pensée ni dans ses finalités politiques ni dans ses finalités éducatives et pédagogiques*» (Mosconi, 2004). La mixité dans les établissements scolaires, conséquence de la scolarisation de masse, s'est mise en place de manière pragmatique à la fin des années 1950. Personne n'avait réellement anticipé la révolution qu'elle allait représenter pour le déroulement des études, les parcours des élèves, les relations entre les garçons et les filles. Ses conséquences n'ont guère été évaluées ensuite. Elle reste aujourd'hui un forme d'impensé dans les politiques d'éducation.

Depuis plusieurs années, des voix autorisées (Avis du Conseil de l'éducation, 1999) s'élèvent pour proposer des aménagements de la mixité, voire sa remise en cause. Avec le développement des violences scolaires – notamment dans les établissements situés en zone d'éducation prioritaire – ce débat a atteint le grand public. Les interrogations évoquées se fondent sur plusieurs observations d'ordre très différent : la meilleure réussite scolaire des filles le fait que les enseignants n'interagissent pas de la même manière avec les garçons et les filles, et que la mixité encourage des relations sexuelles précoces.

«*Les clivages sexuels restent forts et la mixité de la classe n'est pas garante d'une mixité réelle entre les jeunes.*» (Richard Cloutier, 2001). Pour les filles comme pour les garçons, la possibilité d'aménager des temps de non-mixité, voire une non-mixité permettrait un apprentissage des savoirs plus serein. Selon les cas, la non-mixité a d'ailleurs été défendue alternativement comme un moyen de permettre aux filles et aux garçons de mieux bénéficier du système éducatif.

Pour les filles, il s'agit d'obtenir enfin une orientation dans des filières d'excellence qui correspondent mieux à leurs résultats scolaires ; les filles continuent en effet aujourd'hui de souffrir d'une orientation qui les défavorise ensuite dans l'accès aux grandes écoles.

Pour les garçons, il s'agit de pouvoir étudier en toute tranquillité loin du défi permanent que constitue la présence des filles qui réussissent mieux en classe et les déstabilisent par leur capacité de séduction. Les partisans de cet aménagement de la mixité font enfin remarquer que la réussite scolaire des filles ne peut lui être attribuée. Une fois l'accès à l'éducation obtenu, les filles auraient fait aussi bien sans la mixité.

Mais les arguments de ceux qui s'opposent à un aménagement de la mixité ont néanmoins une vraie force lorsqu'ils font valoir que dans une période où la conflictualité des relations hommes-femmes est un sujet quotidien, aménager la mixité pourrait être perçu comme un désengagement de l'État des responsabilités qui lui incombent en termes de violence scolaire ou comme un sacrifice implicite des filles, puisqu'il s'agirait avant tout de préserver les garçons aujourd'hui plus touchés par l'échec scolaire.

L'intérêt de ces interrogations est qu'elles rompent un certain impensé et nous renvoient à la nécessité de développer un système d'évaluations fiables sur lesquelles pourrait s'appuyer ce débat sensible. Pourquoi en effet récuser d'emblée une approche pragmatique, sachant que selon les cycles scolaires et les établissements la question se pose sans doute différemment ? Il paraît essentiel de disposer en ce domaine d'éléments d'analyse plus nourris pour sortir d'un affrontement de principe, où la non-mixité symboliserait par principe une régression de la place des filles dans le système éducatif.

L'intérêt d'une notion comme la mixité est, qu'au contraire de concept comme l'égalité ou la parité, qu'elle pose la question du mélange des deux sexes et de leur harmonie. La mixité doit s'analyser au cas par cas, dans un contexte, une temporalité, un lieu. Elle doit s'apprécier au regard des individus qui la mettent en œuvre et la composent, ces garçons et ces filles-là. Un approfondissement de la compréhension de la mixité scolaire en mettant l'accent sur la situation des établissements et les différences selon les cycles scolaires ne pourrait qu'être fructueux.

Enfin, ce débat sur la mixité scolaire doit ouvrir sur d'autres préoccupations. L'évolution des programmes scolaires doit notamment jouer un rôle central dans une réflexion sur l'éducation des garçons et des filles. Comme le souligne l'étude réalisée par Annette Wiewiorka sur *«La place des femmes dans*

l'histoire enseignée» pour le Conseil économique et social qui propose des pistes pour sortir *«d'une histoire de France où seuls les événements, les guerres, les grands hommes structurent le récit»*, il reste sur ce point un long chemin à faire.



Ces éléments de diagnostic ne sauraient rendre compte de manière exhaustive de l'évolution des relations entre les hommes et les femmes. Leur intérêt est d'illustrer combien les dynamiques d'évolution actuelles sont contradictoires et, à certains égards, conflictuelles. Au sein du monde du travail, dans le couple, en politique, dans les relations sociales en général, la redéfinition des places assignées aux hommes et aux femmes crée un mouvement général de réorganisation.

C'est dans un moment comme celui que nous vivons que les apports de la prospective peuvent être les plus féconds. En décryptant l'avenir, en prenant en compte certaines des tensions actuelles pour construire des scénarios contrastés, celle-ci peut aider les responsables politiques à prendre la juste mesure des enjeux, à faire le lien entre les dispositifs juridiques et leurs répercussions sur la société et à concevoir pour l'avenir des politiques publiques aux objectifs clairs. La prospective est un garde-fou contre la tentation d'esquiver une conflictualité déjà très présente. Elle est aussi une manière d'envisager le dépassement de cette conflictualité en tenant compte des effets du temps et du jeu des acteurs.

3. Une prospective de l'évolution des relations entre les hommes et les femmes

3.1. L'approche générale

La démarche de prospective proposée sera structurée autour de scénarios qui pourront être utilisés par les responsables politiques comme autant d'axes de réflexion pour définir les grandes orientations des politiques publiques. Ces scénarios proposent des évolutions des relations entre les hommes et les femmes sous l'effet de leurs dynamiques internes, mais aussi des évolutions de la société, dans les domaines de l'économie, de la politique et des pratiques sociales.

Les scénarios sont construits en prenant en compte les différents facteurs qui influent sur l'avenir des relations entre les hommes et les femmes. Certains facteurs sont considérés comme des invariants c'est-à-dire qu'ils varieront très peu à un horizon de 10 à 15 ans. D'autres, en revanche, pourront dans la même période présenter des évolutions fortes et prendre des valeurs très différentes ; ils sont donc

considérés comme des variables dans le cadre des scénarios.

Ces variables peuvent découler de l'évolution générale de la société. On parlera alors de variables exogènes ou de déterminants externes. Mais elles peuvent également être liées aux dynamiques propres des relations hommes-femmes ; ce seront alors des variables endogènes.

Pour exposer les scénarios de prospective, on a choisi de partir des éléments relatifs à l'évolution de la société (les variables exogènes) pour décrire ensuite la toile de fond des relations entre les hommes et les femmes (les invariants en ce domaine), avant d'exposer dans un troisième temps les évolutions possibles des variables endogènes. Enfin, les scénarios seront détaillés dans un dernier temps. Quatre scénarios différents seront proposés.

3.2. L'évolution du monde et de la société

Cette évolution se structurera autour de six champs : l'économie, la politique, les faits sociaux, les valeurs, les technologies et les territoires. On a choisi de les faire varier selon des scénarios-types décrits ci-dessous.

• L'économie

Ce champ sera considéré selon quatre variantes : le «libéralisme pur», le «libéralisme social», «l'État interventionniste» et «l'économie plurielle». Du point de vue économique, l'accroissement du travail féminin dans l'économie marchande est à la fois une source de richesse et une variable de déstabilisation et d'adaptation. Pour les sociétés développées, la tendance à la marchandisation des services peut conduire dans des scénarios hyperlibéraux et libéraux sociaux, vers un accroissement et une précarisation du travail féminin. Dans le cadre d'un «État interventionniste», le travail féminin marchand est pris en compte sur la base d'une égalité des droits. Dans le cadre d'une «économie plurielle», des différenciations peuvent intervenir, le travail féminin étant la source de nouvelles formes d'implications et de création de valeur.

• La politique

Quatre variantes sont distinguées : idéologique, libérale, républicaine, et régionaliste. Les scénarios libéral et républicain poussent au développement de l'égalité des droits et de compétences productives. La variante idéologique (idéologies religieuse, autoritaire, sécuritaire) renforce les inégalités dans les rôles respectifs des femmes et des hommes. Le scénario régionaliste peut favoriser une certaine diversité dans les rôles et les droits des

femmes sur des bases traditionalistes ou innovantes.

• Les faits sociaux

Quatre variantes sont également distinguées : communautaire, individualiste, citoyenne et de reproduction sociale. Les scénarios individualiste et citoyen poussent vers une responsabilisation plus grande des hommes et des femmes, se traduisant par une égalité réelle plus forte. Le scénario communautaire conduit à une diversité de normes et de comportements avec *in fine* une stagnation ou une régression du rôle et du statut des femmes. Le scénario «reproduction sociale» renforce la ségrégation selon l'origine.

• Les valeurs

On distingue de nouveau entre 4 variantes : reproduire, conquérir, épanouir et responsabiliser. Les scénarios «reproduire» ou «conquérir» renforcent la ségrégation entre hommes et femmes, le scénario «épanouir» peut développer les spécificités et la différenciation, le scénario «responsabiliser» contribue à développer une plus grande égalité dans les rôles et la symbolique qui y est associée.

• Les technologies et le développement durable

Quatre variantes sont distinguées : l'hypertechnologie, le développement durable, les technologies intégrées, les technologies considérées comme suspectes. Les scénarios «développement durable» et «technologies intégrées» peuvent contribuer à améliorer le positionnement féminin dans le monde économique, en privilégiant l'utilité et la dimension d'avenir. Le scénario «hypertechnologie» permet aux hommes de maintenir une différenciation en leur faveur. Le scénario de la «suspicion à l'égard des technologies» est plus ambigu entre le maintien d'un équilibre ancien et l'émergence de valeurs nouvelles relativisant l'importance du progrès technique.

• Les territoires

De nouveau quatre variantes sont distinguées : la structuration de ghettos, les inégalités régionales, une péréquation entre territoires et des diversités régionales plus fortes. Le scénario des ghettos, riches comme pauvres, creuse les disparités entre hommes et femmes ; le scénario des inégalités régionales répercute et élargit le spectre des inégalités ; le scénario de péréquation peut ouvrir la voie à une différenciation positive des rôles entre hommes et femmes ; le scénario de «diversité régionale» ouvre le champ des évolutions.

3.3. Quelle toile de fond pour les relations entre les hommes et les femmes ?

La toile de fond des grands invariants des relations entre les hommes et les femmes à 10/15 ans vient compléter ces évolutions globales. Dans cette toile de fond, trois éléments peuvent être distingués :

- *Une évolution lente et continue du développement des droits des femmes.* Son développement n'est pas uniforme et peut donner lieu à des retours en arrière, mais la tendance est à l'émancipation des femmes. La reconnaissance juridique des droits est soutenue par l'accroissement de l'implication des femmes dans l'économie. Cette tendance à plus d'égalité n'est pas uniforme. Les règles fluctuent selon les secteurs de la vie et les rapports de forces sont clairement à l'œuvre, collectivement et dans les relations interindividuelles.
- *La persistance d'une différenciation culturelle entre les valeurs féminines et masculines.* Cette différenciation continue d'être inscrite dans les apprentissages culturels et éducatifs. À l'échelle d'une ou deux générations, l'inertie des tendances en ce qui concerne l'espace privé et les mythes et modèles culturels apparaît très forte.
- *Le rôle de la physiologie et de la maternité dans la répartition des tâches dans les couples et l'implication professionnelle.* Même si les sociétés avancées ont progressé vers une plus grande liberté des femmes, les aspects physiologiques et psychologiques liés à la maternité potentielle ou réalisée sont une donnée influant sur le degré de mixité de certaines tâches, leur répartition entre hommes et femmes et la disponibilité qui joue un rôle clef dans l'accès aux fonctions.

3.4. Les variables endogènes : résolution des conflits et actions collectives

Différentes formes de comportements de résolution des conflits (résolution par domination, par évitement ou par dépassement) sont apparues historiquement dans les relations hommes-femmes ; elles se sont juxtaposées et recomposées.

Dans cette dynamique, les mouvements féministes jouent un rôle central. Les hommes peuvent également jouer un rôle : ils interviennent comme soutiens, facilitateurs, frein ou opposition, ou en gardant une attitude neutre, vis-à-vis d'initiatives qui sont d'abord issues du monde féminin. Les avantages que présentent pour eux les situations existantes ne les incitent pas à prendre des initiatives ou à déclencher des ruptures.

Comme cela a été mis en évidence dans l'analyse, le développement des actions collectives féministes

se construit sur deux types de tensions : a) celle qui existe au quotidien entre hommes et femmes, qui peut aussi être éludée par des comportements d'esquive, b) celle qui naît du développement de formes d'indifférenciation par le droit, et de la persistance de fait de différences entre hommes et femmes. Ces différences peuvent être subies ou au contraire revendiquées.

On a choisi de développer la prospective de ces deux variables (résolutions des conflits et actions collectives) au sein de quatre scénarios endogènes contrastés appelés micro-scénarios. Ces micro-scénarios seront ensuite utilisés pour l'élaboration des grands scénarios de l'avenir des relations entre les hommes et les femmes.

- Le premier micro-scénario associe coopération et égalité : *c'est le scénario de la mixité par l'égalité.* Le dépassement des conflits s'y effectue par la coopération pour une plus grande égalité. Les femmes s'impliquent aux côtés des hommes, dans les partis, les clubs, les associations.
- Le second micro-scénario associe les modes d'égalité et d'affrontement, *c'est le scénario des suffragettes,* revendiquant par l'organisation d'instruments d'action et de lobbies féminins, l'égalité des droits et la légitimité et la nécessité des organisations communautaires de femmes pour faire valoir leurs points de vue.
- Le troisième micro-scénario associe affrontement et différenciation : *c'est le scénario des amazones.* L'objectif n'est plus l'égalité mais le combat pour la délimitation de zones féminines de pouvoir, pour des visions féminines du monde, avec des postures qui peuvent être progressistes ou récessives.
- Enfin, le quatrième micro-scénario associe coopération et différenciation : *c'est le scénario de l'action en coopération* avec les hommes, pour l'intégration de points de vue féminins et masculins sur le monde. Ce féminisme combine le travail entre femmes et l'ouverture à l'interaction avec les hommes dans un monde de différence et d'égalité.

3.5. Les grands scénarios d'évolution des relations hommes-femmes

Ces grands scénarios sont construits en combinant les variantes d'évolution du monde et de la société, la toile de fond des relations hommes/femmes et les micro-scénarios. Ils sont l'aboutissement de la démarche prospective.

- **Le scénario de « prolétarisation féminine »**

Dans ce scénario, le durcissement du monde et de la société et les évolutions économiques amènent à

une forme de précarisation massive des femmes et à une régression de l'égalité réelle et statutaire, sauf pour un petit nombre de femmes.

Il correspond à la combinaison de plusieurs effets qui se renforcent :

- une augmentation de la pression économique dans un cadre ultralibéral ;
- un durcissement politique idéologique et sécuritaire dans le cadre d'un affrontement économique entre grandes zones mondiales, de développement des mafias et du terrorisme ;
- une fracture sociale s'aggravant amenant aux renforcement des classes et à la création de castes sociales qui assurent et se transmettent le pouvoir ;
- un renforcement des valeurs de la compétition et de la réussite sociale ;
- un développement technologique accéléré, amenant des fractures nouvelles de type «fracture numérique» ;
- la constitution de ghettos d'exclusion sociale ;
- sur un fond de domination masculine, la conquête de zones d'autonomie nouvelles pour les femmes dans des contextes d'affrontement et d'évitement actif : cellules sociales, familles de femmes, organisations politiques de femmes, entreprises «amazones»... ;
- un durcissement de la domination masculine dans les relations interpersonnelles : individuelles (couple) et collectives (média, lieux publics).

La mixité globale progresse dans le domaine économique sous l'effet de la pression économique sur les ménages et non d'une émancipation par la participation à la production de richesses. Le développement des métiers de service et d'assistance, peu reconnus et faiblement rémunérés, renforce la féminisation en cours des emplois les moins rémunérés et les moins reconnus, faisant apparaître un nouveau prolétariat essentiellement féminin. Le *plafond de verre* se durcit pour la fraction des femmes qui accéderait à des métiers de responsabilité. Surfant sur la vague technologique, les hommes continuent d'investir les nouveaux métiers symboliquement et financièrement reconnus et d'occuper les métiers préservés. Par ailleurs la technologie est mise au service du travail féminin de production à domicile.

Le climat international d'affrontement et les problèmes de sécurité dans la vie de tous les jours avivent les conflits à l'échelle mondiale et locale. Le nationalisme français et européen se développe dans une compétition économique et politique. L'évolution des corpus de valeurs s'effectue dans le sens d'une différenciation et d'une domination réaffirmées des hommes dans les rapports individuels ou collectifs. Un féminisme de solidarité et d'évitement peut trouver en conséquence plus d'écho et se développer durablement.

Globalement, *cette évolution renforce les clivages et a un effet régressif sur l'égalité entre hommes et femmes à tous les niveaux : mixité, emplois, valeurs.*

• Le scénario de l'escalier d'Escher

Sur un fond de progrès régulier de reconnaissance des droits de la femme, ce scénario repose sur un patchwork d'évolutions contradictoires qui conduisent globalement à une stagnation :

- un progrès régulier dans le monde vers un libéralisme social, qui tend à réduire et rendre plus acceptables les inégalités ;
- le développement d'une organisation politique au service du développement économique et de l'implication des femmes dans l'économie marchande ;
- une évolution vers de plus en plus d'individualisme dans les valeurs et donc plus d'autonomie, plus d'égalité et plus de solitude ;
- la solidification et la reproduction du patchwork de valeurs existantes aujourd'hui. La femme est libérée, maternante, féminine, responsable, conciliante ;
- l'intégration des technologies et de leurs impacts dans des sens variés selon les domaines, travail à domicile, sécurité accrue, connexion familiale facilitée, présence continue des médias ;
- une diversité des richesses et des accès aux droits selon les régions, partiellement compensée par l'organisation politique ;
- la lutte continue des femmes pour leur émancipation ;
- dans la résolution du rapport homme-femme, une grande variété de comportements selon les situations interpersonnelles ou collectives.

Un équilibre est maintenu entre la volonté de progresser vers des approches plus égalitaires des

rappports hommes-femmes et des contraintes économiques et sociales qui tendent à ralentir, voire à revenir en arrière sur certaines évolutions. Ainsi : a) *du point de vue professionnel* se juxtaposent les tendances aujourd'hui à l'œuvre : une marchandisation continue du travail féminin, un accès à l'emploi généralisé, mais des disparités fortes dans les pratiques et des discriminations dans les rémunérations et les carrières confirmées ; b) *des évolutions organisationnelles et technologiques* favorisant le travail à domicile ré-introduisent de la dissymétrie dans la répartition des tâches et la reconnaissance des positions ; c) *les femmes continuent d'assumer globalement les tâches familiales* avec des progrès lents et réels de l'implication des hommes. Certaines évolutions subtiles de valeur, comme de prendre de plus en plus de temps pour s'occuper de ses enfants ou de ne pas tout sacrifier à sa carrière, renforcent une différenciation régressive ; d) *du point de vue institutionnel*, les progrès sont là aussi lents et continus dans les institutions établies et des disparités fortes créées dans les nouveaux lieux de pouvoir.

Les femmes sont donc écartelées entre une pression grandissante des tâches et des responsabilités au quotidien, l'image de la «superwoman» apte à tout concilier et des droits et un potentiel d'autonomie qui s'accroissent. Ce scénario en équilibre entre différentes tendances qui tiraillent la société, verrait se réduire les inégalités extrêmes et conforter une différenciation pratique, douce mais affirmée, des rôles et des inégalités entre les hommes et les femmes.

• Le scénario de la République mixte

Dans ce scénario, le projet de la République et de la citoyenneté constitué autour d'un territoire, d'un peuple et des droits de l'être humain est développé et étendu pour intégrer les progrès économiques et technologiques et construire une égalité réelle entre les hommes et les femmes :

- l'organisation économique fait place au sein d'une économie libérale à une intervention résolue de l'État pour orienter l'économie aux services de la nation ;
- l'organisation politique vise à développer les compétences des citoyens et créer un cadre au service de la production de richesses ;
- le citoyen dispose de plus en plus tôt de droits, de choix et de responsabilités individuelles amenant à une autonomie de plus en plus grande ;
- la nation et ses valeurs étendues au niveau européen, sont orientées vers la reproduction

d'un idéal où l'être humain est citoyen du monde libre et responsable ;

- le développement technologique est perçu comme facteur de progrès mais doit être mis au service du développement durable ;
- le territoire national est considéré comme une zone de péréquation permettant de garantir partout les mêmes droits et d'aller vers une égalité des chances ;
- la résolution des rapports hommes-femmes est encouragée dans un sens d'une égalité/identité plus grande en droits, compétences, reconnaissance et responsabilité ;
- les femmes s'organisent pour promouvoir de façon coopérative une mixité plus forte, une répartition des tâches indifférenciée et une reconnaissance égale.

Sous l'effet d'une éducation de plus en plus mixte et homogène pour les hommes et les femmes, dans le cadre d'institutions mettant en œuvre le paritarisme ou la discrimination positive et d'une évolution des valeurs dans la formation et les médias, la volonté de coopération sur des bases égalitaires entre les hommes et les femmes s'affirme. La structuration de l'économie et de la société autour de valeurs de proximité, d'autonomie, et de développement durable déplace certains équilibres et réduit les discriminations, permettant aux hommes et aux femmes de se répartir les tâches et de bénéficier d'une reconnaissance identique.

Le développement de l'autonomie des individus à l'ensemble des strates de l'organisation sociale pousse à l'indifférenciation et l'égalité des rôles, mais les invariants de différenciation dans l'éducation sexualisée et de prégnance de la maternité persistent. La dissociation entre les mondes économique et institutionnel indifférenciés et les mondes associatif et privé marqués par une différenciation forte s'accroît, même si dans la résolution des conflits les formes de coopération sont privilégiées.

Les femmes s'organisent entre elles pour œuvrer à réduire ces formes de différenciation inégalitaires. Quant aux hommes, ils résistent à ces évolutions, ce qui est source de tensions dans la sphère économique et institutionnelle, comme dans la sphère privée. *L'évolution des femmes vers une plus grande égalité des droits est donc fragilisée par l'absence de résolution des contradictions entre égalité et différence.*

• Le scénario du «yin yang»

Dans ce scénario, le génie individuel s'inscrit dans un spectre «yin yang» qui dépasse les frontières de genre. L'organisation économique, politique et

sociale est centrée autour des individus et de leur épanouissement au sein de communautés variées :

- dans une approche d'économie plurielle et du développement de la société de la connaissance, la nature des richesses échangeables, les modalités et les circuits économiques se diversifient ;
- les organisations politiques se restructurent autour d'une démocratie participative de proximité locale et régionale prépondérante, se coordonnant dans un cadre de démocratie élective au niveau national et européen ;
- les communautés de natures variées et ouvertes recomposent des liens sociaux non exclusifs, perméables et additifs ;
- la philosophie dominante est celle de la reconnaissance et de l'épanouissement du génie individuel, sources d'énergie mais aussi d'inégalités non compensées ;
- les technologies nouvelles sont passées au filtre de leurs apports et de leurs contraintes et leur développement décidé ou freiné selon ;
- la diversité géographique est forte et revendiquée, ce qui peut être un facteur de richesse mais aussi d'affrontement ;
- la résolution des rapports hommes-femmes s'effectue dans un dépassement des oppositions par reconnaissance des compétences de chacun indépendamment du filtre masculin-féminin ;
- les femmes travaillent dans une prise en compte, entre elles, mais en partenariat avec les hommes sur l'évolution des valeurs de la société et de la condition féminine.

Cette situation correspond à un mouvement de déconstruction/reconstruction de liens affectifs, sociaux, économiques et politiques, centrés sur l'individu et ses relations avec les autres, basés sur l'épanouissement des génies individuels et un renforcement et une diversification des interactions. Du point de vue de l'économie, des valeurs et des organisations, une plus grande diversité des modèles permet de mieux prendre en compte les apports de chacun et reconnaître sa place. Dans les sphères privées, la différenciation des identités s'appuie sur une forme d'indifférenciation de genre, chacun cultivant ses valeurs propres de nature féminine ou masculine.

Transposée aux échelons sociaux, économiques et institutionnels, *cette indifférenciation des genres efface pour une grande part les obstacles et les tensions entre hommes et femmes*. Le changement

de valeurs rend les différences qui continuent d'exister moins discriminantes. Les approches d'évitement peuvent être développées sans que cela pose de problème essentiel, car elles s'inscrivent dans un cadre de coopération.

Ce scénario très positif du point de vue des relations hommes-femmes et facteur d'intégration sociale si l'on considère la dimension du genre, peut par ailleurs (et c'est un paradoxe intéressant) *entraîner des dynamiques de créativité*.



L'évolution des relations hommes-femmes est aujourd'hui très ouverte comme l'illustrent les quatre scénarios d'évolution contrastés qui ont été proposés. Cette évolution jouera un rôle essentiel sur l'avenir de l'organisation sociale, des valeurs collectives et des aspirations individuelles.

La montée des tensions entre hommes et femmes traduit d'abord des processus de redéfinition identitaire. Aux interprétations qui présentent alternativement les femmes comme victimes des hommes et les hommes comme victimes des femmes, il faut préférer celles fondées sur une dynamique de changement des mentalités qui les englobe dans un même mouvement. On peut même penser que cette dynamique affecte davantage les hommes *«traditionnellement d'abord héritiers des valeurs, bien plus qu'auteurs de leurs désirs»* (Rausch, 2004).

La progression de la mixité au travail, dans l'éducation, en politique conduit les hommes à pouvoir s'interroger plus librement sur leurs désirs et à se poser différemment la question de l'épanouissement et de la réussite. La nécessité de se penser comme individu y a pris une nouvelle force. Mais la libre définition de l'identité masculine ne va pas de soi. Sa visibilité dans le champ public reste encore principalement liée au dévoilement de l'homosexualité masculine et des interpellations qu'elle porte en termes d'égalité des droits.

Enfin, la complexité des problématiques que porte aujourd'hui la relation hommes-femmes conduit à relativiser la crise du mouvement féministe, si souvent dénoncée avec sarcasme. Plus qu'une crise, la diversité des points de vue de femmes traduit le plein épanouissement de celles-ci comme individus et leur intérêt pour une confrontation intellectuelle qui ne soit pas que de revendication.

Face à ces évolutions, on comprend les difficultés qu'il peut y avoir à définir des politiques publiques adaptées. La mise en œuvre de l'égalité entre les hommes et les femmes, si elle reste l'objectif

central des politiques publiques, doit être précisée et complétée. Penser et organiser la mixité apparaît ainsi comme une priorité que ce soit à l'école, dans l'entreprise ou en politique.

Le recul relatif que l'on a aujourd'hui sur la mise en œuvre de politiques d'égalité entre hommes et femmes en matière salariale, ou à un moindre degré en politique, montre par ailleurs que l'intégration du *facteur temps* est essentielle. On ne peut s'en remettre seulement à la loi lorsqu'on traite de questions de société. Les politiques

publiques doivent composer avec l'inertie des comportements et les résistances au changement et inciter à les surmonter.

En ce sens, un approfondissement des pistes ouvertes par certaines pratiques de discriminations positives et la mise en valeur de pratiques exemplaires sont essentielles. L'État stratège doit puiser au sein même de la société pour trouver de nouvelles sources d'imagination. Il doit dans le même temps orienter le changement social dans un sens favorable aux valeurs démocratiques.

Des micro-scénarios prospectifs pour les médias électroniques et pour la régulation des médias

Ce document propose plusieurs micro-scénarios prospectifs sur les médias audiovisuels ou électroniques et sur la régulation des médias. Comme pour la presse écrite, le groupe de projet *Cosmos* a identifié des variables clés auxquelles il a associé des hypothèses. Ces ensembles de variables et d'hypothèses sont regroupés par dimension : «contenu», «mode de consommation», «économie du secteur», «technologie», «régulation».

Le groupe a construit à l'aide de cheminements cohérents entre diverses combinaisons de variables et d'hypothèses des micro-scénarios par dimension, première étape de la démarche prospective.

Le but de cette méthode est de schématiser les grandes tendances et ruptures dans les évolutions des médias à dix ans. Le groupe y est attentif au rapport entre le secteur public et le secteur privé, à la place du territorial et de l'Europe.

À partir des micro-scénarios construits pour la presse écrite et les médias électroniques (TV, radio, Internet, le multimédia étant accepté par le groupe comme le lien entre ces trois médias permis par les technologies) et de ceux portant sur la dimension «régulation» des médias, le groupe proposera en seconde étape de la démarche prospective de dessiner les grandes options du futur des médias. C'est sur la base de ces futurs probables, de leurs difficultés et de leurs opportunités, que le groupe formulera des recommandations à l'État.

1. Dimension «contenu» TV – radio – Internet

Préambule : la qualité et la crédibilité de l'information

La dimension «contenu» des médias touche d'emblée en démocratie à la relation entre liberté des médias, comprise comme liberté d'expression et de diffusion, et qualité et crédibilité de l'information : quelle confiance accorder à l'information pour participer à la formation et à la maturation de l'opinion publique constituante du système démocratique ? Quels risques sous-jacents à la production et à la diffusion de l'information ?

Nombreux sont les éléments de débat sur la qualité et la crédibilité de l'information : quantité contre qualité ; effets des évolutions technologiques de la numérisation sur l'accélération du temps et la durée de vie de l'information ; abondance et vitesse des informations ; difficultés à en maîtriser la collecte et le traitement ; concurrence dans leur délivrance en primeur et moindre précaution pour une information vérifiée, complète, non déformée et non manipulée ; paradoxe de l'information immédiate, multiple et quasi périmée sitôt diffusée ; impérialisme des images télévisées et numérisées sur les paroles, «choc des photos» plus que «poids des mots» ; puissance de l'écran dans la tonalité uniforme et simplifiée d'une information – séduire, choquer, mobiliser pour un audimat ; tentation de la bulle médiatique contre l'analyse et l'approfondissement de l'information, voire à l'extrême, contre «l'honneur du silence» ; sous-représentation

sociale des différentes valeurs et composantes de la société dans les médias.

Bref, conscience ou inconscience du risque permanent de dérives de l'information, conscience ou inconscience du renversement des finalités démocratiques de l'information au profit d'objectifs de divertissement banalisé et de «*perspective business*» sur des marchés financiers et publicitaires. Tous ces sujets renvoient *in fine* aux questions de l'éthique des médias, de la responsabilité éditoriale individuelle et collective, et du rapport des médias au politique et au civisme, qui seront à prendre en compte dans une prospective du rôle de l'État dans les médias.

Voici les 4 principales variables retenues pour les «contenus» des médias électroniques et, pour chacune de ces variables, les hypothèses formulées par le groupe :

- **Ciblage des consommateurs** : contenu généraliste ; contenu thématique ; contenu sur-mesure (par individu, par groupe).
- **Genre** : information (actualités, magazines...); divertissements (sports, jeux, fictions, porno...); nouveau divertissement de télé-réalité ; culture (documentaires, films, émissions culturelles, scientifiques...); multigenre.
- **Production – tendance à l'augmentation** : diversification des contenus ; appauvrissement des contenus ; production de contenus professionnels identiques ou répétés, utilisables par tous contenant (coûts de la 1^{re} diffusion, rediffusion) ; production non professionnelle de contenus.
- **Fluidité – modes d'accès et d'échanges** : contenu de stock ; contenu de flux ; échanges *peer to peer* (droits d'auteur, piratage) ; disponibilité des contenus instantanés, accessibles de partout (indexation des contenus pour «Google», médiathèques).

- **Micro-scénario «La Ferme» : la tendance forte du «thématique divertissement»**

Prolongeant la situation présente, le contenu «thématique divertissement» devient dominant, le contenu généraliste s'érode et devient mineur. Le genre privilégié, et en hausse, est le divertissement qu'il soit diffusé pour tous ou à la carte

Cette tendance forte d'une offre sélective de thèmes peut aller du «contenu tout fait» via l'achat de bouquets thématiques de chaînes ou de radios (DAB) payantes, en passant par l'offre de programmes thématiques dans des émissions généralistes jusqu'au «contenu sur-mesure» qui vise à rechercher ou à composer soi-même ses

programmes de télévision ou de radio. Les contenus de flux prévalent.

Le succès de l'offre thématique de divertissement dépend de l'envie de se distraire, de l'autonomie plus ou moins grande des consommateurs de médias audiovisuels et aussi de la propension du consommateur à payer ce type de contenu thématique. La possibilité d'interactivité entre le média et le consommateur est un facteur du développement du «thématique divertissement», mais aussi la quantité et la diversité de l'offre de ce type de contenus.

La question de l'adéquation de l'offre à la demande de contenus est surtout posée par le niveau de qualité des programmes de divertissement : le succès de la télé-réalité sur le mode de *Loft Story* ou de *La Ferme des célébrités*, qualifiée par certains de «cirque médiatique», interroge sur le sens des politiques de communication audiovisuelles.

Comme pour les chaînes généralistes, les deux écueils des chaînes thématiques sont la programmation et le financement, avec une acuité plus forte, d'où une recherche de recettes publicitaires (nouveaux secteurs ouverts à la publicité, tarifs, temps d'antenne...), une diversification des ressources (par exemple avec les produits dérivés) et des contenus thématiques (télé-réalité, jeux, *docu-drama*, *docu-fiction*...).

Le rapport de force entre chaînes généralistes et chaînes thématiques basculera au profit des chaînes thématiques lorsqu'elles obtiendront un effet de taille qui leur permettra d'accroître leurs recettes publicitaires, d'obtenir des exclusivités et, de fait, d'augmenter leur audience. C'est une problématique commune à l'audiovisuel gratuit et payant. Mais cette problématique peut s'inverser comme pour Canal + dont le modèle de télévision cryptée thématique initialement fondé sur le cinéma et les exclusivités sportives, mais aussi sur «l'esprit Canal» d'impertinence, dérive vers un contenu généraliste, notamment sous l'effet de l'inflation des droits sportifs.

Ce scénario est le tendanciel le plus fort, dans la prolongation des évolutions constatées de l'audimat des thématiques. La «thématique divertissement» se développe, portée par les diffusions sportives, la télé-réalité, les émissions pour enfants. Cette offre est multiple et s'appauvrit. Elle correspond à des contenus de flux, périssables, qui se renouvellent rapidement mais pas forcément sans investissement. Cette tendance pourrait s'amplifier et donner naissance à une «chaîne thématique amirale» de divertissement de masse, type TPS Star, qui se démultiplierait en chaînes thématiques spécifiques. Ce modèle se déclinerait en deux marchés : un marché gratuit pour la «chaîne amirale» et un

marché payant pour les chaînes spécifiques. Dans ce cas, les regroupements et la concentration seraient inévitables à l'image du marché des radios commerciales.

Dans ce contexte de *majeure* «thématique divertissement», quelle place pourrait occuper la télévision locale? Telle qu'elle existe, l'économie des télévisions locales n'est pas viable car celles-ci n'ont pas atteint une masse critique du marché publicitaire. Aussi faudrait-il une syndication d'au moins 15 télévisions locales pour proposer les 7 à 8 millions de téléspectateurs de «fonds commun» nécessaire à l'obtention de recettes publicitaires suffisantes. La donne économique de la télévision locale et son contenu, pourraient changer avec la télévision numérique terrestre (TNT) plus accessible pour le public avec des coûts de diffusion en diminution du fait d'une augmentation du nombre ou du périmètre des zones desservies (télévisions de ville, de pays, de proximité).

- **Micro-scénario «France Info» :**
la tendance moyenne du «thématique info»

La tendance du contenu «thématique info» est moins forte que la tendance du contenu «thématique divertissement».

La «thématique info» se développe portée par l'envie d'informations fiables qui peuvent être offertes en permanence type France Info ou projet de chaîne d'information internationale (CII). C'est un scénario tendanciel de contenu thématique axé sur l'information dont la probabilité de réussite est importante, le contenu de type généraliste reste dans ce cas mineur.

Les contenus thématiques se diversifient pour proposer une offre informationnelle pouvant intéresser le consommateur. Ils doivent être produits et accessibles en continu. Internet risque alors de devenir un support privilégié de contenus thématiques info de flux, surtout si l'évolution va vers un accès aux médias plus autonome. Cette diversification de contenus est peut-être une opportunité pour les chaînes et stations généralistes dont l'information est historiquement le fond de commerce. La question de la qualité de l'information reste posée au moins autant dans cette tendance de «thématique info» que dans le développement des «généralistes».

- **Micro-scénario «Bouillon de culture» :**
la tendance faible du «thématique culture»

La tendance d'évolution des médias vers un contenu plutôt «thématique culture» est faible. Il se développe porté par l'envie de connaissances et de culture type France Culture, France Musiques, France 5, Arte ou Mezzo.

C'est plutôt une sous-variante de la tendance du contenu «thématique info» qu'une tendance à part entière dans un esprit missionnaire, cette offre pouvant être appréciée par des consommateurs qui sont tout aussi exigeants en termes de qualité des contenus.

Mais les modes de production et d'accès aux contenus culturels diffèrent des contenus info, ce sont des contenus de stocks, et non de flux, où doit pouvoir se manifester la créativité des producteurs. Les contenus thématiques sont produits essentiellement par des professionnels. Ils peuvent être conçus pour être répétés. L'offre de contenus culturels est faite d'émissions et de programmes ciblés qui peuvent être stockés et rediffusés aussi bien en mode TV, radio ou Internet.

- **Micro-scénario «Coca-Cola» :**
la tendance forte du «généraliste décerveleur»

Le scénario tendanciel d'une majeure généraliste s'impose grâce à des contenus appauvris et à l'accès à un public de masse. La télé-réalité n'est pas un phénomène de vogue et devient un contenu majeur dans l'offre généraliste des médias audiovisuels.

Dans cette hypothèse, l'offre de télé-réalité doit être abondante et accessible, ce qui entraîne un appauvrissement des contenus. Le scénario retient la dominance de «chaînes généraliste amirales» avec des programmes type «grand messe», mais qui ont aussi des chaînes thématiques mineures comme TV Breizh ou Odyssée. Un scénario du «contenu multigenre bas de gamme» dans lequel le consommateur dispose, sans contrainte particulière d'accès, d'une multitude de contenus banalisés et sans qualité peut faire partie de ce scénario généraliste «décerveleur» d'émissions «grand messe».

La consommation de la télé-réalité est peut-être plus appréciée du côté du consommateur si lui-même est en posture d'identification forte quel que soit son niveau social : il pourra en parler avec d'autres. On peut supposer que la répartition de la télé-réalité entre télévision, radio, et Internet privilégiera la télévision surtout si elle permet une participation du public par une première «interactivité» sur un mode simple et rentable d'appels téléphoniques et de SMS surfacturés.

La question essentielle dans ce scénario n'est plus de savoir si l'origine de cette tendance est la demande des consommateurs ou l'offre des éditeurs, voire des producteurs, intéressés par la performance de l'audimat et des recettes publicitaires type Coca-Cola. Il s'agit de s'interroger autant sur la permanence du divertissement sur le mode de la télé-réalité à long terme que sur la

«logique de puissance» développée par ce modèle généraliste commercial. Y aura-t-il rupture ? Rupture provoquée, par exemple, par une saturation ou une lassitude de ce genre de contenus qui traduit une «fictionnalisation» de la vie quotidienne plus qu'un apport de contenus de qualité et diversifiés ?

• **Micro-scénario «le média citoyen stimulateur de neurones» : la rupture optimiste volontariste**

Le scénario d'un média citoyen stimulateur de neurones repose sur une conception de missions de service public fortes et centrées sur trois objectifs d'ouverture sur les sociétés et les personnes – informer, cultiver, divertir –. Le contenu est un contenu de qualité qui suppose une démarche d'audace, d'imagination et d'exigence. Innover et faire «éclater les genres», «exploser les cloisons», résister au formatage et à l'uniformisation bien pensante «au coma des médias», poser les vraies questions, chercher les faits, chercher la vérité, prendre des risques pour traiter de sujets sensibles et pouvant être politiquement incorrects. Bref, retrouver la mentalité des «saltimbanques», assumer une liberté et une responsabilité citoyenne propices au consommateur. Il s'agit de proposer une offre diversifiée, multigenre de qualité, répondant à un besoin de plaisir, de connaissance, de réflexion, de création et de liberté d'expression, et aussi à un besoin de proximité et de rencontre avec les personnes.

Ainsi, on peut se demander quelles seront les réactions à venir des consommateurs face à une multiplicité de chaînes ou d'émissions thématiques qui se ressemblent toutes ? Faut-il voir un revirement des consommateurs dans le succès d'émissions comme *L'odyssée de l'espèce* ou *Été 44* documentaire historique de 1 heure 52 minutes diffusé en *prime time* et ayant obtenu 31 % d'audience ?

La question de la qualité de l'offre audiovisuelle de contenus ne doit pas être occultée par la technologie des médias et ses possibilités multiples d'accès, où le rôle d'investisseur de l'État dans la recherche et développement est important. La qualité de l'offre audiovisuelle devrait être pour l'État un sujet préoccupant dans la mise en œuvre des missions de service public, que celles-ci soient confiées au secteur public ou déléguées au secteur privé.

Une des voies peut être une voie de rupture : déconnecter clairement l'offre audiovisuelle publique du secteur marchand, renoncer aux recettes de la publicité au moins dans les plages horaires de grande écoute (par exemple après 19 heures comme en Allemagne). Toutes choses égales par ailleurs, ceci représenterait un manque à

gagner pour France Télévisions de l'ordre de 500 millions d'euros (710 millions de CA publicitaire y compris le parrainage pour France Télévisions en 2003) et une manne supplémentaire pour les autres médias. Dans ce scénario, cette mesure suppose une intervention des pouvoirs publics sur la publicité et sur les financements publics :

- augmenter la redevance de 20 à 30 euros selon l'ambition d'une telle réforme, soit environ 3 euros de redevance de plus par mois et par foyer dans le cadre d'un audiovisuel public sans publicité aucune (23 millions de foyers payent la redevance) ;
- augmenter la taxe sur la publicité télévisée, ce qui aurait pour effet de permettre une redistribution de la manne supplémentaire sur l'ensemble du secteur audiovisuel et cinéma ;
- modifier la régulation sur le temps de publicité et les coupures publicitaires à l'antenne et à l'écran pour protéger le consommateur, ce qui aurait pour effet de rééquilibrer les parts de marché de la publicité entre les médias du secteur privé.

Deux hypothèses sur la stratégie des acteurs publics sont avancées pour un «média citoyen» : on suppose soit une réaction de l'État, soit une action de l'État. L'attitude de réaction se manifesterait par un renforcement des moyens attribués aux sociétés du secteur public et une affirmation des missions de service public. Une action de l'État se traduirait par une véritable orientation visant à garantir l'intérêt général dans le secteur des médias. Cette seconde hypothèse volontariste relève d'un pari idéologique et moral et d'un acte politique fort, plus d'approfondissement que d'élargissement de la sphère publique. Cependant, cette action de l'État pour ne pas tomber dans l'ingérence doit trouver sa juste place entre :

- une réaffirmation de la mission culturelle de l'État ;
- et un droit de regard sur l'offre de programmes pour la culture au sens large, autre que les programmes marchands, passant par des règles et des cahiers des charges renouvelés.

Dans ce scénario, la capacité de régulation est à réinventer pour affirmer le caractère citoyen des contenus médias :

- un organisme de régulation pleinement indépendant, éventuellement à terme à l'échelon européen, qui jouirait de véritables prérogatives lui permettant de mieux contrôler et sanctionner les dérives sectorielles, sans

pouvoir de nomination sauf s'il était confié à une instance type *Independent Board* ;

- et/ou une autorégulation professionnelle globale, s'inspirant par exemple du modèle suédois.

- **Micro-scénario «les tribus» : la rupture de l'interactivité**

La rupture provient de la production de contenus non professionnels, du «fait main». Les consommateurs produisent leurs propres contenus, se les échangent (pour plus de facilité d'accès et de manipulation, ces contenus peuvent être indexés pour constituer des bases de données). Ces contenus sont de tout genre.

Peut-on considérer que la télévision interactive deviendra un mode commun de consommation de la télévision ? Son usage pourra-t-il vraiment se développer ? Dans le cadre d'une démarche prospective, la télévision interactive constitue de réelles alternatives de rupture dans la mesure où elle est un mode de consommation déjà émergent. Si l'évolution de son usage est encore méconnue, on peut toutefois supposer que la télévision interactive s'imposera à son public en créant un phénomène d'accoutumance à son offre de contenus, à l'image du Minitel à son époque.

Compte tenu de ces caractéristiques, l'enjeu pour les professionnels de l'audiovisuel est de savoir s'ils vont tenter, et réussir, à capturer cette offre non seulement gratuite mais aussi de proximité, pour en faire des émissions ou des programmes. Le projet de France 5 du couplage d'une plate-forme informatique *Mayday* et d'une émission *J'm'en mail*, tournée vers les 15-25 ans, est un test de ce scénario de rupture où l'internaute téléspectateur devient «intervenant». C'est aussi une des approches de l'avenir du multimédia. Pour la radio, la participation des auditeurs est depuis longtemps exploitée et son succès sur les radios jeunes et moins jeunes existe bel et bien.

Cette rupture du média «fait main» pourrait également permettre de déboucher sur un nouveau modèle de chaîne locale par la proximité virtuelle, ce qui changerait le format et l'équation économique des médias locaux.

2. Dimension «mode de consommation» : TV – radio – Internet

Voici les 4 principales variables retenues pour les «modes de consommation» des médias électroniques et, pour chacune de ces variables, les hypothèses formulées par le groupe :

- **Degré d'ouverture au monde** : miroir déformant par contenus banalisés (rétrécissement sur la sphère

privée, affirmation identitaire) ; miroir sans tain par contenus divertissants (besoin de contacts par contenus sécurisants, fiables) ; miroir réfléchissant par contenus analysés (élargissement par pluralisme de l'information, égalité d'accès au contenu, diversité culturelle).

- **Rapport au temps** : faible augmentation du budget temps médias ; forte augmentation du budget temps médias avec terminal dédié et multimédia ; réserve illimitée du budget temps médias «toujours connecté au média compagnon».

- **Rapport à l'espace** : proximité physique avec prédominance du terminal dédié ; proximité virtuelle avec multimédia ; nomadisme avec beaucoup de multimédias.

- **Rapport aux comportements (usages et ergonomies) c'est-à-dire accès aux contenus des médias** : choix d'autonomie (passif, actif, interactif simple selon le mode oui/non) ; choix d'accès social (individuel ou familial, par groupes segmentés, collectif).

- **Micro-scénario «Télérama» : la rupture du consommateur actif**

La rupture provient du cumul de deux attitudes : un retour à un besoin d'analyse et un nouveau comportement très actif du consommateur d'information au sens large.

Pour satisfaire cette nouvelle demande, le consommateur veut du pluralisme, de la diversité et une égalité d'accès aux contenus. Il est prêt à consacrer plus de temps aux moyens d'information audiovisuels au détriment d'autres activités, en particulier en recourant au multimédia qui lui donne une plus grande autonomie de consultation et de réaction vis-à-vis de l'offre. Il préfère une attitude de consommation qui soit collective pour pouvoir échanger avec d'autres ou faire participer le plus grand nombre à l'information reçue, voire commentée ou interrogée avec leurs émetteurs.

- **Micro-scénario «le média compagnon» : le statu quo**

Le scénario du statu quo fait l'hypothèse que les médias audiovisuels sont un compagnon de vie des consommateurs.

Le «média compagnon» pallie la solitude intellectuelle et sociale de ses utilisateurs par l'accumulation d'informations qui créent un lien communicatif. Les consommateurs ont besoin d'être informés, surtout de ce qui se passe ailleurs, ils voient sans être vus. Le choix entre télévision, radio ou Internet dépend de leur âge, de leur goût de la découverte, de leur niveau de vie. Avec les

progrès technologiques, ils choisissent plutôt la proximité virtuelle et une interactivité simple selon le mode de dialogue oui/non qui leur permettent de répondre plus ou mieux à ce besoin de contacts. Ils constituent, de par leur pratique de consommation de l'information au sens large, des groupes de personnes type *common background believe*, «fonds commun de croyance».

- **Micro-scénario «Télé Z» :**
le tendancier du consommateur passif

Le tendancier s'aligne sur les habitudes du consommateur : ne pas faire d'effort supplémentaire, ne pas modifier son comportement initial.

Le consommateur s'adapte à l'offre de contenus banalisés proposée dans laquelle il se retrouve sans se remettre en question. Il reste dans sa sphère de vie privée, ce qui le conforte sur son identité. La télévision et la radio sont ses supports préférés car moins susceptibles d'ouverture ou de consommation active sur l'information et sur le monde.

3. Dimension «économie» :

TV – radio – Internet

Voici les 7 principales variables retenues pour l'«économie» des médias électroniques et, pour chacune de ces variables, les hypothèses formulées par le groupe :

- **Stratégie des acteurs privés** : diversification des activités tous secteurs (multiplayer) ; diversification des activités intra médias (pure player) ; spécialisation par «cœur de métier» ou par genre ; spécialisation par zone géographique (proximité), internationalisation.
- **Stratégie des acteurs publics** : statu quo (mixte public et privé) ; partenariat public/privé ; privé pur, privatisation avec chartes de déontologie et régulation concurrentielle ; élargissement et/ou approfondissement de la sphère publique.
- **Degré et modalités de concurrence** : domination des diffuseurs (les canaux : opérateurs en amont) ; domination des distributeurs (les chaînes : opérateurs en aval) ; domination des éditeurs (décideurs de programmes et d'émissions) ; domination des producteurs (offreurs de contenus), coexistence.
- **Organisation de la production entre les diffuseurs, les distributeurs, les éditeurs, les producteurs** : statu quo ; flexibilité, sous-traitance, délocalisation ; production interne ; externalisation.
- **Coûts** : coûts de diffusion (constants, faibles ou en baisse, élevés ou en hausse) ; coûts de distribution (constants, faibles ou en baisse, élevés

ou en hausse) ; coûts de production (constants, faibles ou en baisse, élevés ou en hausse).

- **Revenus** : dotations budgétaires ; redevance, taxation produits Internet ; publicité, produits dérivés ; mix redevance + publicité ; abonnements, paiements à la carte.
- **Tarification** : par abonnement (bouquet) ; tarification à la demande (pay per view), «gratuité».

- **Micro-scénario «la télévision payante différenciante» : une tendance forte à se différencier**

Le scénario de la télévision payante est une tendance forte de l'économie du secteur de l'audiovisuel. Il est fondé sur une offre thématique différenciée et «différenciante» pour les consommateurs.

Les notions de télévision de qualité et de télévision haut de gamme sont présentes dans le choix des consommateurs, mais restent en débat sur ce qu'elles signifient hormis que le prix rémunère une différenciation d'une offre audiovisuelle. La qualité pourrait être illustrée par le «Canal + des origines» ou par des chaînes présentant des programmes proches de ceux de la chaîne américaine HBO. Dans l'hypothèse de la qualité, les gens continuent de s'abonner pour avoir une télévision différenciée et «différenciante» et une offre répondant à une demande globale de différence. C'est un comportement différent de celui d'une recherche d'offre de programmes haut de gamme comme le sont ceux proposés par Arte ou Mezzo et qui correspond à un besoin précis.

Avec le développement des offres payantes, le téléspectateur attribuera une importance croissante à deux modèles :

- le modèle type Canal + ou TPS Star où priment les exclusivités ;
- l'offre élargie, à travers laquelle le consommateur privilégie avant tout le nombre de chaînes disponibles.

Le consommateur aura donc le choix dans sa propension à payer la différenciation entre le *more of the same* et la plus grande diversité possible, choix qui justifiera la somme qu'il sera prêt à investir dans une offre payante.

Le financement de cette télévision payante «différenciante» serait assuré par des ressources issues des abonnements et d'une tarification à la carte.

Concernant les stratégies des acteurs audiovisuels, ce scénario fait l'hypothèse d'un *statu quo* du partage de l'offre entre le public et le privé. Mais l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé peut se modifier si la télévision dont le contenu est différenciateur, par exemple avec la future offre de télévision numérique terrestre en 2005, devient en majorité payante ou si au contraire le format thématique propose une offre gratuite.

Dans ce scénario de thématique «différenciante payante», l'hypothèse est faite que les médias ont une stratégie de *pure player* plutôt axée sur une politique de «cœur de métier» ou de spécialisation par genre. Les diffuseurs et les distributeurs acquièrent une position dominante sur le marché.

Les coûts de diffusion sont faibles mais les coûts de production et de commercialisation restent élevés. En matière d'achats des droits du sport et des exclusivités, les coûts continuent d'augmenter sauf à ce que la concurrence entre Canalsat et TPS cesse par la disparition de l'un ou de l'autre hormis cas d'entente, ou du fait d'un net rejet du sport par les téléspectateurs et auditeurs – deux hypothèses jugées peu vraisemblables.

Mais l'évaluation des limites financières des chaînes paraît ardue même si elle dépend de leur capacité à investir, quand il s'agit de la survie d'un élément majeur de leur patrimoine. Et la baisse des droits sportifs et des exclusivités, susceptibles de se développer au-delà des exclusivités cinématographiques, ne semble pas être une hypothèse crédible à moyen ou long terme.

- **Micro-scénario «la télévision généraliste et gratuite» : la prolongation ou la fin du *statu quo* ?**

Le scénario de la télévision généraliste et gratuite est soit une tendance qui prolonge le statu quo de l'offre audiovisuelle, soit une rupture qui va vers la fin du statu quo et la privatisation d'une partie du secteur audiovisuel public (avec chartes de déontologie et dans un cadre régulé).

Le développement de la télévision généraliste gratuite suppose deux hypothèses d'offre : l'élargissement de la télévision généraliste gratuite à de nouvelles chaînes de la sphère publique ou privée, l'approfondissement de la sphère publique de l'audiovisuel.

L'hypothèse d'élargissement de la sphère audiovisuelle publique paraît peu réaliste, la France ayant trop peu d'habitants pour financer plus de cinq chaînes publiques nationales. La Grande-Bretagne, à démographie proche de celle de la France, a un groupement public composé de la

BBC1, 2, 3, 4 et deux chaînes thématiques pour les jeunes, et une chaîne privée *Channel Four* liée par des obligations de service public.

La mise en place de la télévision numérique terrestre en 2005, qui devrait remplacer progressivement la télévision analogique, permettra une meilleure exposition des chaînes publiques et des chaînes payantes avec une qualité améliorée du son et de l'image pour 35 % de la population couverte dans la phase de lancement, puis à terme pour les trois quarts de la population. Mais la future offre de la télévision numérique terrestre de 29 chaînes, dont 14 gratuites, prévue à partir du début 2005 et 15 payantes six mois plus tard, ne correspond en réalité qu'à un faible accroissement de l'offre télévisuelle publique et privée avec cinq chaînes nouvelles thématiques et non généralistes. Par contre, la télévision numérique terrestre peut avoir des conséquences sur la rente des opérateurs historiques privés généralistes comme TF1 et M6. De ce point de vue, l'économie du paysage audiovisuel généraliste gratuit avec France Télévisions, et aussi thématique payant, en sera modifiée mais sans doute moins fortement que s'il y avait de nouvelles chaînes généralistes créées. Cette toute dernière hypothèse supposerait, soit que la répartition entre chaînes généralistes et thématiques des autorisations de diffusion soit changée, soit que les potentialités des technologies liées à la TNT permettent d'accroître le nombre de canaux numériques (multiplex) disponibles actuellement au nombre de six ou que le format de compression le plus performant de nos jours sur le marché (le MPEG4) soit généralisé, libérant de l'espace de diffusion pour de nouvelles chaînes qu'elles soient en haute définition (TVHD) ou non.

Le scénario retenant le développement de l'audiovisuel généraliste et gratuit pourrait alors supposer l'approfondissement de la sphère publique. Par exemple, l'évolution de France 2 pourrait ne pas passer par son statut, l'hypothèse serait que le versement de la redevance soit conditionné plus directement à la programmation d'émissions de service public, une piste qui n'est pas à négliger, les télévisions publiques ayant à se justifier auprès de la Commission européenne. Cette hypothèse peut sembler irréaliste. Une telle évolution dépendrait en grande partie de la position de Bruxelles, notamment sur le concept de grille de programmation, et de son degré de pression exercé sur les acteurs du marché français, publics mais aussi privés comme TF1 et Bouygues.

Dans le scénario d'approfondissement, deux hypothèses sont formulées :

- France 2 de demain est privatisée, le service public étant concentré sur une chaîne de format purement culturel et quasi thématique ;

- ou France 2 est contrainte à la diffusion d'émissions qui répondent à des missions de service public, notamment culturelles.

Dans le second cas d'un service public fort, de telles diffusions dépendent largement d'une interprétation des textes entre la chaîne généraliste et l'État ou d'une volonté politique affirmée d'une télévision citoyenne qui soit moins dépendante des ressources du marché et de la course à l'audimat. En 2002, pour France 2, la redevance représentait près de 59 % du CA, la publicité et le parrainage 37 % pour une audience de 20,5 % (31,5 % pour TF1).

L'avenir de France 2 pourrait évoluer vers un «statu quo aménagé» caractérisé par une baisse, voire une suppression des recettes publicitaires (actuellement plus du tiers de son chiffre d'affaires) et par une augmentation de la programmation des émissions culturelles au sens large. France 2 et France 3 pourraient également se voir imposer la diffusion de ce type d'émissions *en prime time* et *access prime time*.

Le terme de cette alternative qui met en avant la production d'émissions de qualité supplémentaires à un coût peut-être encore plus élevé pose un problème de financement avec la réduction ou la suppression des plages publicitaires. Elle suppose de lever plusieurs hypothèses sur la gestion des chaînes et aussi sur la maîtrise des coûts, comme sur le redéploiement ou, selon le cas, sur l'augmentation des recettes affectées à l'audiovisuel public (redevance audiovisuelle voire budgétisation des ressources des chaînes publiques). On peut s'interroger sur la légitimité, dans la grille de programmes du service public, de programmes générant tout à la fois une audience inférieure à celle des leaders TF1 et M6 et des coûts élevés s'en rapprochant et qui seraient mieux affectés à des missions de service public.

L'offre de contenus généralistes est une offre quasi gratuite soit dans un objectif d'intérêt général, soit dans une politique de *must carry* ou de démarche marketing d'appel vers une offre couplée de contenus gratuits et de contenus payants. Dans le financement des chaînes généralistes et «gratuites» qui est un financement *intermédié* à travers la redevance (pour l'audiovisuel public), les recettes publicitaires, le parrainage, le télé-achat et les produits dérivés, c'est l'évolution entre publicité et produits dérivés surtout qui pourra modifier les rapports de force entre les chaînes et les producteurs. Les producteurs capables de proposer un format générant une forte audience et des ventes de produits dérivés très rentables, accroîtront leur force de marché.

Dans un cadre de contenu généraliste modifié de qualité et de missions de service public renforcées,

les chaînes ou éditeurs de contenus seraient en position dominante par rapport à une myriade de producteurs spécialisés par thèmes, d'autant plus que la croissance du nombre de programmes diffusés augmenterait la concurrence entre les producteurs. Malgré tout, il sera difficile de formuler des hypothèses sur le niveau absolu et relatif des coûts de production et *a fortiori* sur leurs évolutions qui sont peu connus compte tenu de la structuration du secteur.

Mais quelle sera la réaction du marché et des consommateurs (délai de renouvellement des matériels, prix des décodeurs et leurs possibilités d'accès aux chaînes ou aux programmes, budget temps accordé aux médias...) face à une offre multiple généraliste et gratuite, à la fois sur le plan technique et programmatique ? Le pari de la TVHD et de la TNT serait-il en fait une course de vitesse avec l'ADSL et le VDSL ?

Les facteurs d'évolution de la télévision qu'elle soit généraliste ou thématique, concernent aussi les hypothèses qui seront faites sur l'organisation de l'offre. Les médias audiovisuels iront-ils dans les dix prochaines années vers un système productif de diversification des activités type conglomérat (*multiplayer*) à la *General Electric* aux États-Unis ou vers un système à mono activité de «tout communication» type intégration verticale (*pure player*) dans le sens de l'évolution récente du groupe Lagardère ? En fait, le débat du groupe *Cosmos* porterait plus sur la concentration économique comme facteur d'influence politique contraire à un exercice du pluralisme.

• **Micro-scénario «la télévision transnationale» : un choix politico-économique**

Le scénario d'une télévision transnationale correspond à une évolution du secteur audiovisuel, jusqu'à présent franco-français avec les structures de l'audiovisuel public extérieur français (TV5, CFI, RFI, Sofirad), vers l'internationalisation : dimension internationale des groupes de médias français, notamment dans le câble et le satellite, (rapprochement de M6 et Bertelsmann, tentative de diversification de TF1 à l'étranger...), mais aussi projet de création d'une chaîne d'information internationale française en continu.

Les difficultés pour créer une chaîne française d'information internationale en projet depuis deux ans, dont ni les modalités d'organisation – la validation du partenariat entre France Télévisions et TF1 sans appel d'offres public étant soumis à l'accord de la Commission européenne – ni le financement ne sont arrêtés, illustrent la teneur politico-économique du choix en France d'une télévision française internationale.

D'une façon générale, les États pourraient être incités à relancer la sphère publique après l'entrée de différents acteurs internationaux sur leur marché comme la perspective de regroupement des câblo-opérateurs autour de Liberty Media avec John Malone. Mais la tendance serait davantage à une télévision privée avec une domination des producteurs et des distributeurs dans le cas d'une télévision payante et des éditeurs dans le cas d'une télévision gratuite.

La flexibilité serait privilégiée avec des coûts de diffusion et de production en baisse, tandis que les coûts de distribution seraient en hausse.

Quelles seront les limites de la régulation à l'entrée des acteurs étrangers sur le marché ? Faut-il envisager une dérégulation ? Si la régulation était maintenue dans les dix années à venir, ces règles pourraient être facilement contournées, par exemple en implantant une filiale en France et en demandant une fréquence hertzienne.

• **Micro-scénario «la télévision locale» : un autre choix politico-économique**

Le scénario de télévisions locales correspond à une évolution des médias et des technologies qui répond à une attente des citoyens d'une «nouvelle communication de proximité de l'image», aussi bien en milieu rural qu'urbain. L'offre numérique apparaît à moyen terme comme le vecteur adapté des télévisions locales.

Au moins quatre hypothèses sont à étudier :

- L'avenir de la maîtrise de la télévision locale par les collectivités territoriales : quel régime de propriété et de gestion des contenus, avec quels objectifs et quelles contraintes ?
- Le partage du marché entre télévisions privées et publiques à vocation locale avec la TNT : quelles évolutions de l'offre et de la demande pour les télévisions privées, associatives et pour les télévisions publiques nationales existantes, comme France 3 avec ses programmes locaux, ou futures qui seraient purement locales ?
- Le partage du marché entre médias locaux : quel degré de complémentarité ou de concurrence de la télévision locale avec les médias locaux et nationaux existants (presse quotidienne régionale, radios privées de catégorie A, B et C, chaînes nationales régionales, chaînes thématiques...) et avec les médias de proximité (Internet, multimédia) ?
- La viabilité économique des télévisions locales : quel mode de financement, avec quel

degré de publicité et de subventions publiques ? Par une affectation d'une partie de la taxe d'habitation incluant à partir de 2005 la redevance ? De façon plus réaliste, par l'ouverture progressive des secteurs interdits jusqu'alors à la publicité télévisée (presse, distribution, édition) *a priori* très rentables pour les médias de proximité, les télévisions locales pouvant à l'instar des radios créer des réseaux intégrés de chaînes avec des accords de programmation et une même régie publicitaire ?

Hors Paris, il existe en France métropolitaine 51 aires de plus de 150 000 habitants qui regroupent 19 691 479 habitants soit 33,7 % de la population. Actuellement, les télévisions de ville hertziennes concernent au total 4 659 000 habitants (*source : population INSEE 1999*) avec Télé Lyon Métropole (1 648 200 habitants), Télé Toulouse (964 800), TV7 Bordeaux (935 300), TV Atlantique (711 100), Clermont 1- (409 600). Les appels à candidatures du CSA concernent les villes de Marseille-Aix (1 516 300), Lille (1 143 100), Grenoble (514 600), Montpellier (459 900), Tours (376 400), Orléans (355 800), Angers (332 600), Le Mans (293 200), Nîmes (221 500). Celles-ci couvriraient au total une population de plus de 5 millions d'habitants, qui, avec les télévisions locales existantes de pays et de proximité, porteraient la population couverte à près de 10 000 000 millions d'habitants d'ici 2006.

• **Micro-scénario «le média personnel» : une première rupture**

Le scénario du média personnel est le scénario de la télévision «fabriquée» par le consommateur sur la base de contenus proposés par les médias privés. Les médias privés se spécialisent alors dans leur «cœur de métier», voire par genre, pour être en mesure de répondre à une demande multiple de contenus électroniques.

L'hypothèse est faite que les diffuseurs et les distributeurs dominent le marché et recourent à l'externalisation de la production des contenus. Le degré et les modalités de concurrence entre acteurs, les diffuseurs, les distributeurs ou les éditeurs, varient selon qui permet l'accès au catalogue des contenus proposés au consommateur. Soit l'accès aux contenus peut être banalisé sur le mode Internet, soit le catalogue détenu par les éditeurs est mis en vente directe.

En télévision, les questions de la diversité et d'une mise en concurrence des acteurs ne se posent pas vraiment, le consommateur n'étant abonné en général qu'à un distributeur (ouverture d'un compte et non de plusieurs). En ce qui concerne Internet, la situation est plus complexe, l'abonné étant au moins obligé de passer par un opérateur téléphonique.

Les éditeurs qui sont propriétaires du catalogue de contenus et perçoivent les droits d'auteur, doivent faire face à un problème de relations commerciales avec le client ; leurs catalogues ne sont par nature que partiels alors même que le consommateur est en quête d'une offre élargie. Les éditeurs vont-ils devenir diffuseurs-distributeurs ?

L'hypothèse est faite que le marché évoluera vers une concentration croissante des éditeurs. Par ailleurs, dans ce scénario du média personnel, il est supposé que ce sont avant tout les distributeurs qui prendront de l'importance pour des raisons de commodité d'accès aux contenus pour les consommateurs, même si les distributeurs risquent d'être confrontés à des «barrières d'ergonomie».

La TDSL sera vraisemblablement le seul endroit où les éditeurs pourront vendre directement leurs contenus. Internet devrait également connaître une telle évolution, par exemple avec la vente directe des éditeurs en matière de musique. Dans ces deux cas, il faudra que les capacités technologiques du secteur continuent à se démultiplier.

Les coûts de diffusion, de production et de distribution seront plutôt à la baisse du fait d'une banalisation des contenus professionnels offerts au consommateur et d'une diffusion en technologie numérique amortie à moyen terme.

Avec la télévision personnelle qui suppose une demande de contenus fortement rediffusés et payants – soit à la carte, soit au *pay per view* –, la tendance est à la baisse des coûts de diffusion, de production et de distribution.

• **Micro-scénario «le média personnel +» : une seconde rupture**

Le scénario du «média personnel +» est une généralisation du scénario du média personnel circonscrit à la télévision personnelle et permis par la diffusion des technologies numériques dans les médias audiovisuels et par Internet.

«Le média personnel +» correspond à un scénario de rupture dans les modes de consommation des médias, soit le scénario du «gigabit à la maison», soit celui de «l'individu nomade». Une forte majorité de consommateurs ayant la possibilité et le goût d'utiliser l'interactivité choisit de composer ses programmes essentiellement à partir de contenus professionnels.

Les acteurs privés s'adaptent à cette demande, le secteur public est quasi inexistant. Les éditeurs peuvent dominer et façonner le marché d'une télévision à la carte. Pour qu'une telle domination soit réalisable, deux conditions sont à remplir durablement : créer un produit très fort et générer

des recettes publicitaires importantes pour pouvoir attirer le client.

Il ne faut toutefois pas surévaluer l'importance des éditeurs car ce sont les distributeurs qui sont non seulement à l'origine de la création du *pay per view*, mais qui sont également «l'agrégateur» naturel, le *gatekeeper* du secteur seul à pouvoir initier des négociations asymétriques, et peuvent encore occuper une position dominante.

4. Dimension «technologies» : TV – radio – Internet – multimédias

Préambule : les nouvelles technologies dans les médias

La technologie agit pour une diffusion de plus en plus large des médias, par la diversification des accès et l'augmentation de leur débit, par l'abaissement du coût des terminaux et par le développement d'interfaces plus conviviales. La numérisation des contenus rend les médias de plus en plus perméables en terme d'échanges de contenus et de modes d'accès. Le haut débit et les techniques de compression font progressivement croître la consommation de contenus en stock au côté de l'accès aux contenus en flux. La diminution globale des coûts des terminaux et des programmes démultiplie les lieux de consommation dans les foyers et au cours des activités nomades.

Voici les 5 principales variables retenues pour les «technologies» des médias électroniques et, pour chacune de ces variables, les hypothèses formulées par le groupe :

- **Mode d'accès et débit** : mixte de TV diffusé, d'ADSL, d'UMTS, de WiFi domestique ; 1 gigabit à la maison (FFTH) ; sans-fil dominant haut débit ; très haut débit.
- **Terminal** : multisites spécialisés collectifs dans la maison ; réseau de terminaux personnels sur soi qui s'interconnectent ; maison organisée et interopérable ; réalité virtuelle immersive totale avec sites collectifs et dispositifs individuels.
- **Stockage des données (lieux)** : multi-supports : diffusé, DVD, disques durs ; serveurs externes ; serveur à domicile avec des bases de données organisées ; giga clefs personnelles communicantes.
- **Accès au contenus (interfaces)** : menus ; offre *push* personnalisée (type Amazon) ; assistants personnels avec agents intelligents ; navigation virtuelle hypermédia.
- **Modalité d'accès et de gestion (paiement, qualité, interaction, sécurité)** : gestion des droits et

abonnements ; paiement à la consommation ; «gratuité», troc et *deal* en ligne.

L'hypothèse de base est donc triple : les coûts des nouvelles technologies diminueront, les compétences des utilisateurs pour les utiliser iront croissant et les progrès permettront de simplifier les interfaces technologiques.

Les micro-scénarios proposés vont de l'extrapolation du présent avec le cumul des technologies anciennes et nouvelles, jusqu'à une situation à long terme de rupture consommée avec l'assimilation des nouvelles technologies qui deviennent banalisées dans leur usage, c'est-à-dire «transparentes», utilisables facilement par tous et réalisant une sorte de continuum d'accès aux médias riche et diversifié.

Entre ces deux scénarios extrêmes, l'évolution se fait par le biais d'une série d'explorations ou d'apprentissages par les consommateurs, selon leur positionnement par rapport aux nouvelles technologies et leurs ressources économiques. Le débit d'accès, l'attrait technologique et les compétences associées jouent donc un rôle structurant dans ces scénarios. Tous les micro-scénarios de la dimension «technologie» des médias posent les problèmes des limites de la liberté d'expression et de diffusion, de la gestion de la propriété intellectuelle et du contrôle-sanction du copiage et des échanges illicites.

- **Micro-scénario «les consommateurs suiveurs» : une juxtaposition des médias classiques et des médias nouveaux**

La tendance va vers une coexistence et un mix de tous les modes audiovisuels, télévision, radio et Internet avec une juxtaposition des sites collectifs dans la maison. Les supports restent eux aussi très variés, diffusion, disque dur, DVD. Les choix sont faits par sélection dans des menus multi-supports et par des modalités d'accès simple gratuit ou par décodeur. Les alternatives très technologiques proposées de maison immersive intégrale, de high tech limité aux connectés et d'individus nomades ne devraient s'imposer qu'à plus long terme, pour des raisons de coût et d'inertie du parc.

La télévision est diffusée par voie terrestre et satellitaire avec une percée significative de l'ADSL. Les technologies de WiFi et Wimax domestiques accessibles à des tarifs raisonnables permettent de répartir les flux vers les différents terminaux. Le financement et la tarification sont des éléments de choix importants dans l'offre et la demande de médias électroniques. Dans ce tendanciel, le mode mixte d'accès et de paiement entre annonceurs et abonnements domine.

- **Micro-scénario «les technophiles raisonnables» : la haute technologie limitée à une catégorie de consommateurs avancés**

La tendance «high tech des connectés» d'offre et de demande de médias électroniques peut préfigurer une rupture. C'est une variante précurseur du scénario pur high tech. Les consommateurs sont des gens férus de nouvelles technologies de pointe, voire des «bobos», et sont des clients précurseurs d'un scénario de rupture limité à une catégorie de consommateurs.

L'investissement dans le haut débit est optimisé pour une consommation plus forte mais maîtrisée. La maison devient un lieu aménagé pour des accès aux médias facilités, un lieu pensé grâce au très haut débit fixe (200 méga bits seconde). La maison est organisée avec des équipements à la fois existants et nouveaux mais qui sont interopérables et avec des interfaces de services personnalisés. Ceci permet aux consommateurs de se constituer leurs propres bases de données stockées sur un serveur à domicile, d'accéder à des contenus soit personnels, soit professionnels, et de les échanger. Pour ces derniers, ils privilégient le choix et la qualité des contenus pour lesquels ils utilisent des assistants personnels. Ils gèrent de façon dynamique leurs droits et abonnements selon leurs consommations de contenus électroniques.

- **Micro-scénario «les individus nomades» : la dominance du «sans fil»**

Un autre scénario de rupture des médias électroniques est le centrage sur les individus nomades que permet l'évasion du «sans-fil» et des terminaux portables.

Les accès mobiles multimédias à moyen débit sont partout possibles et les terminaux personnels peuvent s'interconnecter avec les autres terminaux dans leurs environnements. Le stockage de grandes quantités de données sur les giga clefs et les possibilités d'offre personnalisée fournies en *push* permettent d'effectuer de l'achat et du troc en ligne et de vivre en *always on* avec les communautés connectées.

- **Micro-scénario «les vrais branchés» : le gigabit à la maison**

La rupture dans l'offre et la demande des médias est provoquée par la technologie : les réseaux de télécommunications deviennent le moyen majoritaire d'accès aux médias électroniques et le très haut débit ouvre la porte à des ergonomies immersives (comme les casques interactifs, le dispositif 3D... utilisables pour la consommation de contenu ou pour les jeux). C'est le scénario du «gigabit à la maison».

Le téléchargement quasi instantané des contenus multimédias, rend possible un stockage sur des serveurs externes des contenus personnels et l'accès à la demande au contenu de stocks. Les choix s'effectuent par navigation hypermédia, avec un paiement à la consommation.

Ce scénario de rupture repose sur l'hypothèse d'un accès extrême à des technologies de navigation virtuelle. C'est le scénario le plus déstructurant quant aux modes d'accès et d'interfaces.

Ce scénario se heurte à des problèmes d'usage, de coût, d'inertie des parcs installés. Il ne peut donc constituer à court moyen terme un scénario plausible pour une masse de consommateurs. Il joue par contre un rôle extrêmement important d'apprentissage sur des équipements, des contenus et des usages nouveaux qui pourront ensuite à moyen long terme, se répandre au fur et à mesure des progrès technologiques, de desserte à très haut débit et d'équipement des foyers.

- **Micro-scénario «tous, consommateurs de haute technologie banalisée» : la rupture de la haute technologie entrée dans les mœurs**

Ce scénario correspond à une mise en harmonie du potentiel de la technologie, de la maturation des compétences et de l'équipement des lieux privés et publics. La rupture induite par la technologie est véritablement consommée et entre dans les mœurs. La technologie devient économiquement solvable et «transparente» c'est-à-dire totalement intégrée dans le monde des médias, du travail et chez soi.

Le gigabit à la maison et une interopérabilité maîtrisée permettent de découpler les supports d'accès, le choix des contenus et les pratiques de consommation. Les utilisateurs, selon leurs tendances, les moments et les lieux, peuvent choisir entre interfaces individuel ou collectif, entre usages passif ou interactif, entre consommation ou création de contenus, entre bibliothèque personnelle ou collective, entre choix guidé, aidé ou libre avec leur forme de paiement.

La «rupture» correspond à une mue du scénario *low tech* vers le scénario *high tech* accessible et maîtrisé. Cette transition passe par l'apprentissage du point de vue de l'économie et des usages qui se sera effectué au travers des scénarios «*high tech* des connectés» et «des individus nomades». Elle bénéficiera des développements technologiques décrits dans les scénarios *high tech* et notamment de ceux provenant des environnements de l'entreprise.

5. Dimension «régulation» des médias

Préambule : l'ambiguïté de la nature des médias, leur «puissance inquiétante» et la difficulté de l'exercice de la régulation

La régulation des médias touche au pouvoir politique quel que soit le niveau auquel il s'exerce et à l'évolution des relations des individus en société : quel partage entre le collectif et l'individuel ? Quel niveau de contrainte accepter ? Quel poids de la culture des personnes et des techniques dans l'offre et la demande de médias ? Quelle fonction des médias dans la société ? Quel rôle des individus, du secteur public, du secteur privé, des pouvoirs publics dans la régulation ou la non-régulation des médias ?

La tendance à la banalisation des médias assimilés à des services comme les autres, l'oscillation du concept de médias entre biens culturels et bien marchands dans la régulation communautaire, la responsabilité du politique dans la dégradation de l'audiovisuel et l'hyper concentration de la presse sont des symptômes de l'ambiguïté des médias.

La régulation des médias est un exercice qui s'inscrit dans un environnement marqué par de fortes évolutions dans le monde au niveau des populations, des cultures et des valeurs, mais aussi du politique, de l'économie et des techniques. L'évolution des médias qui relie les personnes et les peuples entre eux, est concernée par ces transformations qui touchent aux gouvernances, aux systèmes de droit, à la création de richesses, à leurs modes de production et à leurs échanges, aux potentialités et aux usages des technologies. Parmi les éléments de contexte de la régulation des médias, la question de l'intérêt général dans les médias est posée. Le groupe *Cosmos* a choisi de privilégier l'acceptation de droit culturel par rapport à une marchandise culturelle, au même titre que les droits civils et politiques ou les droits économiques et sociaux. L'intérêt général dans les médias passera notamment par la recherche du pluralisme.

Les premières orientations du groupe *Cosmos* pour «prospectiver» la régulation des médias, et choisir des cheminements entre les variables et les hypothèses déterminent les hiérarchies que nous présenterons ci-après.

En préalable, le groupe estime que le départ d'une démarche prospective sur la régulation des médias serait de prendre en compte les problèmes progressivement en considérant que rien n'est acquis. «On ne décide pas de réguler ou de déréguler, on y arrive au terme d'un processus». La ligne directrice est une simplification et une

modernisation de la régulation des médias, qui serait :

- une régulation globale – type Droits de l’homme – et non spécifique, pour une liberté de communiquer, d’informer et de progrès culturels qui seraient trois objectifs de service public ;
- applicable à tous les médias (Internet, presse, télévision et radio) ;
- mais hostile aux excès de l’intégration verticale entre opérateurs de contenus et opérateurs de contenus ;
- proactive avec des instruments nouveaux de régulation à inventer par un pouvoir politique et un «État moins pauvre, moins arrogant et moins ambitieux» ;
- capable de prendre en compte les effets nouveaux et positifs des technologies de l’information et de la communication pour accéder à l’information ;
- capable d’éviter les dérives et les «chocs actuels inouïs» nationaux et extra nationaux : prégnance de la télé-réalité, focalisation sur la gestion des droits sportifs, super concentration des médias, potentialités négatives non maîtrisées d’Internet avec les dérives de l’information... ;
- une régulation à un niveau de plus en plus décentralisé qui permette des ajustements, voire à plus lointaine échéance à un niveau européen.

La problématique de l’action de l’État pourrait être schématiquement analysée selon les termes de l’alternative suivante :

- soit une action de développement sur la base d’un État, voire de l’Union européenne, porteuse d’un grand projet ou actrice déterminante de la spécialisation de la société dans un domaine, et qui peut agir sur le processus de production, en amont ou en aval par divers moyens de développement qui ne seraient pas remis en cause (financement public, entreprise publique, commande publique...).
- soit une action de régulation «basée sur l’idée de la primauté du marché, l’État intervenant en cas de défaillances par la réglementation, la taxation, l’incitation». Ceci entraîne trois dimensions de la régulation : «une régulation civile : protection de l’enfance, lutte contre la violence, paix civile ; une régulation politique : pluralisme, diversité ; une régulation économique du marché : ententes, position dominante...». Les moyens de la régulation peuvent

être à des niveaux différents (européen/national), concerner les contenants et/ou les contenus (ART/CSA), être une régulation économique (Conseil de la concurrence), une régulation civile (CSA), une régulation générale ou spécifique.

Pour le groupe *Cosmos*, la logique de développement dans les médias, qui a été très structurante, touche à sa fin avec la télévision numérique terrestre. Les scénarios prospectifs seraient des scénarios de régulation centrés sur la place plus ou moins grande donnée au service public et aux instruments de la régulation, notamment pour contrer les super concentrations industrielles et la mainmise d’acteurs économiques sur les marchés publics.

Voici les 8 principales variables retenues pour la «régulation» des médias et, pour chacune de ces variables, les hypothèses formulées par le groupe :

- **Nature de la régulation** : action de développement, de spécialisation ou de protectionnisme sectoriels (État porteur d’un grand projet industriel, culturel... via des financements, des commandes, des entreprises publics) ; action de régulation générale ou spécifique ; action de régulation économique pour compenser le marché ; action de régulation civile pour protéger la personne et préserver l’ordre public ; action de régulation politique pour maintenir et développer le pluralisme et la diversité.
- **Objectifs de la régulation** : garantir les libertés d’expression, de communication et de publication ; veiller au respect de la personne et de l’ordre public ; veiller au pluralisme des opinions et de l’offre des médias ; garantir des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires d’accès aux médias à chaque usager ; préserver la diversité culturelle et linguistique, éviter l’hégémonie culturelle et le repli identitaire ; favoriser le développement et la compétitivité du secteur des médias.
- **Domaines de régulation** : régulation intersectorielle (télécom, Internet, audiovisuel) ; régulation sectorielle pour l’ensemble des médias ; régulation par média ; régulation par produits ou par métiers, régulation des nouvelles technologies ; régulation des nouveaux types de contenus.
- **Niveaux de régulation** : international (OMC, UNESCO...) ; multilatéral ou bilatéral ; européen (UE, Conseil de l’Europe...) ; national ; *local* ; *mixte*.
- **«Acteurs» de la régulation** : pouvoirs publics ; autorités indépendantes (type CSA, ART...), comités d’éthique, structures intermédiaires ; négociations collectives professionnelles, sociales ; journalistes

(responsabilité éditoriale); repérage de bonnes pratiques et expérimentations ; jeu du marché.

- **Modalités de la régulation** : normes contraignantes (accords internationaux, directives, lois...); régulation a minima (traitement différencié type diversité culturelle, cahier des charges, contrats d'objectifs et de moyens, régime déclaratif...); normes non contraignantes (recommandations, avis, codes de déontologie...); incitations.

- **Objets de la régulation** : régulation des contenants – diffusion, exploitation des réseaux (fréquences, services) – ; régulation des contenus pour la presse, la TV, la radio, et Internet – création, production, programmation, distribution, promotion (pratiques commerciales, produits dérivés, téléachat, secteurs interdits), financement (publicité nationale et locale, parrainage) –.

- **Instruments de la régulation** : régulation par les prix (taxation, aides financières pour offrir ou soutenir l'activité – service public, presse –, pour diminuer les barrières à l'entrée sur le marché – coûts de distribution, innovation, création et circulation des œuvres...); régulation par les quantités (quotas, seuils, autorisations...); régulation par la qualité (règles de contenus –contre la violence, la pornographie, les discriminations... –, droit de réponse); régulation par le droit (règles anti-concentration contre les ententes et les abus de position dominante, pouvoir normatif, d'arbitrage, de recommandation, de contrôle, de sanction, de nomination...).

- **Micro-scénario «la liberté par la contrainte» : la régulation politique du pluralisme**

Le pluralisme est compris ici comme la pluralité et la diversité à la fois des opinions exprimées par les médias et de l'offre de médias en termes d'acteurs, de contenants et de contenus.

Le pluralisme concerne certainement l'information mais aussi les autres contenus des médias. Tous ceux-ci peuvent être globalement ramenés à des sons et des images numérisés dont la caractéristique est d'être comparables à des fluides. D'où la tension entre une circulation sans limite et instantanée des contenus des médias et la nécessité de pouvoir mettre des verrous : par qui (État, Union européenne, personnes...)? Sur quoi (production de l'information, accès à l'information...)? Comment et où ?

L'enjeu majeur de la régulation est le pluralisme et son effectivité. L'Union européenne ne s'étant pas engagée sur ce chantier, c'est à l'État que revient la responsabilité d'être le garant du pluralisme et d'en assurer les modalités d'organisation. Considérant que si la concentration est contraire au pluralisme,

le groupe *Cosmos* constate que la concurrence n'entraîne pas nécessairement le pluralisme des opinions qu'il juge essentiel à la démocratie. Est mise en avant l'idée-force d'une régulation politique du pluralisme.

L'État doit donc veiller à :

- éviter la préemption du débat politique par un acteur ;
- limiter les positions dominantes dans les médias ;
- favoriser l'indépendance des médias ;
- favoriser des modèles de développement alternatifs au modèle de marché (pression idéologique ; popularité du produit ; audimat ; publicité ; pression des actionnaires) ;
- favoriser l'émergence de nouvelles activités de médias.

L'État doit inventer ou réinventer une déontologie et une régulation du pluralisme : renouveler les missions de service public et leur exercice dans les médias ? Équilibrer le secteur public et le secteur privé des médias ? Repenser les niveaux et les modes de financement ? Mettre en place des clauses d'exclusion, à l'instar de la clause américaine reprise dans la tentative de Catherine Trautmann d'éviter qu'un acteur majoritaire d'un réseau type eau, armement, bâtiment, puisse se porter sur un marché public de médias *via* une commande publique, une participation ou une acquisition ?

Le problème est aussi de résister à la concentration des groupes de communication par des mécanismes de régulation qui ne soient pas obsolètes par rapport aux évolutions du marché et des technologies.

Les exemples de la couverture aux États-Unis de la guerre en Irak par les *network* et le phénomène de contre-information du film de Michaël Moore, comme celui de l'opposition europhobe des médias britanniques à la politique européenne de Tony Blair, montrent les dangers et les limites de la concentration dans les médias pour la démocratie. En France, le blocage du développement de la TNT par TF 1 conforté par les lobbies industriels, chaîne privée soucieuse de préserver LCI face à une éventuelle concurrence de la future CII, puis la récente tentative de prise de participation à hauteur de 10 % dans le capital de la Socpresse par TF 1 et Bouygues sont un signal fort pour mettre en place rapidement une régulation du pluralisme qui soit réelle et efficace.

Le groupe *Cosmos* propose plusieurs scénarios pour une action de l'État centrée sur le pluralisme : la liberté dans la contrainte, l'étiolation dans la concurrence, la survie dans l'exception.

Différents scénarios de la liberté dans la contrainte sont possibles suivant le levier choisi pour mettre en œuvre le pluralisme (les entreprises et le service public, les individus et la technologie) et le *trade off*, l'arbitrage, trouvé pour rééquilibrer le système audiovisuel. Le groupe propose deux variantes de micro-scénarios de «la liberté par la contrainte».

**Variante 1 – «la liberté par la contrainte» :
«renforcer ses chaînes de service public :
une nouvelle légitimité du public face au privé»**

Le micro-scénario «renforcer ses chaînes de service public» est une quasi-rupture politique puisqu'il suppose de donner au service public de l'audiovisuel les opportunités de se développer et de se diversifier.

Dans ce micro-scénario, les objectifs principaux sont de garantir les libertés d'expression et de communication, de veiller au pluralisme des opinions et de l'offre des acteurs publics et privés de médias. La promotion de la qualité et la «gratuité» des contenus vont de pair. Le renforcement du service public audiovisuel qui pourrait utiliser les potentialités de la TNT, suppose une remise en cause dans le domaine de l'exploitation des réseaux, de la programmation et de l'économie audiovisuelle.

Plus qu'une régulation du marché, le financement public de l'audiovisuel avec une augmentation de la redevance ou le partenariat public – privé avec une taxation de TF 1 à inventer, sont les leviers de ce scénario. Le point de rupture est le choix du politique sur le développement des médias entre le financement par la publicité ou le financement par l'impôt. Dans cet esprit, la redevance est le prix de la liberté et de la concurrence en contrepartie d'obligations dans le contrat d'objectifs, et doit être comprise comme telle au niveau européen.

Pour la politique de l'offre audiovisuelle, la rupture serait de se démarquer des contenus de l'acteur dominant «vendeur de temps de cerveau humain disponible» (à la publicité), «de faire différent, autrement, sur les produits» à des heures de grande écoute créant une audience nouvelle et une dynamique de grille.

La régulation, sur la base de normes plutôt contraignantes et de contrats d'objectifs et de moyens permettant de remplir des missions de service public, continuerait à relever des pouvoirs publics nationaux et d'une autorité véritablement

indépendante. Elle devrait concilier, sans doute avec difficultés, les régulations économiques de niveau européen et international.

**Variante 2 – «la liberté par la contrainte» :
«briser ses chaînes : médias personnels contre
acteurs formatés»**

Le micro-scénario «briser ses chaînes» est une rupture paradoxale dans la régulation des médias, essentiellement technique et sociétale. Il propose un autre modèle organisationnel des médias qui intègre les avancées technologiques.

C'est un accès aux contenus par les individus, et non par les entreprises, et par le plus grand nombre organisé en groupes ou en réseaux. Il sera soit complémentaire, soit alternatif du micro-scénario «renforcer ses chaînes de service public», évolution qui dépendra des réactions des individus et de la période de temps considérée.

L'hypothèse forte est de créer les conditions technologiques de la concurrence via l'anarchie de la création et de la diffusion type logiciel libre. La technologie joue le rôle de contrainte dans la liberté. La rupture proviendrait d'une pluralité d'offre des contenus et d'un accès différent aux accès formatés, battant en brèche l'objectif d'une offre calée sur l'audience.

La régulation viserait à garantir des conditions équitables d'accès aux médias électroniques. Régulation communautaire, nationale et aussi locale, elle serait axée sur les nouvelles technologies et les nouveaux contenus. En particulier, la régulation viserait à promouvoir du multimédia innovant, peu coûteux et intrinsèquement de proximité. Un pouvoir de sanction aux infractions de piraterie, d'émissions et de contenus devrait être opérationnel mais relevant de quel acteur ?

La probabilité d'un tel scénario du média personnel est non négligeable dans un avenir proche. Il pose au moins deux questions : la maîtrise de la création et de la production des contenus (informations professionnelles ou personnelles), la maîtrise de la diffusion et de la distribution de ces contenus.

Le risque est que le contre-pouvoir délégué implicitement aux individus face aux acteurs dominants des médias soit rendu progressivement caduc du fait d'une infiltration des grands groupes dans ce modèle personnel de médias par un noyautage ou une récupération à leur avantage pour faire passer leurs messages. Il y aurait alors détournement de pluralisme au profit des concentrations et pérennité des vecteurs d'influence.

Les cycles de la régulation communautaire des médias ou «l'infidélité bruxelloise»

La politique européenne audiovisuelle est toujours dans une tension permanente et une conciliation d'intérêts *a priori* divergents. Jusqu'à présent la régulation communautaire tente de concilier des objectifs d'intérêt général, notamment sociaux et culturels, et le développement du marché intérieur. L'élargissement de l'Union à 25 ne peut manquer d'avoir des conséquences sur cette politique. Il est par exemple probable que les nouveaux entrants qui bénéficieront de délocalisations dans la production audiovisuelle et cinématographique plaideront pour une application renforcée du droit de la concurrence.

La question des aides à la production cinématographique et audiovisuelle et celles des missions des services publics de radiodiffusion, de leur organisation et de leur financement, restent sensibles. Les quotas de diffusion, voire de production, sont des sujets de plus en plus contestés, les États membres étant d'ailleurs le plus souvent faiblement représentés par leur administration nationale culturelle hormis la France qui de ce fait se trouve dans une situation particulière au sein du Conseil des ministres.

La recherche d'un équilibre entre le culturel et l'économique

La régulation communautaire des médias peut paraître ambiguë et évolutive en fonction de l'aspect culturel ou économique qui sera privilégié et selon le média considéré : le cinéma relève plutôt d'une démarche culturelle ; la radio et la presse écrite relèvent de la régulation générale des services, ce qui n'exclut toutefois pas que cette dernière continue de bénéficier de soutiens nationaux diversifiés ; la télévision est considérée comme un service de nature économique, traitée sous l'angle du Marché intérieur, des aides d'État, de la société de l'information, mais aussi de l'éducation et de la culture.

La tendance à une banalisation des médias assimilés à des services comme les autres et à une libéralisation du marché de ce secteur, tendance marquée par une volonté affirmée de la Commission et traduite par une régulation uniforme des services qui ne semblait plus d'actualité, revient sur le devant de la scène.

À ce clivage culture/économie s'ajoute l'interpénétration grandissante des mondes de l'audiovisuel, des télécommunications et des nouvelles technologies (la «convergence»). Schématiquement, la Commission européenne a jusqu'ici régulé les contenus par les directives relatives aux télécommunications, devenues communications électroniques avec le récent «paquet télécom». Elle a régulé les contenus télévisuels essentiellement par la directive «télévision sans frontières» et par la directive «commerce électronique», tout en laissant jouer la subsidiarité, c'est-à-dire en renvoyant assez largement sur la compétence des États membres – dans le respect des règles de la concurrence – pour le traitement des autres questions relatives aux médias (notamment la définition du périmètre du service public de radiodiffusion, la protection des mineurs, la concentration et le pluralisme...).

Ces réglementations communautaires liées à l'audiovisuel et à la société de l'information et leur architecture pourraient évoluer, notamment suite à la réorganisation des portefeuilles au sein de la Commission européenne – les médias et la société de l'information étant désormais placés sous la responsabilité de la même Commissaire, alors que les spécificités de la régulation audiovisuelle, notamment la prise en compte de ses objectifs culturels et sociaux, sont de nouveau contestées.

Les spécificités des médias seront-elles reconnues ?

L'enjeu majeur actuel de cette régulation reste la question de la pérennité du système des aides, à laquelle s'ajoutent d'autres préoccupations que sont :

- le niveau maximal admissible de la «territorialisation» des aides d'État et de l'Union européenne, dont plusieurs modalités sont susceptibles d'être analysées comme contraires à un marché intérieur unique ;
- le pluralisme des médias et les règles anti-trust ;
- la diversité culturelle, traditionnellement portée par la France et rejointe par plusieurs partenaires européens.

Quelques questions à se poser et à résoudre

– Comment sera reconnue la spécificité du service public audiovisuel, présent dans la quasi-totalité des États membres ? La notion de diversité culturelle qui révèle une hiérarchie des préférences collectives différente selon les pays, sera-t-elle remise en cause par la Commission ?

– Les États-Unis reviendront-ils à une position de blocage ou seront-ils encore demandeurs dans le cadre de l'OMC d'une évaluation du principe de la diversité culturelle et de la définition du bien culturel ?

– Les financements de l'audiovisuel, en France, par des aides à l'industrie culturelle, par la redevance audiovisuelle (antérieure au Traité) au service public, par la publicité et par les produits dérivés seront-ils remis en cause par la Commission de l'Union européenne élargie ?

Faut-il voir dans ces interrogations une anticipation de nouvelles problématiques, ou une étape d'un nouveau cycle de régulation communautaire, ou encore plus simplement, les effets progressifs de l'intégration européenne et de l'intégration technologique applicables aux médias électroniques ?

• Micro-scénario «l'étiollement dans la concurrence, avec Bruxelles» : l'antidote d'un nouvel entrant de poids sur le marché des médias

Le micro-scénario «l'étiollement dans la concurrence, avec Bruxelles» est un scénario de rupture économique avec des conséquences sur le marché des acteurs des médias, sur la profession et la fonction sociale des médias. Il s'appuie sur l'hypothèse d'une régulation de la concurrence telle qu'elle doit permettre à un nouvel entrant de poids de pénétrer sur le marché des acteurs privés

des médias et de s'y développer : par exemple, mise sur le marché de Canal + ou vente de France 2 au nom du pluralisme et de la concurrence pour créer un autre pôle privé capable de concurrencer TF 1 et M6.

Ce scénario suppose aussi qu'une régulation économique de la concurrence soit opérationnelle et ne serve pas, par des règles compliquées et inapplicables, à conforter les positions dominantes existantes et à créer des situations d'oligopoles. Compte tenu de la mondialisation des marchés des contenus des médias, elle relèverait d'un niveau européen et international, et plutôt sur le registre de l'auto-régulation. La viabilité en France de ce type de régulation reste à prouver, l'adhésion des parties prenantes pouvant être ralentie, voire annulée, par des conflits et des blocages.

La régulation communautaire de l'audiovisuel à travers la directive TVSF ne devrait pas donner lieu à une interprétation limitative qui la vide peu à peu de son contenu, et qui met au cœur de la réglementation européenne le droit de la concurrence. On peut dire dans cette hypothèse que la directive TVSF de 1997, dont la Commission européenne repousse une réelle actualisation (échéance fin 2006), est selon l'expression d'un député européen «mûre pour le musée».

Face à une concentration capitaliste probable, l'action de l'État serait axée sur le maintien du pluralisme de l'offre, de l'indépendance des éditeurs et des producteurs de programmes, et d'une diversification des modalités d'accès à l'offre télévisuelle. Là où le marché ne dégage pas de rentabilité (éducatif, culturel, international, information), cette action se traduirait, par exemple, par un renforcement des devoirs dans les cahiers des missions et des charges des sociétés audiovisuelles et par une autre clé de répartition des ressources de la redevance et des recettes publicitaires ; en cas de privatisation de France 2, la publicité sur le service public résiduel devrait être supprimée. La tendance sera à une banalisation des contenus axée sur le divertissement, hypothèse faite que l'audience est toujours fortement corrélée avec ce type de contenus.

• **Micro-scénario «la survie dans l'exception, avec Bruxelles» : l'homéopathie de la diversité pluriculturelle et de l'intégration sociale**

Ce scénario «la survie dans l'exception, avec Bruxelles» prolonge la tendance de l'exception culturelle et s'engage dans la voie d'une action positive en faveur des minorités. Il reconnaît une

spécificité du secteur des médias. Les médias tendraient à être perçus plus comme un bien culturel que comme un échange de services (projet de convention sur la diversité culturelle de l'UNESCO).

L'exception culturelle fait partie d'une logique de développement, elle s'appuie sur «un dispositif volontariste pour protéger les acteurs nationaux, les financer, leur assurer des débouchés».

Diversité pluriculturelle et intégration sociale sont soutenues par une régulation fondée à la fois sur des outils contraignants et sur une contractualisation d'obligations mettant l'accent sur la création, la production et la programmation de contenus locaux, nationaux et européens. Les aides financières sont ventilées entre l'activité de service public dévolue au secteur public et au secteur privé. Les «pures» activités privées, sans délégation de service public, peuvent en bénéficier quel que soit le média, en particulier la presse. Une régulation par les quotas peut y être associée.

Les médias audiovisuels, et pas forcément l'ensemble des médias électroniques, resteraient majoritairement de la compétence des États, la régulation communautaire à travers une actualisation de la directive TVSF étant toujours *a minima*. L'interprétation de la directive européenne est alors extensive pour faire vivre la diversité culturelle.

Les membres du groupe de projet

Sylvie Bénard, *chef de projet, chargée de mission, Commissariat général du Plan* ;
Bernard Benyamin, *co-chef de projet, rédacteur en chef, France 2* ;
Simon Barry, *directeur adjoint, Direction du développement des médias* ; Élie Cohen, *directeur de recherche, CNRS* ; Jean-Yves Dupeux, *avocat* ;
Nathalie Guichard, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Francis Jutand, *consultant* ; Ivan Levaï, *journaliste* ; Jean-Loup Manoussi (†), *directeur général adjoint, «La Montagne»* ; Paul Nahon, *rédacteur en chef, France 2* ; Laurent Pellet, *chargé de mission, Direction du budget* ; Françoise Sampermans, *éditrice de presse*.

• **Contacts** : Sylvie Bénard
sbenard@plan.gouv.fr

Nathalie Guichard
nguichard@plan.gouv.fr

Travail artistique et culture face aux pressions du marché et aux dynamiques sociétales : pour un État régulateur

Pour réfléchir au rôle futur de l'État vis-à-vis des enjeux dont le conflit, récent, et le problème, latent, des intermittents du spectacle ne sont que des révélateurs, le groupe *Orfeo* a pris le parti de prendre de la distance avec les mots d'ordre autour desquels se noue généralement, dans notre pays, le débat sur la culture : démocratisation, exception ou diversité culturelles. Ces derniers, porteurs de significations fortes, mais ambiguës, ne permettent pas de mener la réflexion là où elle s'impose. Le terme d'emploi culturel, aujourd'hui sur toutes les lèvres, ne risque-t-il pas, lui aussi, de laisser le débat à la surface des enjeux réels ?

L'investissement réflexif et prospectif du groupe *Orfeo* porte sur le **travail artistique**, enjeu d'avenir essentiel pour l'action publique car il est la source de renouvellement de la création, la «matière première» de la culture comme économie, son «cœur» comme système d'acteurs.

Le groupe examine le travail artistique sous trois angles :

- son statut juridique, économique et social : garantie et gestion de la protection, des droits et obligations du «travailleur artistique», qu'ils procèdent de son travail ou soient attachés à l'œuvre qui en est le produit ;
- la construction de la professionnalité artistique : évolutions des compétences, structuration de l'organisation du travail, entrée dans la profession et déroulement de carrière, constitution de l'identité professionnelle et organisation des professions ;

- l'utilisation de la «force de travail artistique» dans l'économie de la création, autrement dit la place du travail artistique dans l'organisation de la production-diffusion des œuvres, que celle-ci procède du marché ou de la «commande publique».

1. Les «trois coups» d'*Orfeo*

En explorant ces trois axes, le groupe *Orfeo* observe le rôle joué, ou non, par l'intervention publique, face aux évolutions que connaissent les divers secteurs de l'activité artistique et ses effets éventuels. En même temps, il s'interroge sur son rôle, possible ou souhaitable, pour l'avenir.

À cette fin, un objectif est assigné à chacun d'eux :

- *sécurisation* (rénovation et stabilisation du cadre normatif du travail artistique) ;
- *professionnalisation* (énonciation et actualisation de ses contenus, conditions et organisation de son exercice professionnel) ;
- *valorisation* (régulation des rapports de force entre offre et demande de travail artistique).

Pris isolément ou pour eux-mêmes, ces objectifs ne font pas, d'évidence, sens. Ils ne trouveront leur efficacité économique et sociale qu'à une double condition : que l'État les fasse siens et qu'ils soient partagés et portés par la communauté des acteurs intéressés.

Cette orientation prospective ne traduit pas une quelconque position ou pétition de principe.

L'économie réelle de la culture, les mutations qui la traversent, la complexité et l'éclatement de son système d'acteurs, obligent à reconnaître que «l'État culturel», compris comme figure d'un État tutélaire exerçant une forte emprise sur le monde des arts et l'action culturelle, a vécu...

Cette vision du rôle de l'État, héritée de l'Ancien Régime et portée par un long et puissant mouvement d'institutionnalisation, renvoie à une conception prééminente, quasi régalienne, de la culture, dont le *champ* est défini par l'action publique, et où la légitimité de ses acteurs ne procède, d'abord ou en dernier ressort, que de l'État. Pour le groupe *Orfeo* une première rupture, essentielle, avec la posture traditionnelle, dans notre pays, de l'État vis-à-vis de la culture et avec les principes et modes d'action qui en découlent, consisterait dès lors à ce que l'État reconnaisse plus explicitement la place et le rôle de chacun des acteurs, publics ou privés, et au premier chef des *acteurs collectifs*, existants ou en voie de constitution. Partant, il s'attacherait à identifier avec eux les enjeux relevant de ***l'intérêt général*** et à formuler les objectifs rénovés de l'action publique. Dans cette autre vision, la culture apparaît comme plus proche de ce qu'elle est en réalité, un long processus de construction, une «coproduction» où chacun, du citoyen à l'État, de l'artiste au spectateur, a un rôle à jouer.

On est bien là en présence d'un changement de paradigme, propre à refonder le sens même de l'action publique.

2. Grandeurs et limites de «l'État culturel»

Pour saisir l'ampleur du changement à opérer, on rappellera tout d'abord, à grands traits, les principales caractéristiques de «l'État culturel».

Qu'on examine l'intervention publique culturelle dans une approche chronologique ou fonctionnelle, ce qui frappe, c'est la *permanence* de cette action. Dans ses travaux, le groupe *Orfeo* a ainsi identifié quatre dynamiques structurelles de l'action de l'État, qui ont fortement configuré, en France, le «champ» de la culture, mais qui posent désormais question dans le contexte contemporain, en terme de sens, et même de légitimité :

2.1. L'État, à la fois protecteur des arts et garant de l'Histoire, entretient un rapport étroit à l'excellence artistique : il la soutient et en tire profit en termes d'image (grandeur de l'État, grandeur de la nation), en particulier dans le monde, l'associant trop volontiers, aujourd'hui, à l'exception culturelle

Ici sont particulièrement visées les missions régaliennes reconnues à l'État : soutien aux beaux-

arts, soutien aux «grandes» institutions – qu'elles confèrent la grandeur aux œuvres (les académies) ou qu'elles perpétuent la tradition (les conservatoires, les musées) – préservation et valorisation du patrimoine culturel national, politique artistique et politique culturelle se nourrissant réciproquement en termes de contenus et de légitimité.

Tant qu'il s'agit de favoriser le meilleur pour constituer un patrimoine puis le conserver, ces missions sont peu sujettes à contestation, en revanche elles prêtent à débat dès lors que la référence à l'excellence artistique constitue le critère premier – sinon exclusif – du soutien à l'innovation, à la création artistique. Il est d'autant plus permis de s'interroger sur l'efficacité et même le sens de cette action *traditionnelle* que le monde de la culture est devenu multipolaire et que l'économie mondialisée de la création, suivant les courants de l'industrialisation et de la commercialisation, repose désormais davantage sur le flux que sur le stock.

Or, l'idée française d'exception culturelle comme force de résistance aux menaces portées par ces courants risque aussi, à trop se conjuguer avec l'excellence artistique, de perdre sa vertu protectrice pour prendre une dimension protectionniste, favorisant l'élitisme et le conservatisme. Cette combinaison de l'exceptionnalité et de l'excellence comme référence privilégiée de la politique nationale de soutien à la création se traduit, en termes d'action publique, par des cadres et des processus sélectifs inévitablement contestables (et souvent contestés), plus qu'elle ne permet de susciter une dynamique efficiente de créativité dans l'ensemble des activités artistiques et ne réussit à tirer effectivement vers le haut la création, tous secteurs et modes d'expression confondus.

Cette orientation caractéristique de la politique culturelle «à la française», n'aboutit-elle pas, *in fine*, à «réifier» la culture, en instituant l'art comme objet, comme enjeu ou comme discipline, en un «territoire» difficilement pénétrable ? Ce qui, pour le moins, serait paradoxal pour un État qui se propose de permettre la transmission des clés de la culture de génération en génération et de favoriser l'accès aux pratiques artistiques, la façon la plus concrète d'entrer dans le territoire de l'art...

2.2. L'État est omniprésent dans la vie culturelle : cette tendance perdure, malgré la montée en puissance de nouveaux acteurs ; elle répond aussi à une demande rémanente à son égard. On peut dès lors parler d'un «Étatocentrisme»

Il est souvent vérifié qu'on ne sait guère, en France, faire *sans* l'État, le corollaire en étant que l'État ne sait pas trop comment faire avec les autres acteurs,

publics ou privés, individuels ou collectifs, qu'il peine à leur faire confiance, à reconnaître leur autonomie, leur légitimité. Ceci est encore vérifiable dans nombre de domaines, mais celui de la culture est particulièrement emblématique de cet «Étatocentrisme».

Alors que la permanence de l'excellence artistique pèse de plus en plus lourd et que les politiques publiques de la culture qui se sont développées depuis les années 1980 (au point d'épuiser la politique culturelle, comme le notait Philippe Urfalino) ont suscité des attentes et des besoins accrus du public et des professions qu'il peine au bout du compte à satisfaire, «l'État culturel» voit ses marges de manœuvre budgétaires se réduire et ses modes d'intervention classiques trouver leurs limites. Pour autant, est-il prêt à sortir d'une conception de la culture comme constituant un *secteur* dont le *périmètre* oscille en permanence au gré des volontés – ou des nécessités – de réduction ou d'expansion ?

Cette perspective n'est pas aisée à adopter car l'État, enfermé dans ce pré carré, a créé une attitude de dépendance à son égard, l'État républicain étant aujourd'hui tenté de faire revivre, mais à sa manière gestionnaire, l'État protecteur des arts de l'Ancien Régime. Jacques Rigaud, dans un article récent, relevait l'étrangeté de l'attitude de «*soumission – rébellion*» des professions culturelles dans leurs rapports avec l'État, en particulier celles qui vivent de subventions publiques (comme le spectacle vivant) ou encore celles qui font l'objet d'une attention particulièrement soutenue des pouvoirs publics (comme le cinéma).

Du «pré carré» au «domaine réservé», il n'y a qu'un pas, qui fut souvent franchi et marque durablement les représentations et les comportements des acteurs. Ceci explique, pour une large part, les difficultés de la décentralisation du domaine culturel, à un double niveau :

- celui des relations entre l'État central et les collectivités territoriales où le raisonnement en termes de compétences (et de transfert de celles-ci), bien que non fondé au plan du droit constitutionnel et administratif, génère nombre d'ambiguïtés et de défiances réciproques, mais aussi de postures contradictoires ; l'État peine soit à faire des collectivités ses relais, même lorsque celles-ci sont tentées de calquer leur action sur la sienne, soit à soutenir les initiatives locales ;
- celui des relations entre «gens de culture» et élus locaux : les premiers craignent de perdre leurs marques, voire leurs «acquis», face à «l'État en plus petit» (en moins bien ?) que sont les collectivités locales ; les seconds, forts de

leur légitimité élective et de leur connaissance des aspirations de la population locale, cherchent à s'affranchir, sans toujours y parvenir, des référentiels et des pratiques dont sont porteurs les services déconcentrés de l'État ainsi que les cadres et dispositifs d'action qu'il a mis en place dans le territoire.

Pourtant, face aux enjeux contemporains – qu'ils soient économiques, technologiques ou sociaux – la recherche de l'intérêt général ne lui commande-t-elle pas d'abandonner cette vision sectorielle, périmétrique, et à cette fin de prendre appui dans la société même, d'y mobiliser des relais ? Les professionnels et leurs organisations, le marché de la culture, ses entreprises, ses consommateurs, les collectivités, les citoyens sont, et entendent désormais être considérés comme des acteurs culturels à part entière. À travers leur reconnaissance, l'État trouverait à l'évidence un regain de légitimité démocratique.

2.3. L'État affiche un souci récurrent de l'innovation, en contrepoint de l'institutionnalisation que génère son action, mais il parvient difficilement à le concrétiser

Depuis la création en 1959 d'un ministère des Affaires culturelles à part entière, qui n'est plus focalisé sur les beaux-arts, un processus d'institutionnalisation s'est mis en place, puis fortement développé. Et ce, quels que soient les mots d'ordre, les référentiels ou les orientations de la politique culturelle du moment : démocratisation de l'accès à la culture (1959-1970), développement culturel (1971-1981), le «tout culturel» (1981-1993), gestion du service public, décentralisation et contractualisation (depuis 1993).

S'est ainsi constitué un vaste et puissant réseau d'institutions culturelles publiques, depuis le niveau central jusque sur tout le territoire, ayant des vocations nationales, régionales, locales, spécialisées ou polyvalentes. Si ces quarante années d'aménagement culturel ont permis d'assurer une couverture plutôt satisfaisante du territoire en termes d'équipements, le renforcement subséquent des contraintes administratives et des démarches gestionnaires a abouti (dans le spectacle vivant en particulier) à une dérive de l'institutionnalisation, parfois même à une forme de «fonctionnarisation» de la culture, souvent dénoncée. Les logiques de carrière, qui font obstacle à la nécessaire rotation des directeurs de structures, sont en effet peu favorables au renouvellement artistique, à une dynamique d'ouverture de la création vers la société.

Cette politique de maillage territorial elle-même a laissé peu de place à l'investissement dans la politique d'innovation. Comme on le sait, les coûts de fonctionnement des structures de production et

de diffusion du spectacle vivant ont tendance à accaparer la plus grande part des budgets disponibles, ne laissant que de faibles moyens pour la production artistique et, partant, pour la création. Plus largement, l'accent mis sur la diffusion, avec comme critère principal d'évaluation, ici la fréquentation, là l'audimat, et non la qualité des contenus, a conforté le dépérissement de l'innovation, dont le processus d'institutionnalisation, lorsqu'il est articulé à la marchandisation, est en soi porteur.

Comme le soulignait Bernard Latarjet, dans son récent rapport sur le spectacle vivant, le réseau souffre d'un problème d'articulation entre les fonctions de production et de diffusion. La pratique généralisée de la coproduction, le nombre limité des représentations, la redondance ou, *a contrario*, la concurrence entre structures justifient, sans doute, de repenser son architecture fonctionnelle pour y favoriser des dynamiques vertueuses jouant davantage la carte de la coopération et de la complémentarité.

Au-delà, quand bien même l'État affiche un véritable souci de l'innovation et des promesses de renouvellement esthétique et artistique qu'elle recèle, son action a cet effet paradoxal d'institutionnaliser l'innovation en lui permettant de rejoindre le camp de la reconnaissance. Tel est bien le dilemme auquel sont aujourd'hui confrontés les arts de la rue ou certaines «friches artistiques». Peut-on y voir l'explication de l'abandon de l'expérience du Fonds pour l'innovation culturelle – FIC (1971-1984), au travers de laquelle la politique culturelle nationale s'était *explicitement* soucieuse de l'innovation dans les pratiques et les modes de coopération des acteurs culturels ?

Dans ce contexte, le mot d'ordre de la diversité, qui jouit aujourd'hui d'un immense succès, ne masque-t-il pas le risque d'une banalisation de la production, même lorsque celle-ci se pare du titre de «création» ?

2.4. L'État envisage la culture comme une dimension de la vie démocratique. En renvoyant cette visée d'abord à l'action publique, il peine à en faire une dimension effective de la vie collective

Depuis la Révolution de 1789 qui consacre la liberté d'expression et la circulation des idées, la culture en France est une dimension de la vie démocratique : vecteur de la citoyenneté et de l'autonomie individuelle, elle représente aussi un élément essentiel de l'identité collective et de la cohésion de la nation. Dans cette vision, la politique culturelle exprime *le rapport entre la*

culture et la société, dans une phase donnée de sa *démocratisation*.

Pour autant, que la politique culturelle ait, comme au XIX^e siècle, traduit le rôle dont l'État s'était investi d'être *le garant du temps long et de la construction démocratique* (création d'institutions culturelles majeures, mise en place d'un enseignement artistique, politique de dérégulation visant à libérer l'autonomie de la création sous le Second Empire, développement des logiques de marché sous la III^e République, comme principal soutien à la création et à la démocratisation culturelle, ainsi que l'ont montré les travaux de Jean-Philippe Lecat) ; ou qu'elle se soit assignée, du Front Populaire aux années de la reconstruction du pays, l'objectif *d'éduquer le peuple* ; ou encore qu'elle se soit affirmée comme *explicitement démocratique*, avec Malraux et la création d'un ministère de plein exercice recevant mission de *placer le peuple au contact direct de l'art et*, à cette fin, de développer *l'offre culturelle*, la démocratisation de la culture, en France, est toujours renvoyée à l'action publique, elle reste d'abord l'affaire de l'État.

Il s'ensuit qu'au lieu de *construire* la culture comme un enjeu central de la démocratie, l'État l'a non seulement configurée comme un *champ* singulier de l'action publique, mais aussi investie d'une mission de service public dont les objectifs restent souvent flous, ou du moins peu explicités, outre qu'ils sont difficilement réalisables avec les seuls moyens traditionnels (budgétaires, opérationnels) de l'intervention publique. La principale limite du *secteur* qui s'est ainsi constitué, tient à ce qu'on fait reposer l'action publique sur des acteurs «commis» à relayer l'État, au risque de leur instrumentation. Désignés dans une logique institutionnelle, leur travail distingué et évalué selon des pratiques administratives, ces acteurs sont transformés en «agents» d'une culture «administrée», en prescripteurs d'une production culturelle «officielle», tandis qu'on peine de plus en plus à reconnaître aux artistes un rôle de passeur, de médiateur entre la culture et la société, fondé sur leur travail «ordinaire».

Aujourd'hui, la culture apparaît bel et bien comme un secteur, mais aussi, paradoxalement, comme une dimension de l'action publique dans son ensemble. De l'action sociale à l'éducation et à l'emploi, de la politique extérieure à l'aménagement du territoire, il n'est pratiquement aucun domaine de l'action de l'État – et désormais de celle des collectivités territoriales – qui n'ait une dimension culturelle. Comme la «crise» de l'été 2003 l'a particulièrement mis en relief, on attend même désormais de la culture qu'elle soit un levier de l'attractivité territoriale, de l'activité touristique et du développement économique, local et national.

Cette omniprésence de la culture comme objet ou comme enjeu, dans l'action publique, les attentes souvent contradictoires dont elle fait l'objet de la part des pouvoirs publics, des professionnels ou des citoyens, sa massification sous des formes diverses, entre pratiques «actives» et consommation «passive» peuvent apparaître comme autant de mouvements et de tendances irréconciliables. Ils peuvent, à l'inverse, constituer un *corpus* de variables, complexe mais à fort potentiel, pour bâtir un scénario de refondation démocratique des voies du développement culturel de la société française.

3. Quel État pour soutenir durablement le développement démocratique de la culture ?

«L'État culturel» a correspondu à une phase historiquement datée de la construction démocratique dans notre pays, celle de sa modernisation. Pour ce faire, il a mobilisé différentes fonctions classiquement reconnues à l'État : fonction normative (l'État gardien des lois), fonction distributrice (rôle de l'État dans/ou vis-à-vis de la production et de la diffusion de biens et de services culturels), fonction redistributrice (l'État financeur), fonction constitutive (l'État instituant).

Les dynamiques structurelles que son action a ainsi produites ont permis, malgré leurs limites, la mise en place et l'inscription dans le long terme de cadres et de ressources utiles à l'action et au développement culturels, qu'il s'agisse des équipements ou des professionnels qui les animent, d'un appareil de formation couvrant assez largement la plupart des disciplines, des dispositifs de financement dotant la création artistique d'une relative autonomie par rapport aux pressions du marché. Un dispositif d'ensemble, facteur d'exceptionnalité que nous envient nombre de pays et de professionnels étrangers, et qui concourt aujourd'hui encore, au prestige de la culture française sur la scène internationale. Mais aussi, autant de points d'appui qui sont à l'origine, au moins pour une grande partie, du désir de culture et de la vitalité des pratiques artistiques et culturelles dans la société française actuelle.

Les effets durables, indéniablement positifs, de ces investissements de long terme constituent un capital qu'il importe de préserver et de faire fructifier, d'autant que l'emprise du marché s'est accrue et fait peser, pour l'avenir, de nouvelles contraintes sur les activités de création et, partant, sur le travail artistique. Pour le groupe *Orfeo*, ce constat à lui seul justifierait que le scénario d'un désengagement de l'État, *a fortiori* de son retrait pur et simple, ne soit pas retenu.

À l'inverse, le scénario d'un renforcement de «l'État culturel», encadrant encore plus la vie culturelle,

mettant l'aventure artistique à l'abri de tous risques (risques de création, risques économiques, risques sociaux), doit être également écarté tant il apparaît déphasé et illusoire. Ainsi que l'observe Monique Dagnaud, sociologue des médias, dans une contribution récente, «rien ne serait plus dommageable à la culture et à ses créateurs que de se soustraire totalement à la sanction du marché qui est aussi la sanction du public».

Dans un contexte où la culture a envahi toute la vie sociale et où de nouveaux acteurs apparaissent (le marché, le local, l'Europe), un scénario qui consisterait à «aménager» «l'État culturel» ne peut suffire. Alors qu'il a déjà perdu en efficacité, mais tout autant en pertinence, face au renouvellement des enjeux dont sont porteurs ces acteurs, ne risquerait-il pas, à rester trop centré sur lui-même, d'être condamné à n'intervenir qu'en réaction à leurs effets ?

L'État ne doit-il pas plutôt reconnaître l'interdépendance et jouer la carte de la coopération entre acteurs publics et privés, aux diverses échelles, ce qui suppose que l'État tire son autorité non plus de sa position souveraine de surplomb mais de sa capacité effective à assumer, au-delà de son implication comme acteur, un rôle de garant et d'arbitre des règles du jeu ?

3.1. À dynamiques nouvelles, fonctions nouvelles

Pour esquisser les traits caractéristiques d'une intervention publique rénovée, et en premier lieu des différents rôles attendus de la puissance publique, il est nécessaire d'identifier les dynamiques nouvelles auxquelles l'activité artistique et la culture sont confrontées.

- **De l'essor des industries culturelles à une économie régulée de la création**

Ce n'est que dans les années 1980 que l'État a affirmé la nécessité d'agir dans l'économie de la culture, une façon de reconnaître l'existence de celle-ci, sinon de la réguler. Ses interventions ont eu principalement pour visée d'accompagner *l'industrialisation des filières* culturelles (notamment cinéma, musique, livre), cherchant à valoriser leurs atouts (constituer une force économique), mais aussi à atténuer leurs faiblesses (difficulté à dégager des capacités d'investissement ou à se positionner face à la concurrence internationale), sans pour autant toujours y parvenir.

Deux décennies plus tard, force est de constater que le paysage des industries culturelles tend à se réduire à l'existence de quelques grands groupes, concentrant l'essentiel de la production et de la

distribution des œuvres, face à un tissu d'entreprises artisanales d'autant plus fragilisé malgré sa vitalité. Ceci est vrai même pour la filière du livre, qui avait pourtant fait l'objet d'une régulation spécifique avec la loi sur le prix unique du livre en 1981. Faute d'avoir interrogé les objectifs poursuivis par l'industrie pour en vérifier la possible conciliation avec ses propres objectifs, la diversité culturelle au premier chef, l'État n'a pas posé les conditions d'une mise en tension féconde entre ressorts économiques et création artistique.

Ici est clairement posée la question de la volonté de l'État à jouer véritablement le rôle de *régulateur de l'économie de la création* et, ainsi, à faire disparaître le déséquilibre entre les différents acteurs de ses filières, entre les différents métiers qui les font vivre, aujourd'hui préjudiciable au fonctionnement même de la chaîne de la production-diffusion. Dans cette perspective, la définition d'un cadre normatif dotant ***l'entreprise culturelle*** d'un statut qui lui fait aujourd'hui défaut et permettant de circonscrire ses responsabilités économiques et sociales s'avère d'une impérieuse nécessité. Les outils juridiques, fiscaux, financiers de la régulation existent pour la plupart, mais ils sont rarement appliqués dans le secteur de la culture, au même titre d'ailleurs que le droit européen ou international de la concurrence. L'État saura d'autant mieux jouer ce rôle de régulateur qu'il aura clarifié ses objectifs et ses modes d'intervention propres en tant qu'*acteur économique* (ce qu'il est également, de fait, à travers nombre de dispositifs mettant en jeu sa fonction redistributrice, comme c'est le cas notamment pour le financement du cinéma).

- **Vers un cadre de régulation sociale de l'économie de la création**

Cette intervention régulatrice ne saurait méconnaître également les profonds dysfonctionnements sociaux générés par la dégradation des rapports capital /travail favorisée par l'économie de projet, caractéristique des activités de création. Dans un contexte de forte concurrence internationale, le soutien aux industries culturelles a certes permis de maintenir à flot la production et d'engranger des gains de productivité, mais au prix d'un accroissement des inégalités au sein de la population des travailleurs artistiques et de la précarisation des situations de travail.

À l'évidence, il ne suffit pas de colmater le régime d'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle, c'est bien toute la régulation sociale du secteur qu'il convient de repenser, depuis les cadres juridiques du travail et de la propriété littéraire et artistique, les modalités d'entrée dans les professions jusqu'aux accords collectifs, en passant par le rôle de la formation dans la conduite des trajectoires

professionnelles. Sans oublier la situation des non-salariés auxquels leur statut d'auteur (ou assimilé) n'offre aujourd'hui encore qu'une couverture sociale partielle, du fait notamment de la non reconnaissance de la diversification croissante de leurs activités.

Là aussi, sans se substituer aux acteurs eux-mêmes et à leurs instances de représentation existantes ou à créer parfois, la fonction régulatrice de l'État devrait se concrétiser par l'affirmation de son rôle d'arbitre des rapports sociaux.

- **Construire la démocratie culturelle à partir de la société**

Tout au long du XX^e siècle, l'une des missions majeures conférées à l'État culturel a été de contribuer, tout en élevant le niveau «culturel» du citoyen et de la nation, à forger l'unité nationale, puis à renforcer la cohésion sociale. Pensée pendant longtemps en termes de valeurs et de cadres de références, cette fonction socialisatrice a connu diverses évolutions, notamment à partir des années 1980, à travers par exemple la reconnaissance des cultures urbaines et de modes d'expression populaires et contemporains, ou en contrepoint du rôle pris par le marché, la consommation et les médias dans la construction des identités individuelles et l'intégration sociale.

Les transformations de la société obligent aujourd'hui à repenser l'articulation de l'individuel et du collectif, une nouvelle manière de concevoir les liens sociaux. Dans leur dimension la plus explicitement culturelle, ces transformations se traduisent notamment par la *diversification* et *l'autonomisation* croissantes tout à la fois des *modes d'expression* artistique, des *pratiques* et de la *consommation* culturelles, sous les effets, parfois combinés, des évolutions économiques et technologiques. La montée en puissance des *pratiques amateurs*, bien au-delà du théâtre, ou celle, plus récente, du *peer to peer* révèlent ainsi une quête profonde d'autonomie et d'identité, mais aussi de partage.

De la même manière, *le foisonnement des initiatives «de terrain»*, la construction spontanée d'une base culturelle, parfois locale, qu'illustrent particulièrement les «arts de la rue» et les «musiques actuelles», à la fois nouveaux genres, nouveaux secteurs et dynamiques sociales, sont porteurs d'un renouvellement de la relation entre créateurs et publics, artistes et populations, professionnels et amateurs et plus largement encore, *entre culture et société*.

Ces mouvements, qui vont dans le sens d'une plus grande implication de la population dans la «*confrontation artistique*» selon le mot de Gilles Castagnac (directeur de l'IRMA), sont porteurs d'un

mode nouveau d'interpellation, d'une demande de *socialisation* des institutions, institutions publiques ou marché. En ce sens, les mutuelles de spectateurs ou le mécénat des particuliers sont autant d'expériences permettant à des collectifs de s'ériger en forces d'initiative, offrant une alternative à l'énonciation unilatérale des choix artistiques.

Il est possible de lire ces dynamiques sociétales émergentes comme des expériences concrètes de démocratie de la culture. L'État, plutôt que de s'ingénier à les formater pour les faire entrer dans son périmètre (la politique des «nouveaux labels», développée dans la période récente, explose désormais...), ou à les proscrire (cf. la charte récemment signée avec les éditeurs de musique, tendant à «moraliser» le *peer to peer*, au motif de la «lutte contre le piratage»), ne devrait-il pas s'attacher à les encourager, à les accompagner ? Elles témoignent en effet d'une *vitalité culturelle* certaine de la société française comme d'un *pluralisme culturel* dont l'État devrait être le garant.

3.2. Coproduire l'intérêt général culturel, agir en coopération : un nouveau positionnement pour l'État

C'est à travers la mise en tension féconde de ces trois dynamiques que devront s'orienter et se compléter demain l'action publique et l'action collective.

En tant qu'arbitre et garant, l'État trouverait une nouvelle *légitimité* dans sa capacité à réguler politiquement les relations travail artistique /marché, marché/société, société/travail artistique, autour d'*objectifs communs* tels que la qualité du travail et de la production artistiques, l'autonomie nécessaire au renouvellement de la création, le pluralisme culturel et artistique, l'implication des publics aux différents stades de la production artistique, la transmission des outils d'appropriation de la culture aux générations futures.

Pour relever de l'intérêt général jusqu'alors défini et incarné par l'État souverain, ces enjeux culturels appellent un cadre procédural que seul l'État est légitime à définir et à mettre en place et qui constitue un garde-fou aux pressions catégorielles. Ces modalités renouvelées de concertation et de délibération, organisant la plus large implication possible des différents acteurs, publics et privés, doivent aussi permettre que le processus même de production de l'intérêt général évite de déboucher sur l'énonciation de principes trop généraux, trop uniformes et trop rigides.

Dans ses relations avec les différents acteurs comme en tant qu'acteur lui-même, l'État gagnerait en *efficacité* à privilégier la coopération comme

mode d'animation et de gestion, propice à créer tout à la fois de l'émulation et de la solidarité au sein des filières ou des réseaux, à commencer par le *service public culturel*. Se positionnant comme un *partenaire de référence*, plutôt que d'imposer ses propres préférences et modes de faire, il bénéficierait d'une considération renouvelée en mettant à la disposition du système d'acteurs les ressources et l'ingénierie utiles à inscrire l'action dans la durée, au nom de la qualité des projets et de leur contenu.

C'est sur ce registre coopératif plutôt qu'en termes de décentralisation que l'État devrait penser la coproduction de l'action publique et son évaluation, avec l'acteur territorial, à la fois collectivités publiques, entreprises culturelles et populations. L'enjeu stratégique pour l'État est de concourir à la constitution et au développement d'un *espace public culturel* au niveau local qui favorise l'échange, le débat, la critique, autrement dit la participation des populations à la «*confrontation artistique*». Stimuler la capacité d'énonciation et de partage du sensible, susciter de nouveaux rapports entre créateurs et publics, accompagner le foisonnement des initiatives de la *base* artistique et culturelle, faire émerger un pouvoir d'interpellation des choix et orientations des pouvoirs publics nationaux et locaux, tels pourraient être les nouveaux référentiels de l'action culturelle territoriale de l'État, en rupture avec les politiques «descendantes» antérieures.

Cette logique de «*subsidiarité active*» pourrait être utilement transposée dans *les relations entre l'État et l'échelon européen*, plutôt que d'attendre de ce dernier, comme c'est aujourd'hui trop souvent le cas, des subsides complémentaires aux financements nationaux ou de lui déléguer des arbitrages qu'on ne sait ou ne veut rendre à l'échelon national.

On ne cesse de dire que la politique culturelle européenne, cristallisée autour de la notion de coopération culturelle induite par les traités et par celle de la diversité culturelle, est à la croisée des chemins. C'est sans doute plus vrai aujourd'hui qu'hier. La coopération culturelle trans-européenne n'est pas nouvelle, portée par de nombreux réseaux, héritiers de la tradition séculaire selon laquelle les créateurs et les artistes ne connaissent pas les frontières. Mais il est sans doute maintenant nécessaire de passer à un nouveau registre d'action, au-delà des négociations actuelles sur le futur programme communautaire Culture 2007, de la question de la rationalisation des soutiens financiers, ou du souci, plus ou moins avoué, de ne pas mécontenter les lobbies culturels les plus actifs au niveau européen.

Les institutions communautaires sont aujourd'hui particulièrement attachées à la visibilité (seul gage de pérennité ?) des actions entreprises (action en

faveur du cinéma européen, opérations rattachées aux «Villes européennes de la culture», initiatives dans le domaine de la musique...), qui se caractérisent par leur ampleur, voire leur prestige. Mais pour plus d'efficacité, ne faudrait-il pas changer la donne et savoir renoncer à cette visibilité, *a priori* gratifiante, pour s'interroger sur le contenant autant que sur le contenu, questionner les outils et les pratiques ?

Autant de scénarios ouverts qui ont le même horizon, celui du renouvellement de la création artistique. L'Union européenne reviendrait ainsi à ses fondamentaux : promouvoir une culture vivante mobilisant créateurs et travailleurs artistiques et permettre la multiplicité et le croisement des expériences et des regards. Elle y trouverait une voie de relégitimation démocratique du processus communautaire, les communautés étant invitées à refonder leur coopération dans l'objectif de *coproduire un bien commun culturel*.

Les dispositions du traité à portée constitutionnelle, relevant de la culture, signé par les chefs d'État et de gouvernement à Rome le 29 octobre 2004, n'ouvriront réellement le chemin qu'avec une volonté politique forte de mieux prendre en compte ce principe de subsidiarité active déjà évoqué : l'État français, fort de la nouvelle dynamique du système culturel français, pourrait alors orienter ses partenaires européens vers ce nouveau cadre de référence.

Les membres du groupe de projet

Michel Mirandon, *chef de projet, chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;

Jean-Jacques Beineix, *cinéaste, président-directeur général de la société de production Cargofilm* ; Gilles Butaud, *directeur du Travail, délégué du Musée des Civilisations européennes et méditerranéennes, ancien directeur des ressources humaines du Musée national du Louvre et du Centre national d'art et de*

culture Georges-Pompidou ; Gilles Castagnac, *directeur du Centre d'information et de ressources pour les musiques actuelles (IRMA)* ; Gilles Fromenteil, *plasticien, président de la Maison des artistes* ; Karim Kacel, *auteur-compositeur-interprète, vice-président de l'Administration des droits des artistes et musiciens-interprètes (ADAMI)* ; Alain Le Diberder, *président-directeur général de la société CLVE (logiciels et conseils multimédia), ancien directeur des Nouveaux programmes de Canal Plus* ; Marion Mazauric, *éditrice, président-directeur général de la société d'édition Au Diable Vauvert* ; Pierre-Michel Menger, *sociologue, directeur de recherche au CNRS, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, CESTA, conseiller scientifique du groupe* ; Gilles Porte, *cinéaste (réalisateur, chef-opérateur)* ; Dominique Sagot-Duvaurox, *économiste, professeur à l'université d'Angers, chercheur associé au MATISSE* ; Michèle Simonnet, *comédienne* ; Jean Vincent, *avocat, directeur des affaires juridiques et internationales de l'ADAMI*.

Équipe d'animation

Christine Afriat, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Jean-Jacques Barey, *conseiller en développement culturel* ; Francine Labadie, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; François Rouet, *économiste, chargé d'études au ministère de la Culture et de la Communication (DEPS)*.

Nicolas Aubouin, *doctorant en management des organisations et politiques publiques, Paris-X – Laboratoire de recherche du CGS – École des Mines* ; Florent Hennequin, *doctorant en droit social, université de Nantes, Laboratoire Droit et changement social* ; Yann Nicolas, *économiste, ingénieur de recherche au ministère de la Culture et de la Communication (DEPS)*.

Muriel Lavolé, *assistante, Commissariat général du Plan*.

- **Contacts** : Michel Mirandon
mmirandon@plan.gouv.fr

Muriel Lavolé
mlavole@plan.gouv.fr

L'attractivité culturelle de la France : le patrimoine en prospective

Au milieu d'une pluralité de structures, d'acteurs, de clients, d'organismes publics ou privés, l'État lui-même peine parfois à arbitrer, à décider, à gérer. Dans ces conditions, la prospective de l'attractivité culturelle du pays et du rôle de l'État stratège est un sujet difficile en soi.

Plutôt que de réaliser d'emblée une improbable prospective d'ensemble du secteur, le groupe *Sirène* a donc choisi de procéder par étapes : d'abord ce qui relève du patrimoine mobilier et immobilier dont l'impact est sans doute le plus marquant auprès des touristes étrangers (c'est l'objet de la présente note) ; le spectacle vivant ensuite, qui s'exporte, mais encore bien mal ; enfin, ce que nous avons appelé les cultures du savoir-faire (langue, mode, gastronomie, etc.), qui furent longtemps un bastion de notre attractivité, aujourd'hui parfois malmené par la concurrence étrangère.

La première étape de notre travail est largement entamée, sans que l'on puisse fournir cependant des scénarios dûment argumentés, tant sont nombreux les paramètres à prendre en compte. Trois pistes de réflexion suffisamment étayées – et non exclusives l'une de l'autre – peuvent cependant être présentées : elles concernent le développement d'une concurrence internationale exacerbée, le financement de l'offre française, l'image culturelle de la France enfin.

1. Un nouveau monde culturel en émergence

À l'échéance de notre prospective, la France n'est plus la première destination touristique mondiale, et donc plus, ce « phare culturel » qu'elle n'a cessé

d'être jusqu'aux premières années du vingt et unième siècle. Elle est devancée en 2020 par la Chine, qui accueille plus de 100 millions de touristes (au lieu de 33 millions en 2003). À cela plusieurs raisons :

- Une extraordinaire diversification de la demande : autrefois très largement orientée vers les États-Unis et la « Vieille Europe », la demande s'est diffusée à travers le monde entier. Sous l'effet de la mondialisation des échanges, la demande se porte spontanément vers les pays du « Nouveau monde », réputés à la fois pour leur dynamisme commercial et industriel et leur ancrage dans un héritage ancestral préservé : Chine, bien sûr, mais aussi Inde, Thaïlande, Australie, Amérique du Sud, certains pays du Moyen-Orient comme la Jordanie, la Libye, les Émirats Arabes Unis qui ont préparé « l'après-pétrole » par une diversification touristique très haut de gamme.

Le « Nouveau monde » dispose de ressources culturelles importantes : un patrimoine d'une qualité exceptionnelle, exotisme et dépaysement compris, une main-d'œuvre bon marché, l'attrait de la nouveauté, des coûts de transport en baisse constante avec l'explosion des marchés.

- L'émergence à l'Est d'une nouvelle Europe du tourisme : la France n'est plus la plaque tournante du tourisme européen. Sans mettre en cause le leadership ouest-européen, la République tchèque, la Croatie, l'Estonie, la Lettonie et la Slovaquie grignotent des parts de marché avec de sérieux atouts : un patrimoine en bon état, des hébergements aux standards

internationaux, des infrastructures de transports enfin aux normes grâce aux contribuables européens. Ces pays savent jouer de leur ancienne appartenance à l'empire soviétique, comme du charme de leurs paysages et de leurs populations. Certes, ils ne seront ni la Côte d'Azur, ni la Costa Brava de demain, mais ils offrent tout de même aux touristes une palette large de possibilités : riche patrimoine historique, paysages préservés, plages, stations thermales et thalassothérapie, etc.

- Mais il y a peut-être plus préoccupant : après la Chine, après l'Italie qui a ravi à la France sa première place mondiale grâce à son patrimoine culturel, un nouveau venu s'impose et talonne la France : l'Espagne. Avec l'avantage de la proximité pour les marchés anglo-saxons, pour qui elle n'est guère plus éloignée que la France, l'Espagne a enfin réussi sa mutation touristique commencée dès les années 1990.

De destination touristique synonyme de plages, de soleil, et de farniente pour les Britanniques, les Allemands des catégories populaires, l'Espagne est devenue une destination culturelle haut de gamme de première importance autour des villes (Séville, Madrid, Barcelone, Salamanque, etc.). Puissamment aidée par l'Union européenne dans les années 1990 à 2000, elle a entièrement rénové ses monuments historiques, musées, églises, construit ou réhabilité ses infrastructures d'hébergement et de transport, réalisé un effort sans précédent en matière de communication autour de ce patrimoine ; de plus pour les catégories aisées du nord de l'Europe, l'Espagne présente en outre l'attrait de la nouveauté.

La France n'a pas su tirer parti de ce nouveau contexte. Certes, elle bénéficie du déferlement des «nouveaux riches» d'Asie, mais seuls Paris (saturé par ces nouveaux touristes), quelques châteaux de la Loire et la Côte d'Azur en profitent réellement. De fait, la formule connue «Paris et le désert français», près de 60 ans après avoir été prononcée, résonne étrangement comme toujours d'actualité. C'est que ces touristes, encadrés par des opérateurs chargés de leur faire découvrir l'Europe en cinq jours, visitent la France au pas de charge. Inutile d'essayer de leur faire découvrir la Dordogne ou la Franche-Comté, ils n'en ont pas le temps.

Le patrimoine culturel et historique français a aussi perdu de son rayonnement :

- pour les 85 % des clients de la France qui sont ses plus proches voisins, le patrimoine français a perdu de son aura : trop connu, pas assez renouvelé, peu animé, nos monuments et nos

musées sont tombés dans une douce léthargie. Et quelques «paquebots», tels le Louvre ou Versailles, apparaissent comme de plus en plus coûteux à entretenir ;

- en second lieu, l'Europe elle-même a terni son image : trop archaïque, trop peu accueillante, trop peu internationale, trop fermée sur elle-même. Seule l'Espagne, entraînée par le dynamisme de son économie et son image de pays jeune – et dans une moindre mesure l'Italie – ont su tirer leur épingle du jeu.

À vouloir trop vendre, on court le risque de vendre moins bien. Outre l'accueil, qui reste déficient, la France souffre d'avoir un patrimoine trop important et d'inégale valeur. Ses promoteurs ne sont pas prêts à le reconnaître ni, par conséquent, à y remédier. La diversité, dont on se targue à juste titre, devient étouffante quand elle devient désordre. Même si des organismes comme Maison de la France s'épuisent à y mettre de l'ordre, il faudra bien d'ici 2015 ou 2020 se rendre à l'évidence : on ne peut pas, compte tenu de l'importance de notre patrimoine, tout vendre et tout proposer.

2. Que peut faire l'État dans ce contexte ?

- *Jouer la coopération européenne en matière de promotion* : la Commission a souvent appelé à réaliser des opérations de promotion de l'Europe. Elle prêche pour le moment dans le désert, parce que chacun des pays culturellement important en Europe (Italie, Espagne, France, Grande-Bretagne) est engagé dans une concurrence dont chacun espère sortir gagnant.

Lorsque ces pays auront rencontré les mêmes difficultés que la France – qui tiennent à l'image dégradée de l'Europe – ils réagiront, et accepteront cette coopération. À la France d'être prête pour en être le leader.

- *Rationaliser son action et sélectionner* : il ne peut plus être question de laisser administration du tourisme et administration de la culture s'ignorer mutuellement. Ensemble, elle doivent être capables de réaliser en partenariat avec les collectivités locales un diagnostic touristique et culturel territorialisé. Il s'agit de sélectionner un certain nombre de territoires (dix, vingt peut-être ?) jugés stratégiques, sur lesquels faire porter à la fois l'effort d'adaptation des produits, d'animation, et de promotion.

Ces territoires feront l'objet d'une contractualisation précise (il faut laisser au passé les formulations vagues souvent employées dans les contrats de Plan d'autrefois, du type «promotion de l'hôtellerie rurale»), comportant des en-

gagements détaillés en matière de fréquentation et de moyens mis en œuvre.

- *Promouvoir «le travailler ensemble»* : en stimulant les acteurs locaux dans ce sens. Il faut que conservateurs de musées et de monuments historiques collaborent avec les hôteliers, les restaurateurs ou les transporteurs pour adapter *ensemble* leurs produits. Ceci ne peut se faire que si chacun y trouve son avantage immédiat, en terme de réduction de la taxe professionnelle, de la taxe de séjour, des charges sociales ou de l'aide à la promotion.

État, collectivités locales et Union européenne doivent se mettre d'accord pour fixer les règles du jeu d'un secteur, tourisme et culture confondus, qui est de loin le premier employeur d'Europe, et dont chaque pays doit veiller à la performance.

3. Les apprentis sorciers de la culture

Faire face à l'émergence de nouveaux compétiteurs culturels implique des moyens financiers et pas uniquement en matière de communication. Il faudra «rajeunir» notre patrimoine culturel, l'animer, créer des événements dont il sera le cadre, concevoir de nouveaux équipements capables de satisfaire les plus exigeants sur le plan strictement culturel et suffisamment polyvalents pour attirer des clientèles nouvelles à la recherche d'un enrichissement tout à la fois culturel, émotionnel et ludique, mêlant la culture «cultivée» et la culture «buissonnière».

Une nouvelle génération d'équipements de ce type est née ces dernières années, ou va naître, qui associe ces différentes d'attentes : Mémorial de Caen, Cité de la Mer, Bioscope, différents spectacles adossés à un monument historique dont ils exaltent la splendeur (Les Métamorphoses de Chenonceaux, Les Imaginaires d'Azay-le-Rideau, etc.). Sachant que ces équipements peinent à trouver leur rentabilité, plusieurs difficultés apparaissent en matière de financement du patrimoine :

- la frontière entre équipements culturels et équipements touristiques devient plus floue. Les réglementations qui déterminent les modes d'intervention financiers de l'Union européenne et des collectivités publiques nationales sont devenues caduques, voire inopérantes : tel équipement culturel qui recevait au nom du service public une aide de Bruxelles se voit requalifié de «touristique», rentrant de ce fait dans le droit commun de la concurrence qui n'autorise pas de financement public. C'est toute l'architecture financière de ces projets qui se trouve mise en

cause, alors qu'ils n'atteindront probablement le «petit équilibre» que dans dix ans ;

- alors que l'Union européenne intervient déjà à hauteur de plus de 30 % dans les dépenses culturelles de la France impliquant des fonds européens, 2006 marquera l'arrêt progressif des fonds structurels au profit des nouveaux membres de l'Union. Comment, alors, financer les investissements ?
- alors que l'État propose de transférer la propriété de quelque 178 monuments sur 298 aux régions, que 20 % environ de ce patrimoine est en péril sanitaire, peut-on espérer que les collectivités locales, ne bénéficiant plus des financements communautaires, consentiront un effort à la mesure de celui déjà consenti en faveur des lycées, des collèges, de l'action sociale, des conservatoires de musique ou des routes ?

À trop vouloir jouer les apprentis sorciers, l'Europe, les États et les collectivités locales ne risquent-ils pas de tarir les sources de financement du patrimoine, qu'à l'évidence le secteur privé – et est-ce vraiment souhaitable ? – ne peut prendre seul à sa charge ? Pour ce qui est de l'État français, les marges de manœuvre sont étroites, mais réelles :

- réétudier, sur la base des diagnostics touristiques territorialisés définis plus hauts, les conditions du transfert de propriété du patrimoine de l'État. L'important n'est pas que tel ou tel monument symbolise ou non la France (c'est le seul critère actuellement retenu pour maintenir un monument dans le giron de l'État), mais que sa fréquentation soit prometteuse et, à plus ou moins long terme, susceptible d'asseoir sa viabilité. Celle-ci dépend elle-même des caractéristiques de son environnement (autres choses à voir à proximité, infrastructure d'hébergement de qualité, etc.) ;
- réorienter ses interventions financières vers l'investissement immatériel : animation, promotion, commercialisation, en étroite collaboration avec les professionnels du tourisme ;
- réinventer une économie mixte de la culture : si les financements publics doivent aller en diminuant, il n'y a pas d'autres solutions, pour que le patrimoine reste attractif, que d'associer plus étroitement le secteur privé à sa gestion : réaménagement éventuel de la délégation de service public, approfondissement du partenariat public-privé, relance du mécénat, mise à l'étude d'un nouveau statut de société à but non lucratif, etc.

4. Entre désuétude et modernité : le grand écart

Depuis 2000, toutes les études (y compris celle que le groupe *Sirène* a demandé de réaliser aux conseillers du commerce extérieur dans le monde entier) convergent vers le même constat : la France donne l'image d'un pays tourné vers le passé, ce qui est plus gênant pour vendre nos technologies et produits les plus modernes que pour vendre notre patrimoine. L'image culturelle de la France est au demeurant bonne, très bonne même, quoique jugée un peu élitiste. Ce n'est donc pas l'image d'une culture populaire que nous véhiculons à l'extérieur, mais celle d'une offre à l'accès intellectuellement un peu difficile, réservée à une clientèle aisée et dotée d'un certain bagage culturel.

La France est ainsi perçue comme un pays de cocagne et de luxe, terre de culture mais aussi de nature où il fait bon vivre plutôt que travailler, plus douée pour les intellectualisations complexes (l'esthétique, les idées, les systèmes), que pour les applications concrètes et « mercantiles ».

Dans ce contexte, le groupe *Sirène* a testé deux hypothèses qui, bien qu'un peu caricaturales, semblent plausibles quant aux évolutions des mentalités dominantes et de leurs conséquences sur la demande de patrimoine :

- L'hypothèse d'un repli sur soi des populations, peu propice à la découverte, très directement lié à un refus de la modernité et de la mondialisation. Dans ce cas, ce n'est pas un patrimoine sophistiqué, inaccessible, élitiste, intellectualisé que recherchent les touristes, mais une culture hédoniste jouant sur des émotions simples.
- L'hypothèse, ensuite, d'une modernité et d'une mondialisation voulues ou subies mais acceptées. Les nouvelles technologies y sont encensées et le rappel du passé, aussi glorieux soit-il, est stigmatisé comme un signe de décadence.

Entre ces deux extrêmes, l'État devra savoir concilier les enjeux du passé et ceux de l'avenir. Il n'a pas d'autre choix que de s'engager et de marteler directement ce message : le patrimoine de la France, c'est le témoignage vivant de la créativité culturelle du pays à travers les époques. Il devra montrer aussi que sur leurs sites culturels, les Français ont su mettre au point des techniques d'animation de pointe : effets spéciaux, réalisations pyrotechniques commandées par ordinateur, laser, 3 D, etc. Qui sait, par exemple, que le premier fabricant mondial d'audio-guides (récepteurs individuels permettant de suivre une visite

commentée dans les monuments et musées, sans l'aide d'un guide) est français, que les spécialistes américains des effets spéciaux viennent s'informer et se former au Puy-du-Fou ?

Le même message devra être décliné par l'ensemble des intervenants de la filière touristique-culturelle, en distinguant la communication d'image de l'information sur les produits.

Il faudra enfin que l'État assure une fonction de coordination, au niveau local, pour éviter une pratique qui freine considérablement la modernisation de notre image touristique et culturelle : conservateurs de musées, présidents de syndicats d'initiative ou présidents de Conseils généraux sont actuellement les ultimes décideurs locaux et ils n'ont pas forcément une vision d'ensemble des enjeux touristiques. L'image culturelle de la France y gagnera en cohérence ce qu'elle perdra en hétérogénéité.

Les membres du groupe de projet

Gilles Arnaud, *chef de projet, chargé de mission, Commissariat général du Plan*

Florence Akar, *chef de service, Service stratégie, Maison de la France* ; Rachid Amirou, *professeur des Universités* ; Patrice Beghain, *adjoint du maire, mairie de Lyon* ; Françoise Benhamou, *professeur des Universités* ; Thierry Coltier, *directeur général, Grévin Développement* ; Jean-Cédric Delvainquière, *ingénieur d'études, département des études, de la prospective et des statistiques, ministère de la Culture et de la Communication* ; Caroline Guillemot, *Jalan Publications* ; Marie-Christine Kovacszy, *conseiller scientifique, Commissariat général du Plan* ; Noël Le Scouarnec, *chef du bureau de la stratégie, Direction du tourisme, secrétariat d'État au Tourisme* ; Christelle Mesnil, *chef de la mission de la commercialisation de l'offre, Centre des monuments nationaux* ; Francis Meunier, *directeur d'études, Proactivité Conseil* ; Bruno Monnier, *président-directeur général, Culture Espaces* ; Arnaud Ohanoglu, *sociologue* ; Francis Perroy, *consultant marketing et communication, cabinet «Un air de vacances»* ; Mathilde Pulh, *maître de conférences, université de Bourgogne* ; Jean-Michel Puydebat, *directeur de cabinet, Conseil PV2D* ; Jean-Pierre Respaut, *directeur général, Voyages Clio* ; Gilbert Réveillon, *Groupe Lafayette Services* ; Jean-François Staszak, *maître de conférences* ; Martine Vinatier, *assistante, Commissariat général du Plan*

- **Contacts** : Gilles Arnaud
garnaud@plan.gouv.fr

Martine Vinatier
mvinatier@plan.gouv.fr

Dépendance et santé

- COORDINATION SANTÉ

Postures de l'État face à l'innovation dans le domaine de la santé

- CADUCÉE

Trajectoires du secteur pharmaceutique

- GESTE

État de santé du grand âge : projections et tendances majeures

Postures de l'État face à l'innovation dans le domaine de la santé

Les innovations bousculent en permanence les modes de prise en charge médicale. Endogènes ou exogènes, ce sont autant de chocs, plus ou moins intenses. L'innovation n'est pas pure invention, elle n'est pas spécimen. Idéalement, elle apporte des solutions effectives à des problèmes réels. Elle rencontre une demande, quitte à la créer le cas échéant. Elle s'insère dans les usages, modifie les pratiques et les organisations, redimensionne les territoires, oblige à revoir l'allocation des ressources. L'innovation est une contrainte pour les institutions. C'est aussi une opportunité : elle peut étendre les marges d'action, permettre de concilier différemment des objectifs disparates.

Au banc d'essai médiatique, les innovations organisationnelles, potentiellement les plus importantes, ne bénéficient pas forcément de la meilleure couverture. La construction sociale de l'innovation ne garantit pas une hiérarchie plus adéquate en termes de décision publique.

Dans le domaine de la santé, sont pourtant à considérer, pour eux-mêmes et dans leurs relations respectives, tout à la fois les médicaments ou équipements nouveaux, la constitution de nouveaux débouchés, les pratiques professionnelles innovantes, les formes d'organisation (coordination des soins, évolution du management et des formes de distribution, etc.), les métiers (nouveaux métiers et évolution des contours réglementaires), les nouvelles formes de gouvernance aux différents échelons.

La conduite du changement est un apprentissage. Qu'y apprend l'État ? Qu'apprend-on de lui dans son rapport à l'innovation ? Toutes les figures de

l'État défilent : tutélaire, garant en dernier ressort mais aussi souvent perclus, assiégé, dispersé et finalement suiviste.

Les opérateurs économiques mettent en œuvre des innovations parce qu'ils en attendent une rente. Le motif d'action est clair.

Dans le cas de l'État, quel est le but ? Pourquoi devrait-il s'occuper de l'innovation développée par des tiers ou porter lui-même le changement ? À partir de quelles informations ? En vertu de quelle stratégie ? Quels sont ses capacités d'anticipation et ses moyens d'action ? Quelle balance entre le mode normatif et un mode plus libéral, plus individualisé ? En somme, de quoi peut-on raisonnablement s'occuper depuis le centre (le siège parisien du – ou des – ministère(s)) ?

Pour une vision raisonnée de l'innovation en santé, il importe d'examiner les capacités stratégiques de la puissance publique, de considérer nos pratiques depuis l'extérieur et d'étudier les ruptures possibles sur quelques terrains clés. Le renforcement des registres d'action publique modernes (décentralisation, régulation, *benchmarking*, responsabilisation des acteurs) dessine la figure d'un État peu à peu détaché de la gestion d'initiatives dispersées au profit d'une action sur les milieux, favorable à l'engagement des acteurs.

1. Trajectoires de l'action publique

La stratégie est l'art des choix. Elle repose également sur un ensemble d'actions coordonnées, voire de manœuvres, pour atteindre un objectif donné. Elle suppose donc la capacité à discriminer, la maîtrise du temps et la conscience des moyens.

1.1. Les frontières de l'action stratégique

Que l'État soit à l'initiative de l'innovation ou contraint d'agir par des tiers, l'analyse stratégique n'est évidemment pas détachable des schémas de construction de l'action publique que l'on se donne.

• Quel est l'agenda de l'État dit «stratège» ?

Les motifs d'intervention de l'État en matière d'innovation dans le domaine de la santé sont *a priori* tous légitimes :

- faire profiter la population des progrès thérapeutiques ;
- assurer l'équité dans la distribution de l'innovation entre groupes sociaux et entre pathologies, voire en profiter pour réduire les inégalités ;
- assurer l'ordre public et faire prévaloir un certain nombre de considérations éthiques face aux développements de la science ;
- garantir la sécurité sanitaire ;
- favoriser le secteur industriel des biens de santé ;
- aménager le territoire par une diffusion équilibrée, voire discriminante, de l'innovation et des vecteurs d'innovation en faveur des territoires défavorisés ;
- assurer un fort engagement public et privé en faveur de l'innovation, dans la perspective d'externalités positives ;
- réguler les dépenses de santé (en maîtrisant la diffusion des innovations coûteuses) et dégager les économies liées aux possibilités de substitution ou à une gestion active de la tarification en fonction du cycle de vie de l'innovation.

Ces objectifs sont tellement nombreux qu'ils appellent *a priori* une intervention tous azimuts.

Ils ne sont évidemment pas conciliables globalement. Bien des contradictions apparaissent quand on les considère deux à deux : une conception fruste de l'aménagement du territoire saupoudrera les ressources publiques d'amorçage de l'innovation biotechnologique quand les modèles mettent en avant la nécessaire concentration et la mise en réseau ; la régulation des dépenses de médicaments ne s'articule pas spontanément aux objectifs de promotion du secteur ; les impératifs de sécurité sanitaire ou les considérations éthiques

peuvent amener à brider les activités de recherche et la liberté d'entreprise.

Face à ces contradictions, le schéma de décision de l'État bienveillant et rationnel «*identification d'un problème – définition d'une solution – mise en œuvre par un acteur identifié – évaluation*» est un leurre.

Les processus de mise sur agenda sont multiples (demandes sociales, groupes d'intérêt et de pression, crises...), l'exploration des dimensions d'un problème avant décision partielle, construite sur des rationalités isolées, les solutions sédimentées, les décisions faites de compromis, la mise en œuvre atomisée, la coopération toujours réclamée et rarement pratiquée¹.

Des progrès ont certes été réalisés ou sont en cours, en termes d'évaluation, de rationalisation des choix publics en matière de prévention ou d'innovation². Ils ne prémunissent pas pour autant la puissance publique contre les risques latents d'un interventionnisme débridé, qui plus est organisé depuis le centre.

• Capture

Il y a souvent détournement de la régulation au profit des offreurs en place et au détriment de la collectivité. Ces problèmes ont été identifiés de longue date par l'économie des choix publics, l'économie de la santé ou la sociologie des organisations³.

Comme l'a montré, entre autres, le rapport de Michel Mougeot de 1999,⁴ l'assurance-maladie française et les différents compartiments du système de soins rendent bien compte de ces phénomènes de capture : mandat vague, dilution des responsabilités, pouvoir discrétionnaire du régulateur, asymétrie d'information sur le coût et la qualité des soins, puissance des groupes de pression constitués par les opérateurs industriels, les médecins ou les

(1) Voir Pierre Lascoumes et Michel Setbon, «L'évaluation pluraliste des politiques publiques – Enjeux, pratiques, produits», Commissariat général du Plan, janvier 1996.

(2) Ces évolutions ont été rappelées dans la note de synthèse de juin 2004 : Commissariat général du Plan, «La réforme du système de santé et ses valeurs», in «Regards prospectifs sur l'État stratège», n° 1, juin 2004, disponible sur le site Internet du Plan : <http://www.plan.gouv.fr>

(3) Voir en particulier Jean-Jacques Laffont, «Étapes vers un État moderne : une analyse économique», in «État et gestion publique», Conseil d'analyse économique, 1999.

(4) «Régulation du système de santé», Conseil d'analyse économique, La Documentation française, janvier 1999.

structures hospitalières par rapport à celle des usagers, apparition de biais bureaucratiques.

Cette situation vaut dans un monde stable. L'innovation ne fait qu'exacerber les risques de capture par les groupes d'intérêt promoteurs de l'innovation ou affectés par elle.

Les capacités disciplinaires en médecine sont plus orientées par la configuration de l'offre académique et les *desiderata* des centres hospitaliers universitaires que par l'analyse raisonnée et territorialisée des besoins sanitaires. Les transferts de compétences envisageables entre personnels médicaux et non médicaux rencontreront inmanquablement la résistance des corporations.

La régulation dans le domaine du médicament a longtemps été inopérante du fait de la multiplicité des objectifs et des limites de l'outil (l'administration des prix). On ne gagnerait rien à ce qu'elle repose désormais sur la confusion entre la solvabilisation généreuse du secteur et la promotion de l'innovation d'intérêt thérapeutique.

1.2. Agir dans le temps de l'innovation

Que ce soit dans le domaine des équipements, des produits de santé, des organisations ou des métiers, l'approche prospective ouvre le champ des possibles. La question du temps ramène opportunément la discussion sur le terrain de l'opérationnalité : temps du développement, de la validation, de la mise en œuvre, de la construction, de la formation, de la concertation...

D'un certain point de vue, ce temps est prescrit, le futur est écrit. L'avenir du système de santé à dix ans, à quinze ans est pour partie déterminé : bien des ressources existantes seront encore utilisées demain ; le temps long de la formation, de la recherche, de l'investissement immobilier stabilise les anticipations. Les promesses thérapeutiques du futur immédiat dépendent en effet des travaux menés ces dernières années ; les organisations, en particulier hospitalières, évoluent dans la durée ; les professionnels disponibles ou devant l'être ont été formés dans un passé récent ou plus lointain.

La première qualité d'un État stratège est donc d'acquiescer le sens de la durée, ce qui suppose un certain nombre de compétences en matière d'anticipation, de projection et d'actualisation notamment.

• Discriminer

Les pouvoirs publics ont-ils besoin de tout voir en matière d'innovation ? Il faut certes un processus de veille pour voir ce qui se passe sur le terrain et

mesurer l'efficacité des pratiques. Il faut surtout pouvoir identifier quelles sont les innovations importantes et ignorer les autres.

Les techniques de soins changent. L'État doit être en mesure d'évaluer comparativement les coûts (exemples : transplantation *versus* dialyse, coût d'un médicament *versus* journées d'hospitalisation évitées) et de poser des recommandations en la matière.

Il importe aussi de maintenir la balance égale au sein de la gamme des innovations. Il est probable que les équipements destinés aux personnes âgées (surveillance à distance, aide à la déambulation) ou les dispositifs médicaux (pour les problèmes auditifs ou visuels) resteront compétitifs (par rapport à certains traitements médicamenteux) en termes de qualité de vie des personnes ou de préservation de l'autonomie... pour autant que les pratiques de solvabilisation évitent de privilégier les thérapeutiques incertaines par rapport aux équipements éprouvés. Le bruit fait autour des innovations ne saurait en tout cas tenir lieu de guide d'action.

Il est des innovations qui se diffusent d'elles-mêmes car elles correspondent à de grands progrès. Il y en a, à l'instar des trithérapies, qui justifient la mobilisation des pouvoirs publics pour la même raison et sur la base d'une évaluation concluante.

En revanche, certaines trajectoires semblent stagner ou s'arrêter. Ainsi des pratiques évoquées par le professeur Didier Houssin⁵ :

- *la chirurgie nouvelle de l'ulcère*, très portée par les chirurgiens, a été oubliée brusquement avec l'arrivée des médicaments anti-ulcéreux ;
- *la greffe* : dans les années 1980, on prévoyait une révolution de l'hospitalisation en chirurgie liée à la multiplication des greffes. Il n'en a rien été ;
- *la thérapie génique*, également, ne connaît pas le développement que l'on pouvait attendre. Parmi d'autres raisons, l'usage astucieux de vecteurs viraux a suscité un rejet ;
- *la xenogreffe* (greffe d'organe d'origine animale) a rencontré des éléments de blocage : le soulèvement des associations de défense des animaux et la question de la transmission d'agents infectieux.

(5) Séance de séminaire du groupe «Caducée» du 9 septembre 2004 : «Le temps de l'innovation», avec Philippe Duneton et Didier Houssin.

Les expériences de *chirurgie à distance* sont-elles une véritable innovation ? Sont-elles seulement diffusables ? Si l'État veut vraiment développer la chirurgie à distance, il peut y mettre les moyens. En l'occurrence, il ne l'a pas fait à ce jour.

Si l'on considère les organisations, il y a beaucoup plus de discours et de publications sur la *télé-médecine* que de réalisations concrètes. Une telle innovation, dans le contexte actuel du moins, trouve rapidement ses limites en termes de rentabilité. L'intervention de l'État se justifie sans doute davantage dans la couverture du territoire par le haut débit.

On pourrait multiplier les exemples de promesses déçues ou reportées, quant au pouvoir structurant des outils technologiques sur les organisations, résultat d'une approche sans doute trop limitée du système d'acteurs.

Une façon de dédouaner l'État est d'ailleurs de reconnaître que les innovations avancent à leur rythme, quand la technique le permet. L'accompagnement vaut parfois mieux que la stimulation artificielle.

• Anticiper

L'État est-il réactif ou proactif ? Les pouvoirs publics ont une certaine inertie. Ce peut être une chance pour éviter de conforter des trajectoires incertaines. Il leur faut cependant être prospectifs au risque de ne pas être au rendez-vous ou de se laisser surprendre.

Le professeur Jean-Yves Neveux⁶ décrit ainsi le phénomène de déport de la chirurgie cardiaque en faveur d'autres solutions thérapeutiques (prévention, diagnostic précoce et surtout développement des techniques de cardiologie interventionnelle). Il revient sur un certain nombre de précédents : l'évolution de la chirurgie digestive, déjà évoquée, et celle de la chirurgie de la tuberculose, avec leurs conséquences en termes d'infrastructures hospitalières et de personnels spécialisés.

Il anticipe le même phénomène en chirurgie cardiaque. Le processus est à l'œuvre et se renforcera au cours des prochaines années, en raison des modifications de prise en charge des différents secteurs de la chirurgie du cœur : cardiopathies congénitales (rôle notamment du dépistage précoce), pathologies coronariennes (développement des angioplasties coronariennes avec usage de *stents* à libération de médicament,

(6) Jean-Yves Neveux, « Les effets de l'innovation sur l'organisation de la santé – L'exemple de la chirurgie cardiaque », revue « Sève », n° 2, avril 2004.

perspectives de la thérapie cellulaire), pathologies valvulaires (chirurgie de plus en plus limitée aux lésions dégénératives liées à l'âge, promise donc à un bel avenir... sauf quand apparaissent, là encore, des alternatives, par exemple l'implantation percutanée de valves biologiques). Jean-Yves Neveux rapporte ces évolutions à l'état actuel de la profession (80 équipes réparties sur le territoire français) et aux contraintes de sécurité liées à la fréquence des actes par praticien pour signaler la nécessité d'organiser les restructurations, en évitant les ressauts trop brutaux, souvent connus en pareilles circonstances.

• Limiter les phénomènes d'emballement

Quel que soit le domaine, il n'est question que de l'urgence d'agir. L'État peut-il être néanmoins maître du temps ou, du moins, résister à la pression des opérateurs ?

Les compétences discriminantes des grandes firmes pharmaceutiques se situent désormais dans la capacité à conduire les essais cliniques et dans la force de frappe commerciale. Le travail auprès des prescripteurs ou des *leaders* d'opinion commence bien avant la sortie des produits. Si, dans le contexte français, la publicité directe auprès des consommateurs est proscrite, il est bien d'autres façons de susciter l'attente. Accréditer l'idée que toute innovation est une chance affaiblit considérablement la position du régulateur, au moment de l'admission au remboursement et de la fixation du prix.

Éviter les emballements pour certains médicaments aux bénéfiques non éprouvés est pourtant une nécessité. Les retraits précipités de médicaments du marché recèlent d'ailleurs un véritable gâchis. La collectivité a pu homologuer et solvabiliser des traitements coûteux à large diffusion ; elle y a donc consacré des ressources importantes ; le retrait du produit prive les bénéficiaires ciblés potentiels d'une ressource intéressante et met à mal l'opérateur industriel (aussi bien sur les marchés financiers que face au contentieux).

L'emballement n'est pas moins préjudiciable en ce qui concerne les pratiques. La *coelio-chirurgie* a ainsi été introduite dans un temps très court, sur la base d'un large consensus (professionnels, payeurs, usagers) sans voir qu'il s'agissait pour les praticiens d'un changement de repères et de la confrontation avec des complications qu'ils ne connaissaient plus. Les alertes n'ont pas été entendues, le processus d'apprentissage n'a pas été respecté. Le résultat, ce sont des victimes et le développement d'un important contentieux sur ce dossier.

Le développement de l'échographie a eu un impact considérable sur la prise en charge de la grossesse.

Cette technique, de plus en plus performante, n'a pas manqué d'entraîner des dérives (avec la mise en cause de praticiens pour des anomalies non détectées), qui ont motivé l'intervention du législateur. La résorption des écarts entre possibilités de détection des anomalies et possibilités thérapeutiques a par ailleurs justifié l'encadrement professionnel. Plus anodin sans doute mais révélateur, le marketing porte aujourd'hui sur l'imagerie en trois dimensions et cherche à faire la preuve de son utilité thérapeutique⁷. Un des défis des années à venir, pour les pouvoirs publics – et pour les comptes publics sera d'ailleurs de résister à la pression marketing en matière de diagnostic et d'imagerie.

On reproche souvent, à raison, aux administrations le temps qu'elles font perdre : délais de production des textes, délais d'homologation, déperdition bureaucratique... La fonction retard ne doit pas être dénigrée dans le même mouvement. Prendre le temps de la concertation, de la discussion, des apprentissages apparaît essentiel.

Les comités d'éthique ont ici un rôle à jouer, comme on a pu le voir récemment avec la demande d'avis au Comité consultatif national d'éthique sur la greffe de la face. Le CCNE a par ailleurs une tradition de réflexion bien ancrée sur l'opportunité du dépistage (eu égard notamment aux possibilités thérapeutiques). La concertation précoce et transparente entre les autorités de régulation du médicament et les firmes est un signe de maturité et une précaution – sinon une garantie – du même ordre.

1.3. La construction de la demande sociale

Adhérer à la demande sociale peut-il être un guide d'action pour les pouvoirs publics ?

Quel est l'avantage de l'innovation pour les patients et en termes de bien-être collectif ? C'est la question principale pour l'État. Mais c'est déjà une forme de rationalisation, de distanciation par rapport à la «demande sociale».

La demande en matière d'innovation est socialement construite. Les représentations sont essentielles. La tentation avec l'innovation est de toujours aller vers le technologique. La logique marketing y pousse : d'un côté, elle construit l'appétit pour la nouveauté médicale, pour les prouesses techniques ; d'un autre côté, elle estompe la frontière entre l'intérêt thérapeutique et

le confort, entre les médicaments et les autres produits.

Pour autant, l'innovation n'est pas perçue de la même façon dans les différents pays. Le marketing n'est donc pas seul en cause. L'exemple du médicament le montre : en France, la prescription médicamenteuse est pratiquement consubstantielle de l'acte médical ; c'est beaucoup moins vrai chez nos voisins européens, en particulier nordiques. D'où l'importance, dans le contexte français, de campagnes d'information à l'initiative des pouvoirs publics, comme cela s'est fait pour les antibiotiques ou pour les génériques. Les pouvoirs publics n'ont pas vocation ni intérêt à être passifs dans la construction de la demande sociale, en particulier quand tous les autres acteurs débordent d'initiatives.

L'innovation est aussi souvent détournée dans sa valeur d'usage. L'État intervient par rapport à une forme sociale déterminée et s'efforce de corriger les trajectoires. Par exemple, les systèmes d'alerte pour les personnes âgées devaient servir pour la prévention des chutes ; ils ont souvent été transformés en systèmes de mise en relation, de création de lien social. À quel moment est-il pertinent que l'État intervienne ?

La population est habituée à un standard de soin de santé. Les pouvoirs publics sont contraints de tenir compte de ces rigidités. L'innovation exacerbe les enjeux : peut-on laisser se démailler les territoires à un moment où les technologies permettent des communications immédiates ?

Les systèmes de représentation sont enfin très différents selon la position des acteurs. L'asymétrie d'information est forte. Les catégories «proximité» et «sécurité» sont rationalisables ; elles sont aussi construites. Le problème des maternités a illustré ces difficultés. Aujourd'hui, le défi majeur est celui de la chirurgie : les acteurs de l'État en région sont ainsi confrontés à des représentations de l'hôpital comme devant obligatoirement comprendre un service de chirurgie, quand bien même il serait préférable que certains hôpitaux locaux se consacrent à d'autres activités (comme la prise en charge des personnes dépendantes).

Pour les maladies rares ou pour le sida, les associations de patients ont montré que la fracture entre les patients et les professionnels pouvait être réduite. Dans ce cas, les façons de penser la gestion de la maladie, son traitement peuvent se rejoindre. De part et d'autre, les acteurs partagent des références, des modes de pensée, un *corpus* de connaissances. Pour arriver à un tel dialogue, qui serait la véritable innovation, le processus sera long.

(7) Voir, par exemple, l'article de Paul Benkimoun, «L'impact de l'innovation en médecine», revue «Sève», n° 2, avril 2004.

Rendre visibles les centres de ressources et de compétences pour les malades est une autre forme de transparence.

L'analyse économique a bien montré que l'incertitude sur la qualité est un obstacle essentiel à la concurrence – fictive ou réelle – et donc à une allocation optimale des ressources. Dans l'industrie et les services, il existe des normes et des organismes chargés de les attester ; à l'État de promouvoir de même des normes dans le secteur sanitaire. Il revient également à l'État de favoriser la diffusion de l'information pour un accès plus éclairé des consommateurs au système de soins.

L'État n'a pas seul le pouvoir d'initiative en la matière. Le rapport de l'Institut Montaigne, sous la direction de Dominique Coudreau,⁸ met en exergue toute une gamme d'acteurs susceptibles de commander ou de susciter évaluations et audits à l'hôpital : la Direction générale des établissements bien entendu, le régulateur régional (Agence régionale de l'hospitalisation), les acheteurs de soins (au premier rang desquels l'assurance-maladie), les assureurs en responsabilité civile des établissements ou des professionnels (dans le cadre d'une politique effective de prévention des incidents médicaux), mais aussi les collectivités locales et les associations de patients agréées.

1.4. Interventions publiques et formation de l'innovation

L'action publique oscille souvent entre absence d'impact et effets non maîtrisés, en particulier par les distorsions créées par la réglementation ou la solvabilisation.

Le renforcement continu des exigences pour la mise sur le marché des médicaments fait de la maîtrise de l'organisation des essais cliniques et de la production des dossiers d'AMM une compétence discriminante dans le monde de la pharmacie. Cette barrière à l'entrée a contribué, parmi d'autres motifs, à la concentration du secteur.

Autre effet pervers : le renforcement des exigences peut conduire à différer la mise sur le marché de produits d'intérêt thérapeutique majeur. Les pouvoirs publics ont entendu ici le message des associations et produit les assouplissements nécessaires à travers le régime des autorisations temporaires d'utilisation.

(8) Institut Montaigne, Dominique Coudreau (sous la dir. de), «L'hôpital réinventé», janvier 2004.

L'admission au remboursement et la tarification (administrée) des médicaments sont très structurantes. Pour peu qu'elles ne soient pas régulièrement actualisées, elles figent la pharmacopée, sinon les parts de marché (qui entérinent par ailleurs l'arrivée de nouveaux produits) et la configuration du secteur.

«Les différentes nomenclatures chargées de définir le niveau de remboursement des actes ont toutes failli en privilégiant anormalement les actes techniques faciles par rapport aux actes intellectuels ou techniquement difficiles» (Guy Vallancien⁹). La classification commune des actes médicaux (CCAM) donne accès au remboursement. Progrès incontestable, elle est d'un maniement tout aussi délicat en termes de dynamique des prises en charge.

Il importe de passer d'une logique d'intégration de l'innovation à celle de bien collectif : une fois validé le bénéfice collectif, il revient à l'État d'assurer la diffusion, de ne pas l'entraver à travers ses pratiques d'homologation et de solvabilisation et de promouvoir une ingénierie de l'accompagnement auprès des professionnels, trop souvent livrés à eux-mêmes.

1.5. Effectivité – efficience

L'innovation contraint les institutions à se mettre en mouvement. Un processus de décision politique orienté sur l'événement «annonce d'une mesure» se trouve validé à travers les intentions affichées. À cet égard, l'innovation est un réservoir permanent d'annonces. À l'inverse, la culture du résultat suppose que le décideur, le responsable, soit d'abord jugé sur les effets concrets de sa politique.

Dans une action publique complexe où les mesures se superposent, se contredisent, où les compétences sont dispersées, un des problèmes des pouvoirs publics est précisément d'avoir prise sur la réalité, de toucher les bénéficiaires. Pour cela, la gamme d'outils et les modes d'action de l'État avec ses partenaires sont de plus en plus diversifiés (contractualisation, externalisation, délégation, partenariat public-privé...). Ces dispositifs méritent d'être évalués.

Les problèmes de régulation du système de santé ne sont, somme toute, guère différents de ceux que l'action publique a pu rencontrer dans d'autres secteurs.

(9) In Le Cercle des économistes, «Économie de la santé : une réforme ? Non, une révolution», «Les cahiers», n° 6, juin 2004.

La régulation du secteur public marchand et ses enseignements *

Quatre observations tirées des expériences du secteur public marchand :

- la confusion généralement entretenue entre les missions de service public et les institutions qui les remplissent ;
- les contrastes entre les niveaux de coûts du service public et la persistance de lacunes importantes, notamment dans la couverture des populations fragilisées ;
- la prise en compte insuffisante des objectifs du consommateur ;
- l'inefficacité de l'offre publique, du fait notamment des rigidités de son marché interne du travail et de l'insuffisante mobilité des agents.

Trois axes d'évolution possibles :

- le premier concerne les missions de service public : il y a un besoin de transparence quant aux objectifs de redistribution ; il faut par ailleurs séparer les objectifs emploi et aménagement du territoire des objectifs de bonne gestion ;
- le deuxième concerne la régulation : il convient de bien séparer les fonctions de régulateur, d'acheteur et de producteur de soins ;
- le troisième axe concerne l'efficacité de l'offre publique : il convient de définir des unités responsables de l'ensemble de leurs moyens et dont on puisse mesurer et sanctionner les performances.

* À partir de Dominique Bureau et Laurent Caussat, «Gestion publique et système de santé», in Michel Mougeot, *Régulation du système de santé, déjà cité*.

Le secteur public hospitalier est ici en première ligne, dans toutes ses composantes : qualification des missions, répartition territoriale, qualité du service, gestion des ressources humaines.

Au fil des ans, de nombreux outils de gestion ont été mis en place en matière de régulation hospitalière¹⁰ : budget global, comptabilité analytique, PMSI (programme médicalisé du système d'information hospitalier), SROS (schémas régionaux d'organisation sanitaire), création des ARH (agences régionales de l'hospitalisation), projets d'établissement, contractualisation, accréditation. Le déploiement de cette panoplie avait plusieurs objectifs : améliorer la qualité et la sécurité de la prise en charge, réduire les dépenses, responsabiliser les acteurs, objectiver voire rationaliser l'allocation des ressources. Les réformes actuelles de la planification, de la gouvernance et

de la tarification prennent acte du résultat mitigé de cet ensemble d'initiatives (*cf. infra*).

Par certains points, cette grille d'analyse rend également compte de la confusion, longtemps entretenue, de la politique française du médicament. C'est comme souvent sur le chapitre de la gouvernance que les évolutions ont été les plus marquantes... et récurrentes : les conditions d'autorisation de mise sur le marché (AMM) se sont renforcées dans le contexte français (autour de l'Agence du médicament, puis de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé), aussi bien qu'au niveau européen (AMM centralisée au niveau de l'EMA) ; la Commission de la transparence a vu ses prérogatives renforcées et a été réformée ; la politique des prix a été conduite sous l'égide du Comité économique des produits de santé dans une logique d'harmonisation européenne progressive.

Ces évolutions rendaient compte d'une large gamme de motivations : régulation des dépenses, renforcement de la sécurité sanitaire, renforcement du Marché intérieur européen, promotion de l'innovation. Dans le contexte français, elles ont permis de révéler, sinon de corriger, les failles les plus évidentes de la régulation : le maintien d'un secteur abrité, constitué sur des rentes durables et, par construction, peu porté sur les risques de l'innovation, les incohérences révélées tardivement par la réévaluation systématique de la pharmacopée, le retard français en matière de génériques.

Si elles ont permis de donner un peu de cohérence à la politique du médicament, il est évident aujourd'hui qu'une nouvelle étape de la régulation est nécessaire pour tenir compte des évolutions en cours du secteur (*cf. infra*).

1.6. Décentraliser

«Le gouvernement, ayant pris conscience de sa rationalité limitée, envisage de diversifier les risques de décisions erronées (lorsque cela est possible), en décentralisant les décisions» (Jean-Jacques Laffont¹¹).

Cette «prise de conscience» n'a rien de spontané. En fait, la décentralisation (au sens de mise en place de pouvoirs décentralisés, quels qu'ils soient) oscille souvent entre deux attitudes :

- la bureaucratisation, qui ôte de fait toute marge de discrétion aux acteurs locaux ;
- la reconnaissance d'acteurs dotés des incitations adéquates et bénéficiant de latitudes

(10) Voir Jean-Pierre Claveranne, *L'hôpital en chantier : du ménagement au management*, «Revue française de gestion», vol. 29/146, 2003.

(11) *Op. cit.*

suffisantes pour s'adapter aux circonstances locales et aux spécificités des administrés.

Dans les pratiques de régionalisation en matière de santé, trois modèles sont disponibles ¹² :

- la délégation (faire faire) : le niveau central délègue à un niveau intermédiaire le soin d'exercer un contrôle plus serré du local. Cette délégation ne résout pas forcément les problèmes de divergence entre le principal (le centre) et l'agent (le niveau déconcentré) ;
- le modèle interactif : le niveau régional est le lieu de la concertation véritable, de la négociation entre les acteurs ; le risque principal, ce sont les interférences du niveau central ;
- le modèle démocratique valorise la souveraineté populaire et la fonction délibérative, qu'il importe d'organiser.

• Ressources cognitives

Selon l'analyse de Laurent Davezies, ¹³ les approches nationales ne peuvent simplement se décliner au niveau des territoires : le changement d'échelle implique aussi un changement de point de vue et les meilleurs concepts pensés au niveau central peuvent devenir des monstres sur le terrain.

Faute pour l'État d'avoir toute l'information utile sur les besoins et leur évolution, la productivité, les coûts et la qualité des services, un système de planification rigide (enveloppes fermées, contingentement décidé au niveau central) ne permet qu'à court terme une maîtrise des dépenses et constitue un obstacle à l'évolution cohérente de l'offre de soins.

Compte tenu du caractère mouvant des territoires, quel est le degré de rigidité adapté ? Où l'État doit-il mettre les éléments structurants de l'ossature du territoire ? Comment laisser suffisamment de marges de manœuvre pour ne pas figer des situations qui se révéleraient inadaptées (planification trop stricte) sans pour autant se borner à fixer des règles minimales ?

(12) Voir les «Notes» du groupe «Poles», «Les modèles de régionalisation du système de santé : grille de lecture», mars 2004, consultables sur le site Internet du Plan.

(13) Séance du séminaire conjoint des groupes «Caducée» et «Poles» du 30 septembre 2004 «Les territoires de l'innovation en santé».

L'entrée territoriale *

Il importe de ne pas se tromper à la fois de territoire et de tendances d'évolution sur les territoires. La dynamique des territoires a connu des évolutions majeures durant les vingt dernières années impulsées, d'une part, par l'allongement de la durée de vie et, d'autre part, par la réduction drastique du temps de travail. On a assisté à une dissociation des territoires : déconnexion des lieux de travail et de consommation, des lieux de vie (étudiants, actifs, retraités)... Le repérage des dynamiques territoriales à partir du recensement est dès lors problématique. Le critère démographique pertinent est la présence en hommes/année. La notion de territoire de «mobilité raisonnable» permet d'apporter une certaine souplesse dans la détermination des stratégies territoriales.

L'entrée territoriale en termes de services publics peut être appréhendée selon quatre axes relativement indépendants :

- l'organisation et la gestion de l'offre qui renvoient à la rationalisation des moyens ;
- la gestion des ressources humaines qui renvoie à la localisation géographique des fournisseurs du service public ;
- l'évolution de la demande sur les territoires fondée en grande partie sur les projections démographiques ;
- la santé en tant qu'*input* du développement local.

* D'après les analyses de Laurent Davezies, développées lors du séminaire du 30 septembre 2004.

• Territoires et moyens d'action

Les *territoires* que «connaît» l'État sont divers :

- les circonscriptions administratives communes (région, département, arrondissement) ;
- les territoires des collectivités élues ;
- les territoires de projet (toutes politiques) ;
- les territoires de planification sanitaire ;
- les territoires de santé «vécus» (du quartier à l'aire d'attraction des grands équipements) ;
- l'échelon supranational, du transfrontalier au communautaire, voire au-delà.

Les *services de l'État* sur le territoire en matière de santé sont eux-mêmes instables :

- les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales voient en permanence fluctuer le périmètre de leurs interventions, à la faveur notamment des mouvements de dévolution de compétences au Conseil général (attrition) ou des nouvelles priorités de l'action publique (développement) ;

- les Directions régionales (DRASS), créées en 1977, ont renforcé au fil du temps leurs compétences de coordination à l'échelon régional en termes de planification de l'offre de soins (jusqu'à l'arrivée des ARH) et de conduite des politiques de santé publique... en attendant la mise en place des Groupements régionaux de santé publique ;
- innovation institutionnelle marquante des années 1990, la création des Agences régionales de l'hospitalisation (en 1996), compétentes pour la conduite de la politique hospitalière régionale, n'a pas manqué de déstabiliser les DRASS. Le recrutement des directeurs d'ARH était à ses débuts particulièrement original ; il s'est depuis normalisé. Il n'est pas certain que cette institution ne nourrisse pas aujourd'hui, elle aussi, quelques doutes quant à son devenir, faute de perspective évidente sur ses prérogatives futures et faute de voir émerger les Agences régionales de santé, dont elles ont pu apparaître un temps comme la préfiguration.

Si l'on ajoute l'organisation propre de l'Assurance maladie, les multiples cloisonnements institutionnels et tout ce sur quoi les acteurs locaux et régionaux sont sans influence, on conçoit facilement les problèmes potentiels de gestion rationnelle de l'offre, qui plus est en situation d'innovation.

Derrière le bel ordonnancement apparent de l'action publique, il y a souvent la réalité d'un État dispersé, sinon éclaté. Aucun acteur étatique ne dispose des prérogatives lui permettant de conduire une politique pleinement cohérente sur le territoire.

Les *outils* à disposition de l'État sont eux-mêmes évolutifs et pas forcément orientés vers l'intégration de l'innovation :

- dispositifs d'aménagement du territoire ;
- dispositifs de péréquation financière génériques ou spécifiques à l'offre de soins ;
- dispositifs de planification spécifiques ;
- dispositifs de soutien à l'innovation génériques ou spécifiques ;
- *corpus* législatif et réglementaire : *Code de la santé publique*, évolution de la dévolution des compétences.

Sans parler de tous les dispositifs sans base territoriale : tarification, gestion des ressources humaines dans bien des cas.

Les *objectifs de l'État*, en matière territoriale, et les registres d'action attachés à chaque dimension sont aujourd'hui disparates. Nous avons tenté de les résumer dans le tableau ci-après.

| Domaine d'innovation | Objectif moteur de «l'activation» des territoires | Réserves |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Biens de santé et équipements | Production : dynamique de recherche et dynamique industrielle de l'innovation Consommation : accès à l'innovation | Attractivité des activités de recherche et de production difficile à maîtriser quelle que soit l'échelle Dispersion liée aux initiatives décentralisées Concurrence des territoires Contingentement (freiner les dépenses) |
| Nouvelles formes d'organisation | Activer la capacité d'innovation des territoires, mobiliser les acteurs, expérimenter pour une meilleure coordination des soins, un management plus efficace... | Sécurité sanitaire Préservation de l'existant (emploi, statut des corporations...) Inertie de l'allocation des ressources |
| Évolution des métiers | Ajustements locaux face à la «pénurie», allocation intra-territoriale des ressources, expérimentation | Redistribution entre les territoires nécessaire compte tenu des inégalités Sécurité sanitaire Confusion des compétences Préservation des statuts et des hiérarchies |
| De la «démocratie administrative» à la «démocratie politique» | Participation, négociation, concertation en vue de favoriser le changement Partage des responsabilités y compris financières Reconnaissance de la compétence des territoires | Santé et organisation des compétences locales La question des ressources Hiatus des programmations : déclinaison du national vs construction territoriale |

On fait souvent trop de cas, on l'a dit, des innovations de produits, par rapport aux innovations organisationnelles et aux innovations des systèmes de gouvernance. Quelle marge d'expérimentation laisse-t-on aux territoires ? Comment stimuler l'innovation de système ?

C'est là qu'on rencontre bien souvent le plus de frilosité. Le «*modèle balistique*» (J.-G. Padioleau) de l'action publique comme exécution territorialisée a la vie dure. On joue le centre (censé définir rationnellement la politique) contre la périphérie.

L'État a du mal à pratiquer une ingénierie sociale innovante. L'expérimentation consacre une forme de précarité de la décision : comme l'évaluation, elle postule qu'une politique est réversible en fonction de ses résultats. En règle générale, l'État ne sait pas expérimenter et conclure, c'est-à-dire fabriquer des incitatifs plutôt que de la norme. Ou alors, ce qui revient au même, il en abuse : à un moment, il faut que l'expérimentation cesse.

Pour gérer la décentralisation, l'expérimentation et l'innovation sociale dans le domaine de la santé, il faut sans doute considérer tout à la fois les conditions de la «*démocratie gestionnaire*» et celles de la «*démocratie politique*», pour reprendre les expressions de Patrice Duran ¹⁴.

Pour ne prendre que cet exemple, il est évident que jusqu'à présent l'action des ARH s'est située dans un registre mixte (variable selon les régions) délégation – interaction. L'enjeu des années à venir est sans doute de déplacer la compétence régionale vers le modèle démocratique ou du moins dans un registre mixte interactif – démocratique.

Les économistes distinguent opportunément le progrès technique (comme la somme des connaissances collectives à un moment donné) et l'innovation. L'innovation vient enrichir le progrès technique.

L'innovation isolée a un coût. L'innovation intégrée est une ressource. Cela décrit en quelque sorte la trajectoire pour l'État : l'action stratégique consiste à se dégager d'une gestion des initiatives dispersées des opérateurs pour agir sur les milieux, accompagner le changement et s'appuyer sur des acteurs en responsabilité.

L'Union européenne n'ayant pas à «*gérer en direct*» la demande sociale (même si la Commission est naturellement très attentive aux évolutions de «*l'opinion publique*» et si les groupes de pression sont très organisés à Bruxelles), il est

probable que se dégagent plus facilement à ce niveau les traits possibles d'une action publique stratégique.

2. Le cadre européen

L'Europe est une mise en perspective utile, l'occasion d'un regard décalé sur nos pratiques (l'Europe est devenue un référentiel usuel dans la mesure où la comparaison devient systématique à cette échelle, ce qui ne doit pas cantonner le regard, puisqu'il importe aussi de sortir du «*réduit*» européen) ; elle est aussi incitation, voire injonction au changement ; elle est encore cadre de compétition privilégié ; elle est enfin compétence stratégique.

• Fenêtre ouverte sur d'autres pratiques

Si les règles d'homologation ont été peu à peu harmonisées puis centralisées, l'Europe de la pharmacie reste une mosaïque quant aux structures et aux modalités de régulation (transparence et fixation des prix), quant aux conditions de prise en charge et à la responsabilité financière des acteurs (patients et prescripteurs), quant à la réglementation et à la rémunération de la délivrance des produits... Cette dispersion constitue d'ailleurs une barrière à l'entrée pour des opérateurs tels que les fabricants de génériques non européens.

Sur chacun de ces registres cependant, la comparaison avec nos homologues européens fournit des références : l'analyse médico-économique ou le système de fixation des prix dans le modèle anglais, l'enveloppe de prescription des médecins allemands, d'autres pratiques de rémunération des officines (qui ne soient pas assises sur le seul prix des produits).

En matière hospitalière, la simple contemplation des pratiques nationales distend les liens systémiques du «*modèle français*». La compétence publique est parfois assumée par les collectivités locales (dans les États fédéraux en particulier) ; la répartition public-privé apparaît largement contingente : interdit aux Pays-Bas, le secteur privé est en forte croissance en Italie et en Grande-Bretagne ; le secteur privé non lucratif, très répandu en Belgique (62 % des lits), aux Pays-Bas et au Portugal (plus de la moitié), en Espagne (la moitié), représente 36 % en Allemagne et 15 % en France. Quant à la gouvernance des hôpitaux, elle se différencie notamment par la place respective faite aux médecins et aux personnels issus de filières administratives et financières, tels que les directeurs d'hôpitaux français.

Les contours des métiers, la répartition des compétences entre personnels médicaux et non

(14) Patrice Duran, «*Penser l'action publique*», collection «*Droit et Société*», vol. 27, LGDJ, 1999.

médicaux offrent la même diversité dans laquelle puiser les idées de changement. (cf. *infra* l'exemple de l'ophtalmologie).

Ce qui se passe en transfrontalier est particulièrement intéressant : on constate quantité d'ajustements de part et d'autre des frontières. Les régions frontalières sont ainsi des observatoires de l'innovation en matière de services (supports de remboursement, modalités de prise en charge...). Le transfrontalier n'est souvent, de ce point de vue, qu'une variante de l'interrégional.

• Subsidiarité

Les innovations dans le domaine de la santé ne dérogent pas aux clés de répartition des compétences entre le niveau européen et le niveau national. La Communauté n'intervient, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, tels que la santé publique, que dans la mesure où les objectifs peuvent être réalisés de façon plus satisfaisante au niveau européen.

Ceci posé, comme le dit Louis Dubouis,¹⁵ «le droit communautaire a depuis longtemps démontré qu'il n'avait pas d'égal pour s'infiltrer dans le moindre interstice des droits nationaux. Il puise sa légitimité et son dynamisme dans les libertés que constituent les principes cardinaux du marché intérieur – libre circulation des personnes, produits, services et libre concurrence – ainsi que dans les politiques que l'Union a progressivement développées, par exemple concernant la santé publique, la recherche, la protection des consommateurs.»

L'émergence de l'Europe de la santé prend sens à travers les règles d'homologation des produits de santé, la protection des droits des malades mais, aussi et surtout, la possibilité de bénéficier des services de soins dans les autres pays de l'Union : ce principe s'étend, peu à peu, des cas courants des urgences ou des travailleurs expatriés à la reconnaissance progressive du droit des patients européens à choisir un hôpital dans un autre État de l'Union, avec le projet d'y être soignés plus rapidement ou mieux.

La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes abaissant peu à peu les digues dressées par les États, la perspective est celle d'une mise en concurrence à l'échelle globale, pas forcément intense en termes de flux mais bien plus en termes de comparaison et de coopérations nécessaires des organisations hospitalières et des systèmes de prise en charge. Ainsi de l'exemple de

(15) Louis Dubouis, «L'hôpital et le droit communautaire», revue «Sève», n° 3, juillet 2004.

partenariat, cité par le professeur Guy Vallancien,¹⁶ entre l'Institut mutualiste Montsouris et le ministère de la Santé norvégien : faute de volume suffisant sur une pathologie, celui-ci a transféré les malades dans cet établissement. Un spécialiste a été formé sur place et le partenariat a pris fin.

Autre terrain de choix pour l'harmonisation européenne : les règles concernant l'accès aux professions de soins (ou de direction d'ailleurs), l'exercice de ces professions et les conditions de travail. La reconnaissance automatique des diplômes pour les médecins, infirmiers des soins généraux, sages-femmes, dentistes et pharmaciens n'a pas entraîné de flux massifs vers la France ou hors de France. Est-ce durable ? Ce *corpus* de textes a eu, en tout cas, un retentissement certain à travers l'application – chaotique dans tous les pays – du régime des gardes, que la Commission a d'ailleurs décidé d'évaluer.

• La question du service public

«L'une des mutations majeures que connaît notre système de services publics est que le droit communautaire lui impose d'exercer sa mission en tant qu'acteur du marché intérieur, donc soumis, sauf exceptions, aux règles de celui-ci.»¹⁷

Si l'hôpital public a été jusqu'à présent relativement épargné, une des questions majeures des années à venir est celle de la qualification de l'activité de soins au regard du droit de la concurrence : services d'intérêt économique général ou services d'intérêt général de nature non économique. Dans le premier cas, l'hôpital aura, par exemple, à justifier que les modalités de son financement n'altèrent pas la concurrence au-delà de ce que justifie la reconnaissance de ses activités d'intérêt général. Dans le second cas, l'hôpital ne serait pas considéré comme soumis aux règles relatives à la concurrence et aux aides d'État.

La diversité des activités exercées au sein de l'hôpital rend peu probable une exemption durable. La comparaison avec l'évolution qu'a connue le secteur public marchand, contraint de s'ouvrir à la concurrence, est donc encore une fois éclairante pour apprécier les évolutions possibles du secteur public hospitalier. Trois réflexes ont alors prévalu¹⁸ :

- le premier réflexe, défensif, a consisté à surévaluer les performances de l'opérateur

(16) Séminaire du groupe «Caducée» du 8 juillet 2004, «Les mutations du management hospitalier» avec Daniel Bour, Guy Vallancien et Pierre Lesteven.

(17) Louis Dubouis, *op. cit.*

(18) Voir Dominique Bureau et Laurent Caussat, *op. cit.*

public pour refuser l'évolution, sans voir les évolutions de l'environnement technologique et donc concurrentiel ;

- le deuxième réflexe a consisté pour la tutelle à tenter de piloter la structure de marché en évitant les transferts trop brusques de parts de marché ou de recettes dans le champ de la concurrence ;
- le troisième réflexe a consisté à tenter d'assurer le contrôle des établissements sur la base de contrats d'objectifs, dont la principale faille est l'absence de sanction crédible. Une des caractéristiques de l'État est en effet ses capacités d'engagement limitées : il ne manie bien ni la sanction ni la récompense. De ce point de vue, la privatisation a souvent servi à rendre crédibles les menaces.

Nul doute que ces attitudes sont à l'œuvre dans le domaine de l'hospitalisation (voir *infra* la question de la tarification à l'activité).

• Besoins d'Europe

Hors le registre comparatif et les contraintes posées au système de santé dans la logique du marché intérieur, il convient aussi d'aborder la question européenne sous l'angle des coopérations possibles et de l'intérêt d'une régulation à ce niveau.

On a déjà indiqué que l'affirmation du principe de libre choix des patients en matière d'hospitalisation est de nature à densifier les coopérations transfrontalières.

Au-delà, l'exemple des produits de santé est sans doute le plus parlant. L'harmonisation européenne s'est faite graduellement en matière de sécurité sanitaire. Des initiatives sont prises aujourd'hui en faveur des médicaments pédiatriques ou des médicaments génériques destinés aux pays en voie de développement¹⁹.

On ne saurait cependant limiter les prérogatives de l'Union à ce type d'action. La concertation a d'ailleurs été renforcée depuis quelques années, notamment à travers le *G10 Médicament*, groupe mixte de haut niveau (industriels et représentants des pouvoirs publics) réuni à l'initiative des commissaires chargés de la recherche et de la santé pour comprendre et tenter de contrecarrer la perte d'influence et de compétitivité européenne dans le secteur.

(19) Voir le règlement du 29 octobre 2004.

Les freins à une intégration européenne plus forte sont connus. Ils sont de deux ordres :

- l'organisation des systèmes de santé et le financement sont de compétence nationale ;
- la question de l'attractivité est conçue dans un registre national et compétitif : les principaux concurrents en ce qui concerne les activités de recherche-développement et de production sont les voisins immédiats.

C'est donc sur ces deux registres que la question de l'intégration devra être traitée dans les années à venir (*cf. infra*).

3. Cœur de stratégie

Pour décrire les principaux axes stratégiques de l'action publique au cours des prochaines années, nous avons choisi, dans le présent, quelques initiatives emblématiques.

Au-delà de l'explicitation des enjeux de telle ou telle réforme, il s'agit d'esquisser la trajectoire tendancielle et les inflexions ou compléments nécessaires mais aussi d'envisager l'opportunité d'initiatives plus volontaristes autour de quelques notions clés : responsabilité, régulation effective, subsidiarité, engagement des acteurs.

3.1. Le domaine hospitalier

Il est sans doute utile aujourd'hui de voir ce que pourrait apporter le recours à une concurrence réglementée par rapport au système actuel, qui nie ou néglige les réactions des agents et ne permet pas aux prix de jouer le rôle essentiel que leur assigne la théorie économique, à savoir délivrer l'information sur l'offre et la demande mais aussi sur la qualité.

• La planification sanitaire

Inflexion : inverser les repères

La volonté sous-jacente à la réforme de la planification sanitaire, décidée en 2003, est de changer la logique de construction de l'exercice.

Jusqu'à maintenant, le processus était centré sur l'offre. Le paysage était découpé. L'offre valait pour elle-même : légitime parce qu'autorisée. Aujourd'hui, la carte sanitaire a vécu. Le concept, ambitieux, est de réfléchir davantage sur les besoins, d'avoir des réflexions plus épidémiologiques sur les soins et la prise en charge.

Les termes de la circulaire relative aux Schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) de

3^e génération témoignent tout à la fois des ambitions de la réforme... et des difficultés latentes, justifiant l'insistance mise sur la concertation ouverte, sur la nécessité d'articuler le SROS avec les autres outils de la politique de santé à l'échelle régionale, sur l'importance des activités de proximité, etc. Autant de façons de lire en creux toutes les lacunes des exercices passés et les risques pendants.

L'élaboration des SROS de 3^e génération

La circulaire relative à l'élaboration des Schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) de troisième génération²⁰ est explicite :

- elle rappelle le cadre juridique nouveau prévu par le plan «Hôpital 2007», qui réforme les règles de planification, d'autorisation et de coopération ;
- elle affiche quatre priorités : «une meilleure évaluation des besoins de santé ; une plus grande prise en compte de la dimension territoriale ; une association plus étroite des établissements, des professionnels, des élus et des usagers ; une véritable animation de leur mise en œuvre au sein de chaque territoire de santé».

Les objectifs assignés sont ainsi définis :

- «assurer une organisation sanitaire territoriale permettant le maintien ou le développement d'activités de proximité, notamment dans le cadre des hôpitaux locaux et établissements de santé privés de proximité, et la mise en place d'une organisation graduée des plateaux techniques» ;
- «veiller à ce que cette organisation des soins réponde aux objectifs de santé publique et plans stratégiques prévus par le projet de loi d'orientation en santé publique et à leurs déclinaisons régionales figurant dans les programmes régionaux de santé publique, s'ils sont définis avant l'adoption des SROS».

Enjeux

Diffusion territoriale de l'innovation

Comment l'État intervient-il en tant que régulateur de la diffusion territoriale de l'innovation ?

Il faut commencer par distinguer le structurel (paramètres, zones-frontières) et le fonctionnel. Beaucoup de gens, dans les ministères, travaillent sur les logiques de zonage (contenant-contenu) au lieu de travailler sur la compétence des territoires et sur le concept de territoire sans frontières. L'exemple des cancérôpôles est à cet égard intéressant : à la fois risque de figer le territoire et opportunité liée au partage des compétences, à la densification des réseaux relationnels.

(20) Circulaire n° 101/DHOS/O/2004 du 5 mars 2004.

De la même manière, concernant les bénéfices territoriaux, il faut distinguer les effets centripètes et centrifuges de l'innovation. Celle-ci peut provoquer un assèchement des territoires lorsque tout est aspiré par les grandes villes. La limite de ce phénomène est une embolisation : en même temps qu'ils sont attractifs, les grands hôpitaux saturent, faute d'avoir «ensemencé» leur périphérie.

Comment prendre en compte ces risques dans les travaux de planification ? Le principe de subsidiarité doit être affirmé. L'État doit être là en facilitateur et en régulateur pour faire en sorte que les compétences constituées au centre soient rebasculées sur la périphérie. L'important, à travers les CHU, n'est pas seulement de gérer des compétences mais la capacité à assurer leur diffusion.

Construire la proximité

Plus on concentre les plateaux techniques, plus le besoin de proximité doit être pensé et traité.

Le territoire de proximité n'a jamais été pensé et n'existe donc pas. Il faut désormais le considérer pour lui-même et non pas à partir des disciplines verticales, avoir un cahier des charges des territoires de proximité. Que doit-on trouver comme services, y compris en infra-hospitalier ? Doit-on tolérer autant de découpages que de disciplines et de pathologies ? Ne faut-il pas, plutôt, des territoires emboîtés et un peu globaux ?

L'organisation du territoire de proximité est, aux yeux des acteurs, un champ plus virtuel pour la concertation, moins noble. La définition est souvent donnée par défaut, pour autant qu'il reste du temps et des ressources. La tarification à l'activité (cf. *infra*) comporte, de ce point de vue, un effet pervers : le soin de santé primaire risque de ne pas être servi si on traite prioritairement les volets thématiques.

Concertation

Il faut considérer l'outillage démocratique de cette construction : la proximité décrit le territoire des gens. Cela signifie privilégier la concertation en vue d'une vraie construction, amener toutes les parties prenantes à une meilleure synergie et mieux phaser les programmes.

Avec le début de la procédure des SROS de 3^e génération, on voit que les acteurs régionaux ont du mal à changer de logique : les problèmes sont toujours abordés par les thèmes et non par les territoires. Le calendrier de la procédure comporte d'ailleurs un effet pervers évident : la plupart des Agences régionales de l'hospitalisation (ARH) sont préoccupées par les volets thématiques du SROS.

La concertation reste descendante. L'asymétrie d'information est toujours majeure, le calendrier toujours aussi serré, la liberté très encadrée. Les acteurs régionaux sont censés être imaginatifs mais la procédure débouche sur un système « ficelé ». L'État est dans le registre de la négociation permanente. Il n'est pas – plus – seulement l'autorité mais il ne sait pas exiger une négociation-concertation à l'initiative du terrain.

Pour aller plus loin

Polymorphisme et régulation régionale

La mission de service public a évolué. La production de soins n'est d'ailleurs plus en tant que telle une mission de service public. Contrairement à la situation qui prévalait il y a quelques années, les cliniques privées sont intégrées à la planification.

«L'hôpital de demain sera polymorphe et il n'y aura pas un modèle unique d'hôpital mais une variété d'établissements, recouvrant des organisations diversifiées, assurant des missions variées en fonction du contexte dans lequel ils se situent : des établissements partie prenante de réseaux, en liaison étroite avec la médecine de ville, des hôpitaux sans murs ou quasiment pour gérer l'hospitalisation à domicile, des établissements organisés autour d'un plateau technique très spécialisé, d'autres centrés sur l'hébergement et la dispensation de soins à des personnes âgées dépendantes, des établissements privilégiant l'urgence et les soins de premier recours»²¹.

Dans un système actuel en pleine redistribution, les schémas de planification ne sauraient paralyser le mouvement, figer la répartition des marchés et l'utilisation des nouvelles technologies.

Dans ce cadre, la vocation des Agences régionales de l'hospitalisation est de devenir les instances de régulation d'établissements ou plutôt d'entités rendues plus autonomes : garantie des missions de service public, rationalisation de l'offre, contribution à la transparence sur la qualité, analyse des coûts et tarification (dans le cadre d'une T2A adaptée : cf. infra).

En somme, sans trancher sur la qualification du service public exercé par les hôpitaux au titre des règles européennes de la concurrence, il s'agit de donner aux agences régionales les prérogatives exercées par les commissions de régulation mises en place dans les services publics marchands.

Engagement des acteurs locaux

Suivant la typologie décrite plus haut, la nouvelle planification déplace le curseur du modèle de la délégation au modèle interactif de construction conjointe des enjeux à l'échelon régional.

Le renforcement des prérogatives des agences régionales trouve naturellement son pendant du côté des collectivités élues (pour construire, enfin, les prémices du modèle démocratique). Il est difficilement concevable que les élus locaux soient relégués – ou se tiennent – en marge des procédures de constitution de l'offre, au niveau régional notamment.

Au-delà des procédures instituées (telle que celle relative à l'élaboration du SROS 3), c'est d'un véritable engagement dont il s'agit. L'émergence des réseaux – effectifs – résulte de l'engagement d'acteurs mués en véritable *managers* de la politique de santé territoriale.

Ainsi, du réseau en santé mentale mis en place par Jean-Luc Roelandt²² dans la banlieue lilloise : une telle construction, destinée à en finir avec le système asilaire, nécessite la mise en place dans la ville d'activités de soins graduées mais aussi d'activités artistiques, de dispositifs d'accès au travail et au logement. Elle justifie la participation des usagers et des familles et l'implication des élus dans le système, l'engagement des professionnels libéraux. Le *management* actif du réseau consiste en la circulation de l'information, la mobilisation des acteurs et des ressources existantes.

L'enjeu n'est rien moins que la place de la santé dans la cité. *«Le secteur psychiatrique est un prototype de réseaux de santé publique, à condition qu'il soit ouvert et qu'il intègre les composantes de la société civile des villes, ainsi que les acteurs sanitaires et sociaux. Le modèle de travail en réseau du secteur psychiatrique français est transposable à d'autres domaines sanitaires (...) Le plus important est de décloisonner les structures dans le médicosocial et d'intégrer les pratiques et les politiques publique et privée sur un territoire cohérent. Un grand système de santé intégré serait un plus. Cela permettrait que des expériences deviennent enfin des généralités.»* (Jean-Luc Roelandt).

Europe

Du local au global... La planification sanitaire devra aussi intégrer la répartition des ressources

(21) Institut Montaigne, op. cit.

(22) Séance de groupe «Caducée» du 24 juin 2004, «Prospective des services : vers des soins intégrés» avec Jean-Luc Roelandt et René Drivet (Santé Service).

non seulement en transfrontalier (concurrence naturelle de proximité) mais au niveau européen pour les techniques de pointe. Si, demain, l'on considère davantage les territoires emboîtés et gradués que les contenus à l'intérieur de chaque frontière, l'échelon européen est un développement naturel et pertinent.

• Le management hospitalier

Innovation : la réforme de la gouvernance

L'objectif des réformes de l'organisation hospitalière peut se résumer assez simplement : responsabiliser les producteurs publics et les intéresser aux résultats de la maîtrise des dépenses en leur donnant une autonomie de gestion. Il s'agit de sortir de la logique un peu fruste d'un management réduit à la «chasse aux coûts» et/ou à la sollicitation de ressources externes.

La rénovation des institutions de gouvernance de l'hôpital est un des volets de ces réformes avec la mise en place de la tarification à l'activité (*cf. infra*).

L'objectif de la réforme est de dynamiser et de responsabiliser les équipes et de médicaliser la gestion de l'hôpital.

La répartition des rôles est la suivante :

- le conseil d'administration définit la stratégie de l'établissement, ses compétences sont très larges mais pas gestionnaires ;
- Le conseil exécutif (composé à parité de représentants du corps médical et de l'administration et présidé par le directeur général) est l'organe qui décide, qui dirige l'hôpital.

Les nouvelles entités de gestion, dont l'appellation est laissée au choix de l'hôpital (pôles, fédérations, départements) sont censées rendre compte d'un projet médical fort et cohérent. Elles doivent présenter un volume d'activité, des moyens et un effectif suffisant pour justifier une délégation de gestion ²³.

Enjeux

Aux problèmes classiques de management des services publics locaux, le domaine sanitaire ajoute quelques complications.

(23) Voir l'interview d'Edouard Couty, directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, «*Quotidien du médecin*», 13 octobre 2004.

La dimension économique

L'hôpital – public ou privé – est sous double contrainte : la sophistication des techniques et les lacunes de l'organisation. L'augmentation des coûts a fait prendre conscience du problème. Quelle quantité de soins et à quel coût ?

De grandes mutations ont eu lieu dans le secteur privé : la composante économique a été reconnue progressivement. Cette prise de conscience était nécessaire pour permettre aux professionnels de santé de travailler avec les moyens adéquats et aux médecins propriétaires de cliniques de continuer à exercer. Il était important de les impliquer afin qu'ils n'entrent pas dans une «logique mercenaire» (selon l'expression de Daniel Bour, président du directoire du groupe Générale de Santé), à partir du moment où ils n'étaient plus propriétaires.

Dans le secteur public, la *charity business* est progressivement devenu cette «*administration grise*» (Guy Vallancien) que l'on connaît aujourd'hui, ce mouvement conduisant le corps médical à se poser des questions sur son identité.

Le fonctionnement du dispositif de soins a reposé essentiellement jusqu'à présent sur la morale du devoir, dont la pratique est souvent assortie de jugements de valeur résultant de l'interprétation des faits et non des faits eux-mêmes. Le management par les faits est étranger à la culture et à la formation – initiale au moins – des professionnels de soins, centrée sur le soin individualisé à la personne en dehors de toute autre contingence, économique notamment. Le déficit français de compétences en santé publique ne contribue pas à la reconnaissance de cette dimension collective de la prise en charge.

L'hôpital public a du mal à faire le deuil de son ancienne organisation. Pendant le cheminement dans le privé, l'hôpital public ne s'est pas remis en cause, il s'est même désorganisé dans sa relation au corps médical. En termes de pilotage et de management, l'hôpital en est encore souvent à la «chasse aux coûts». Il est submergé de missions sans qu'on se préoccupe des conséquences. La tarification à l'activité, de ce point de vue, peut être l'occasion de redonner du sens à la relation activité/recette, de reconnaître et valoriser les missions de l'hôpital.

Des acteurs du management hospitalier

L'autonomie du professionnel trouve son équilibre dans la responsabilité de ses actes dont il doit pouvoir répondre devant les instances appropriées de la collectivité. La difficulté pour le médecin consiste, aujourd'hui, à faire de la production de soins qui reste relativement artisanale, avec des

procédures qui sont extrêmement standardisées, industrialisées. La question des valeurs est prégnante pour l'institution. Longtemps, on a refusé de traiter cette question en partant du principe que les valeurs de tout le personnel de la santé étaient de soigner et de guérir. Or, par exemple, les valeurs des personnels travaillant en gériatrie sont différentes : soulager la douleur, accompagner la fin de vie, préserver la dignité. Pour les chirurgiens, ce sera encore différent (technicité, hygiène).

Aujourd'hui, à l'hôpital, le médecin a la responsabilité de prescrire mais il n'a pas celle de financer ou, à tout le moins, de gérer ; pour le directeur de l'hôpital, c'est l'inverse. Le management est à la charge de ce dernier. Il doit s'imposer face aux tutelles et face aux praticiens et aux différents pouvoirs qui s'affrontent. C'est un métier complexe. La forme que prennent ces relations fonctionnelles est aux frontières des règles de l'organisation institutionnelle actuelle. Cette évolution des pratiques répond notamment à la nécessité d'un ajustement continu, tant aux évolutions du progrès scientifique qu'à la déclinaison que les patients en attendent.

Le management a un impact direct sur l'efficacité du personnel et donc sur la qualité des soins, l'absentéisme du personnel, le *turn over*. À l'instar de ce qu'a mis en place par la Fédération hospitalière de France, le *benchmarking*, les bases de données permettant d'observer la qualité des soins, la formation au management des médecins sont amenés à se développer considérablement.

Entité flexible

La vocation ne prend plus la même place chez les médecins. La baisse du temps de travail a été intégrée. Il faut aussi prendre en compte le mouvement de féminisation. Aujourd'hui, 60 % des étudiants en faculté de médecine sont des filles et, dans cinq ans, près d'un tiers des chirurgiens seront des femmes. L'organisation du travail devra prendre en compte la demande de flexibilité et de temps partiel. Le travail en équipe est ici une ressource pour concilier les exigences du personnel et de l'institution. Les jeunes médecins intègrent plus facilement cette dimension car ils n'ont, en général, pas envie de travailler seuls. Il apparaît en outre essentiel de remettre de l'humanité quand l'organisation va parfois dans le sens inverse.

La taille de l'établissement apparaît comme un point critique. Dans le secteur privé, la logique de concentration et la spécialisation des sites ont imposé des garde-fous, d'où le principe souvent posé d'une taille à ne pas dépasser pour pouvoir conduire l'établissement.

Dans le secteur public, la vocation des pôles est bien de recréer des structures ayant une taille gérable pour le management : trouver des niveaux de proximité pour exercer les responsabilités, gagner en réactivité, limiter les stratifications hiérarchiques. De ce point de vue, l'hôpital devient la holding de ces filiales de responsabilité.

Pour aller plus loin

Statut

Dans la ligne de l'analyse sur la régionalisation de la régulation, la décentralisation administrative peut se concevoir au niveau de l'établissement. Ce serait le sens de la réforme du statut des hôpitaux, destinée à accroître l'autonomie de gestion des établissements hospitaliers pour qu'ils gagnent en réactivité, dans un environnement toujours plus contraint, plus complexe, plus concurrentiel. Il s'agit, notamment, de leur permettre de réaliser les ajustements qu'impliquera la mise en place de la réforme de la tarification.

La Fédération hospitalière de France s'est prononcée en ce sens, suggérant de s'inspirer des possibilités offertes par les règles de gestion du secteur privé dit non lucratif (établissements dits PSPH, participant au service public hospitalier). On l'a dit, le secteur privé non lucratif est très répandu en Europe ; il a, par exemple, bénéficié des réformes conduites en Grande-Bretagne ces dernières années.

À un moment où les établissements hospitaliers publics s'apprentent à affronter le nouveau système tarifaire, il n'est pas forcément absurde de permettre à ceux qui le souhaitent d'expérimenter les souplesses dont bénéficient les concurrents en termes d'organisation interne, de gestion du personnel et de gestion financière.

Intéressement

Les médecins sont désorientés car ils font leur travail mais ne participent pas à l'organisation. Il faut donc les motiver et les investir dans l'organisation. Au-delà des possibilités offertes par le conseil exécutif de l'hôpital, l'intéressement est dans la logique de contractualisation entre la holding (l'hôpital) et ses filiales (les pôles), dans le cadre d'une délégation de gestion, l'atteinte des objectifs de performance déclenchant l'intéressement individuel et collectif. Concrètement, il s'agit de faire une place, dans la gestion des carrières et des rémunérations, au niveau d'activité, à la qualité et à la pénibilité des tâches.

Guy Vallancien²⁴ plaide ainsi pour un «salariat intéressé» qui présente, selon lui, un double intérêt : dégager l'acteur de tout le poids de l'investissement matériel et limiter l'inflation des actes.

- **L'État et la tarification à l'hôpital**

Innovation : la tarification à l'activité

La mise en place de la tarification à l'activité (T2A, nouvel acronyme voué à un «succès» immédiat dans le milieu...) relève à la fois du mouvement long et de la rupture.

C'est le 3^e étage de la réforme hospitalière. Il s'agit de promouvoir l'uniformité des règles financières entre le public et le privé pour un même type de services et de distinguer les activités relevant du marché des soins de celles relevant du service public (urgence, recherche, enseignement).

Il s'agit aussi, en termes d'allocation des ressources, de rompre avec les «*procédures de convergence dans le temps vers la moyenne, [qui] confèrent à la dépense moyenne une valeur normative*» (Michel Mougeot), alors même que les valeurs observées traduisent avant tout l'habileté des acteurs du système à exploiter les mécanismes à leur avantage, en constituant ou en préservant des rentes de situation.

La tarification par pathologie relève des mécanismes de concurrence fictive par les prix. C'est la pratique de *Medicare* aux États-Unis depuis 1983, à travers le système *DRG* (*Diagnostic Related Group*). Plusieurs pays européens s'en sont inspiré : Portugal, Norvège, Suède, Italie, Allemagne... Les principes sont généralement les suivants : on détermine un prix fixe par pathologie ; les pathologies sont définies par des groupes homogènes de malades ; le prix payé au fournisseur de soins est égal à la moyenne des coûts de l'ensemble des hôpitaux. Chaque établissement est incité à minimiser ses coûts et à se spécialiser là où il dispose d'un avantage comparatif. Le principal danger habituellement avancé de ce système est que l'hôpital soit amené à refuser les patients les plus gravement atteints au sein de leur groupe de pathologie.

La mise en œuvre de la T2A française sera échelonnée de 2004 à 2012. Dans l'intervalle, la tarification mêlera dotations historiques et tarification à l'activité ; la convergence entre les grilles privée et publique sera progressive (grille tarifaire unique prévue en 2012), la question sensible des missions d'intérêt général (enseignement, recherche, activités d'urgence) devra être traitée.

(24) Séminaire du groupe «Caducée» du 8 juillet 2004.

Une rupture ?

L'apprentissage

La T2A bénéficie de la longue expérience du PMSI. (Programme médicalisé du système d'information hospitalier).

Le PMSI

L'objectif de ce dispositif construit en France sur un mode expérimental à partir de 1982 et institutionnalisé en 1996 était, comme le rappellent Jean-Claude Moïsson et Olivier Lenay, de «*mesurer la production de l'hôpital en se rapprochant de l'activité médicale tout en confrontant cette activité à la consommation de ressources*». * À cette fin, on dresse une nomenclature des séjours hospitaliers, chaque séjour étant classé dans un groupe (GHM : Groupe homogène de malade), censé présenter une homogénéité à la fois médicale et économique. L'activité d'un hôpital trouve dès lors à s'exprimer à travers un nombre de séjours dans chaque GHM ; sa productivité est évaluée en rapprochant les dépenses constatées du nombre de points ISA (indice synthétique d'activité), coût moyen constaté pour chaque GHM.

* «*Du système d'information médicalisée à la tarification à l'activité. Trajectoire d'un instrument de gestion du système hospitalier*», in «*Revue française de gestion*», vol. 29/146, 2003.

Longtemps critiqué, en concurrence fonctionnelle, sinon logique, avec les autres dispositifs de gestion des ressources (dont la planification sanitaire), le PMSI est néanmoins devenu au fil du temps un objet de préoccupation essentiel des gestionnaires et a contribué à lever le voile d'opacité sur la production en milieu hospitalier.

L'acte régalien

L'introduction de la T2A est pourtant une rupture, un acte régalien destiné à faire remonter la régulation d'un cran, pour en finir avec les négociations et récriminations locales sur les ressources.

En posant cet acte fort, les pouvoirs publics ont en quelque sorte tranché entre les deux usages du PMSI, la production d'incitatifs économiques et la production de savoirs, dilemme permanent de la gestion par la performance, comme on le voit avec la mise en œuvre de la *loi organique sur les lois de finances*, comparativement aux expériences étrangères.

Sauf à accommoder en permanence la mise en œuvre de la T2A de modulations qui feraient perdre le sens de la réforme, la responsabilité confiée à l'administration centrale dans l'établissement des tarifs est majeure. La tarification à l'activité est potentiellement un très puissant dispositif de réallocation des ressources entre les actes, entre les établissements et entre les territoires.

Elle repose sur un pari quant à la maîtrise de l'information et la capacité à agir en rationalité, à partir d'un outil qui se suffirait à lui-même, à orienter rationnellement la production des acteurs sur la base d'un tarif administré. Le potentiel péréquateur est très fort, on l'a dit. Les risques de capture le sont tout autant. Ils n'ont pas disparu en même temps que la dotation globale.

La contrainte budgétaire reste prégnante et ne pourra être levée. La CANAM met ainsi en avant les risques du dispositif ²⁵ :

- la perte de contrôle des effets volume et structure, la maîtrise étant désormais limitée à l'effet prix ;
- l'asymétrie entre économies possibles et coûts additionnels : les premières auront du mal à être perçues (au détriment des « perdants » de la réforme) ; les seconds seront immanquablement payés aux « gagnants » ;
- le déport de l'activité vers les segments tarifaires les plus intéressants, sans égard pour les besoins sanitaires de la population ;
- les surcoûts liés à la gestion administrative de la réforme.

L'État devra s'imposer et être présent dans une logique d'ingénierie, qui n'est pas de pratique courante.

L'ambition d'une planification « médicalisée » souple et efficace rappelle les tentatives faites dans les années 1970 pour rationaliser les procédures d'élaboration budgétaire. Leur échec est bien documenté : il provient de la sous-estimation de la quantité et du coût des informations à traiter, d'une vision pyramidale de la gestion publique, d'une présentation naïve d'un État bienveillant et clairvoyant, alors qu'il est en permanence soumis à des groupes de pression et poursuit des objectifs multiples et conflictuels.

Pour aller plus loin

Régionalisation

Nombre d'acteurs plaident pour une reconnaissance du fait régional en matière de tarification.

(25) «Évaluations et Perspectives» : «La tarification du service public hospitalier à l'activité : une réforme à haut risque pour les finances publiques ?», publications de la CANAM, n° 11, 1^{er} semestre 2004.

Dans la ligne de ce qui précède (émergence d'une véritable régulation régionale), la réforme de la tarification doit faire toute sa place à l'ARH dans la surveillance de ce quasi-marché. À partir d'un catalogue des tarifs nationaux, cela reviendrait à donner la possibilité aux ARH d'ajuster les tarifs localement, en tenant compte des coûts réellement observés et des objectifs de la planification régionale. La transparence sur la qualité du service (et donc la conduite d'audits réguliers sur la base d'un référentiel national sous la responsabilité désormais de la Haute Autorité de santé) est une autre condition essentielle de fonctionnement de ce quasi-marché.

Mise en concurrence directe

Lorsque plusieurs établissements existent localement, il serait possible de les mettre réellement en concurrence, par exemple pour la production d'actes chirurgicaux faisant l'objet de protocoles standardisés. Une procédure d'appel d'offres départagerait les concurrents accrédités, la qualité étant définie dans un cahier des charges. Cette mise en concurrence directe est une forme de développement possible à l'échelon européen, dans le cadre de la mobilité des patients.

3.2. Les produits de santé

Inflexions récentes

Il n'y a pas eu, à proprement parler, d'innovations radicales récentes de la politique française du médicament. Cette politique fait l'objet d'ajustements continus depuis quelques années : réforme des institutions (notamment dans le cadre de la loi d'août 2004 portant réforme de l'assurance-maladie), conventions avec les représentants professionnels, alignement progressif sur les standards de prix européens, etc.

En revanche, on peut sans doute évoquer une prise de conscience récente des difficultés européennes – particulièrement continentales – dans le nouveau contexte industriel du médicament.

Le groupe de haut niveau, dit *G10 Médicament*, réuni par la Commission, a joué ici un rôle moteur mais les mesures proposées étant, jusqu'à présent, essentiellement de compétence nationale, chaque pays a repris la main, dont la France à travers l'installation récente du Conseil stratégique des industries de santé, placé auprès du Premier ministre.

Faute d'innovations majeures à apprécier dans le contexte français, nous considérerons une hypothèse volontariste d'intégration européenne pour dégager le rôle nouveau pouvant être dévolu aux autorités nationales.

Enjeux

La trajectoire industrielle du secteur pharmaceutique a été esquissée dans les travaux du groupe *Caducée* (disponibles sur le site Internet du Plan). Nous ne ferons ici que rappeler quelques traits majeurs :

- la mise au point de nouvelles molécules est de plus en plus complexe, de plus en plus coûteuse : après des décennies fastes (succès conjoints, thérapeutiques et économiques), le secteur retrouve la loi des rendements décroissants ; les marchés courants sont saturés et les aires d'intérêt thérapeutique majeur difficiles à explorer ;
- l'organisation du secteur sur les marchés matures est tirée par l'aval, par la nécessité d'ouvrir des débouchés vastes et rapides. En revanche, dans les segments à plus fort contenu en innovation réelle, la spécialisation des tâches va croissante au sein d'un triangle recherche académique/firmes de biotechnologie/grande industrie ; la standardisation a vocation à reculer au profit d'une approche plus individuelle, intégrant l'ensemble de la prise en charge ;
- les relations inter firmes diffèrent selon la maturité du marché : concurrence oligopolistique et confrontation aux nouveaux entrants (fabricants de génériques), qui n'empêche pas certains accommodements et des formes de collaboration d'un côté ; intégration multiforme des différentes composantes (industrielles et académiques) du côté des biotechnologies ;
- la localisation des firmes suit classiquement les marchés pour une part et ajoute un certain nombre de caractéristiques propres au secteur pharmaceutique ou à la dimension *nouvelles technologies* : des facteurs apparaissent ainsi dirimants (instabilité réglementaire, instabilité de la politique de prix...) ; les pays sont en compétition sur l'ensemble des critères de localisation, d'où un rendement marginal décroissant des initiatives nationales en la matière, en dehors du pays *leader* (États-Unis). D'où aussi une forme de désenchantement quant à la réversibilité du retard français ou européen ;
- le secteur connaît – ou connaîtra – une profonde restructuration. De nombreuses unités de production sont amenées à disparaître.

Derrière l'intense activité d'expertise et les initiatives publiques sur le sujet, on retrouve un certain nombre de classiques décrits plus haut :

- précarité des chaînes de causalité (rôle des différents facteurs de localisation, capacité de hauts prix à drainer de l'innovation...) et faible considération pour les « bonnes pratiques » étrangères²⁶ ;
- activisme et dispersion des moyens ;
- inefficacité de la régulation (au nom d'intérêts diversifiés, tous légitimes *a priori*), qui ne date pas d'hier mais apparaît d'autant plus décalée que le secteur est appelé à une restructuration profonde ;
- consensus tacite, ou du moins *modus vivendi*, entre les opérateurs installés sur un certain nombre de sujets : répartition de la valeur le long de la chaîne du médicament, prix des génériques...

Pour aller plus loin

Vers l'Europe du médicament

L'intégration européenne dans le domaine du médicament poursuit plusieurs objectifs :

- « offrir aux consommateurs un meilleur choix de médicaments présentant la qualité, la sécurité et l'efficacité requise et d'un coût abordable »²⁷ ;
- mettre en place les conditions d'un rattrapage collectif sur les segments réellement innovants du marché pharmaceutique ;
- éliminer les distorsions liées à la fragmentation des marchés, des règles d'admission au remboursement ou de fixation des prix, etc.

Les initiatives les plus marquantes de la Commission ont été conduites jusqu'à présent sur les chapitres de la sécurité des produits, de la libre circulation (pour autant que ces initiatives n'interfèrent pas avec les compétences nationales en matière d'organisation et de financement du système de santé) et sur des pathologies (VIH, cancer) ou des groupes de population (enfants pour les médicaments pédiatriques) ressortissant des

(26) En dehors de travaux tels que ceux d'Antoine Masson, voir notamment : « Renforcer l'attractivité de la France pour l'industrie pharmaceutique innovante », Conseil général des Mines, novembre 2002 et PharmaFrance 2004, « S'inspirer des politiques publiques étrangères d'attractivité pour l'industrie pharmaceutique innovante », Conseil général des Mines, mai 2004.

(27) Commission européenne, « Communication de la Commission concernant le marché unique des produits pharmaceutiques », COM(98) 588 final.

priorités communautaires en matière de santé et de recherche.

Compte tenu de l'internationalisation des marchés de produits, des coopérations scientifiques et des financements, une intégration européenne plus poussée justifie aujourd'hui :

- l'affirmation de l'échelon de régulation européen, c'est-à-dire l'exercice des prérogatives de surveillance des marchés et de gestion des conflits à ce niveau : cela passe notamment par la définition des obligations des opérateurs industriels, une veille permanente sur le secteur, la mise en œuvre d'une expertise sur la formation des coûts (le plus grand flou règne aujourd'hui) et un équilibre institutionnel industrie – santé – sécurité des consommateurs (pour limiter les risques de capture du régulateur européen) ;
- une politique de soutien à la recherche académique établie à l'échelon européen, à la mesure des efforts consentis par les *National Institutes of Health (NIH)* américains ; cette mise à niveau justifie bien entendu que les initiatives nationales soient coordonnées et conformes aux meilleures pratiques (en termes de soutien à la créativité, de lisibilité des structures, de valorisation...);
- la mise en place d'outils de financement adaptés : dans le contexte européen (continental), nombre d'acteurs du secteur des biotechnologies mettent en avant les difficultés de financement non pas tant en phase d'amorçage des projets qu'au moment où les firmes ont besoin de lever des fonds plus importants ; s'il existe de fait un nombre relativement important de firmes de biotechnologie en France et en Allemagne, le nombre de firmes cotées apparaît dérisoire.

Prérogatives nationales

L'alignement progressif, pour les nouvelles molécules, des prix français sur les standards anglais et allemand et la faible réactivité à la baisse pour les produits anciens constituent une charge importante pour l'assurance-maladie et rendent de plus en plus virtuelles les prérogatives nationales en matière de fixation des prix.

L'exercice véritable d'une compétence nationale d'achat de médicaments, dans le cadre d'un marché régulé à l'échelon européen, mérite aujourd'hui d'être examiné.

L'assurance-maladie française est sans doute le troisième plus gros acheteur de soins à l'échelle mondiale, après l'État japonais et le plus gros HMO

américain. Cette position donne théoriquement à l'opérateur français un pouvoir de marché important.

La France figure par ailleurs au deuxième rang mondial de consommation de médicaments par habitant (537 \$ PPA²⁸), derrière les États-Unis (605 \$ PPA). C'est donc un marché très rentable pour les firmes qui ne pourraient qu'être sensibles aux arguments d'un acheteur aussi puissant.

La mise en concurrence des offreurs de médicaments pourrait prendre la forme de contrats négociés ou d'appels d'offres. Elle suppose de revoir par ailleurs les formes et la rémunération de la distribution de médicaments, sur la base des meilleures pratiques européennes.

Pour définir sa politique d'achat, l'assurance maladie aurait à sa disposition les éléments de la transparence, l'analyse médico-économique, les données épidémiologiques (pour l'évaluation des volumes dans le cadre d'indications ciblées), voire un panier de biens et services déterminé.

L'exercice de cette fonction d'achat nationale s'articule à l'intégration européenne de la régulation. Il n'y a cependant pas lieu d'attendre d'avoir franchi cette étape pour exercer au mieux le pouvoir de marché de l'assurance maladie et des hôpitaux (dans le cadre d'achats groupés)

Quelle territorialisation ?

Dans l'innovation-recherche, la question géographique n'est pas première, ce sont plutôt le réseau, l'échange qui comptent. Structurer le milieu, favoriser les interactions disciplinaires, conforter l'insertion des équipes académiques dans les réseaux internationaux est la meilleure façon pour l'État d'avoir un impact fort.

Aujourd'hui, les pouvoirs publics français promeuvent les pôles de compétitivité, susceptibles de disposer de la taille critique, idée reprise au niveau européen par les autorités communautaires à travers le concept de plates-formes, déclinable dans le domaine de la santé. Cette démarche sous-tend le rassemblement de compétences. L'État a mis des moyens pour inciter à cette coopération. Cela suppose, encore une fois, de reconnaître la dimension fonctionnelle des territoires plutôt que les logiques de zonage ou l'idée chimérique de «démocratisation» de la compétition à l'échelle française.

(28) Chiffres OCDE, *Ecosanté 2003*, cités dans le rapport du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie.

3.3. Les métiers

S'agissant de l'évolution des métiers, l'expertise a progressé ces dernières années, à travers les travaux de la DREES et des observatoires mis en place : Observatoire de la fonction publique hospitalière et Observatoire national de la démographie des professions de santé notamment.

Il y a loin cependant de l'expertise aux actes politiques marquants et réellement innovants en matière de gestion des contours professionnels. Sur un tel sujet, on perçoit très bien les coalitions d'intérêts corporatistes mais nettement moins distinctement quels pourraient être les soutiens.

Dans le registre de l'analyse, le rapport *La démographie en ophtalmologie 2000-2020*, présenté en septembre 2003 au Conseil scientifique de la CNAMTS²⁹ par Gérard de Pourville, illustre parfaitement l'apport d'une innovation potentielle (en l'occurrence la participation des professions non médicales à certaines activités de prescription et de dépistage) construite comme ouverture de solutions.

«La démographie en ophtalmologie 2000-2020»

Le rapport décrit tout d'abord, pour chaque profession concernée (médecins spécialistes en ophtalmologie, orthoptistes et opticiens lunetiers), les contours réglementaires, la répartition territoriale, la composition par âge et, spécifiquement pour les médecins, la répartition entre actes de consultation et actes de chirurgie (selon l'âge et le sexe).

Dans un deuxième temps, le rapport décrit l'organisation des soins de l'œil dans les principaux pays occidentaux, quant au rôle joué par les professions non médicales dans la prescription des verres correcteurs, quant aux raisons du recours à ces professionnels (difficultés d'accès direct aux spécialistes au Royaume-Uni, coût d'accès aux États-Unis, dimension spatiale aux États-Unis ou en Australie), quant à l'ouverture des activités de soins de l'œil à d'autres professionnels médicaux (les généralistes dans le cas de la rétinopathie diabétique) ou au recours à des non-médecins pour les activités de dépistage organisé.

Le rapport développe en troisième partie un modèle prévisionnel de besoins, à partir de la prévalence de la réfraction, de la rétinopathie diabétique, de la cataracte, du glaucome et de la dégénérescence maculaire liée à l'âge (DMLA). Il formule à partir de là des hypothèses quant au taux d'évolution des recours aux consultations de spécialistes : + 33,4 % pour la cataracte (hypothèse basse) sur la période 2000-2020, + 41,4 % pour la DMLA, + 16,3 % pour la réfraction.

Face à ces besoins estimés, le rapport développe enfin un modèle prévisionnel d'offre de soins, à partir d'une typologie des médecins libéraux en quatre classes, fonction de leur niveau d'activité dans les différentes catégories d'actes (consultation de spécialistes - Cs - et actes techniques - K et Kc).

Enfin, la confrontation de l'offre et de la demande débouche sur un certain nombre de pistes. L'augmentation des flux en formation de médecins apparaît comme une solution partielle : elle ne permet pas de couvrir les besoins supplémentaires dans un avenir proche et se révèle évidemment coûteuse. L'augmentation d'activité ou le passage d'actes simples à des actes techniques fait fi des contrastes très importants au sein des professionnels médicaux révélés par la typologie. D'où la nécessité d'explorer les voies déjà tracées par nos homologues étrangers en ouvrant aux non-médecins les actes simples (mesure de l'acuité visuelle et prescriptions de lunettes ou de verres de contact), voire en recourant aux opticiens et aux orthoptistes dans le cadre de programmes de dépistage organisés du glaucome et de la rétinopathie diabétique.

La conclusion du rapport mérite d'être citée : *«Compte tenu de la durée de formation des spécialistes, il est déjà trop tard pour ajuster les flux de formation de façon à faire face au déficit prévisionnel d'offre et à son accélération dans les années 2008-2009. En revanche, il est d'ores et déjà possible de jouer sur les autres variables d'action, et en particulier le rôle potentiel des opticiens et des orthoptistes dans la prise en charge de la réfraction.»*

Ce type de travail, articulant une analyse précise de l'activité, des caractéristiques des opérateurs, des besoins (détaillés en fonction de la technicité des actes) et la présentation de modèles étrangers de dévolution des compétences, est un préalable pour entamer la concertation avec les professionnels aux différents échelons et le travail de persuasion auprès du public.



La gestion de l'innovation, qui exacerbe les risques de capture, est un terrain d'expérimentation permanente pour la gestion publique. Pour affronter les défis de demain, l'État peut continuer de développer les contre-pouvoirs, les agences, les garde-fous à ses propres initiatives ou à celles du marché, dans un registre d'action souvent ambigu entre délégation, interaction et délibération.

Un certain nombre de clarifications apparaissent cependant souhaitables : intégration européenne dans le domaine du médicament avec, en contrepartie, l'affirmation de la fonction d'achat, évolution radicale de la gouvernance du secteur public hospitalier et affirmation de la régulation régionale, expérimentation résolue des possibilités

(29) Voir sur le site Internet de la CNAM : http://www.ameli.fr/140/DOC/1231/article_pdf.html#

de transferts de compétences entre personnels soignants pour faire face au défi démographique des années à venir.

| | Trajectoire tendancielle | Trajectoire volontariste |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Hôpital</i> | | |
| État | Registre mixte délégation - interaction Réforme progressive de la gouvernance Montée en charge progressive et accommodante de la T2A | Registre mixte interactif – démocratique Changement de statut des hôpitaux Tarification : retrait progressif de la centrale |
| Territoires | Engagement limité Expérimentation permanente Effacement progressif des ARH | Engagement réel des acteurs (y compris élus) Développement de l'audit Affirmation de la régulation régionale autour des ARH |
| Europe | Contrainte diffuse Impacts non anticipés | <i>Benchmarking</i> permanent Augmentation des flux |
| <i>Produits de santé</i> | | |
| État | Alignement progressif sur l'Europe Affirmation lente de l'évaluation médico-économique | Recentrage sur la définition du panier de soins et affirmation de la fonction d'achat de soins |
| Territoires | Concurrence des territoires | Spécialisation territoriale |
| Europe | « Attractivité compétitive » Initiatives ponctuelles | Régulation européenne Affirmation de la politique recherche |
| <i>Métiers</i> | | |
| État | Initiatives limitées sur les compétences Gestion de la pénurie | Incitations fortes à l'évolution des contours professionnels |
| Territoires | Hétérogénéité croissante | Veille permanente sur l'évolution des besoins Expérimentations |
| Europe | Augmentation des flux compensatoires | <i>Benchmarking</i> permanent et initiatives conjointes |

Trajectoires du secteur pharmaceutique

Esquisser l'avenir du secteur pharmaceutique impose une double rupture, par rapport aux trajectoires passées et par rapport à la situation française, ceci pour au moins trois raisons :

- parce que le secteur connaît une mutation décisive, un changement de paradigme diront certains, disons plutôt la fin d'une ère ;
- parce que l'évolution du «métier» pharmaceutique a été essentiellement portée par les entreprises de biotechnologie issues de la recherche académique ; les firmes installées et les firmes nouvelles ont à définir les paramètres de ce nouveau métier ;
- parce que les acteurs de ce changement ne pratiquent pas les références hexagonales : réseaux de recherche, stratégies des firmes, partenariats, financements, stratégies de régulation, actions de solidarité se conçoivent aujourd'hui à l'échelle européenne ou mondiale.

L'évaluation des positions françaises se conçoit dans cette dynamique. La notion d'attractivité du site France n'a aujourd'hui de sens qu'en termes d'insertion dans ces réseaux emboîtés, articulés, dynamique assurément plus complexe que l'administration des prix en guise de politique de l'innovation pour le secteur.

La présente note reprend à la fois les éléments recueillis au cours du séminaire *Caducée* et les premiers enseignements du cycle d'*Entretiens pharmaceutiques* mis en place avec le groupe *Europe*.

1. De l'innovation comme découverte à ses usages sociaux

Le cas du sida est comme souvent emblématique. Le défaut de traitement efficace a confronté pendant plus de dix ans les pays développés à l'impasse thérapeutique : il a servi de révélateur après des décennies de succès. La découverte de traitements efficaces a pu masquer un temps le processus à l'œuvre. La problématique des pays du Sud renouvelle aujourd'hui les enjeux.

1.1. Innovation et événement

Après des années d'innovation des pratiques et des organisations de prévention du sida, portée notamment par le mouvement associatif, l'arrivée des trithérapies en 1996 fut un événement majeur mais d'une facture plus classique : un nouveau traitement apportait une solution thérapeutique, sur la base d'une logique scientifique très forte et d'un développement industriel accéléré mais ordinaire.

Il n'est pas d'événement plus retentissant dans la période récente. Il invite à la modestie : les scénarios prospectifs avaient tout prévu, sauf l'arrivée d'un traitement efficace. Cette innovation radicale fut source de nécessité pour les institutions : les pouvoirs publics, pressés d'agir pour mettre à disposition les traitements, ou les hôpitaux qui, heureuse conséquence, virent les services concernés se vider en un temps record.

1.2. L'accès au traitement

La problématique des pays du Sud est à cet égard riche d'enseignements.

La mise à disposition des traitements anti-rétroviraux a fait évoluer les débats sur la propriété intellectuelle. Les doses fixes combinées dans le traitement du sida illustrent ainsi un enjeu majeur de l'accès aux soins : en l'espace de quelques années le prix d'un traitement annuel (par ailleurs plus confortable et potentiellement mieux observé) est passé de 12 000 \$ à 170 \$ par an.

La question des standards réglementaires se trouve également renouvelée : l'analyse bénéfique/risque doit à l'évidence être contextualisée.

Les partenariats public-privé sont désormais perçus comme une ressource pour assurer la disponibilité des produits «orphelins de marché».

1.3. Emballlements

L'expérience des trithérapies est aussi pour partie un leurre. Hors les exemples édifiants de ce type (d'ailleurs reproductibles pour d'autres pathogènes affectant les pays du Sud), la spontanéité de l'événement n'est que rarement garantie, sans parler de sa portée. Pour bien des médicaments nouveaux, le retentissement des annonces dans les congrès médicaux ou dans les revues spécialisées relève d'une stratégie marketing élaborée et ne préjuge pas du contenu en innovation réelle pour la santé.

Éviter les emballlements pour certains médicaments aux bénéfices non éprouvés est même une nécessité. Rançon de l'approche événementielle, les retraits de produits du marché apparaissent comme un immense gâchis. La collaboration précoce avec les autorités d'homologation des médicaments apparaît ici une précaution utile.

2. Promesses thérapeutiques

2.1. Défis immenses

Les travaux de l'Organisation mondiale de la santé sur le poids des maladies dans les pays développés mettent en avant les maladies cardio-vasculaires, la dépression, la maladie d'Alzheimer et les autres démences, l'abus d'alcool, la perte d'audition, les pathologies liées au tabac, l'arthrose.

La recherche pharmaceutique est pour sa part concentrée sur cinq grandes classes de maladies : les maladies neuro-dégénératives, l'obésité et le diabète, les maladies infectieuses, les maladies cardio-vasculaires et le cancer.

On soigne de plus en plus mais on ne guérit guère. Si l'on considère la montée de la prévalence dans les années à venir, la demande de services et de biens de santé est potentiellement colossale. Sans

parler des infections parasitaires et virales des pays du Sud.

2.2. Difficultés intrinsèques

Face à ces défis, on constate un tarissement relatif de l'innovation thérapeutique réelle. Ce qui pouvait être fait par une approche symptomatique l'a été. Les problèmes à résoudre aujourd'hui pour quantités de maladies sont objectivement plus compliqués :

- dans les maladies dégénératives, on intervient quand le mal a déjà été fait ;
- pour les maladies auto-immunes et en partie pour le cancer, on est face à une forme de chaos déterministe, à des facteurs multiples ; s'intéresser aux éléments déclencheurs ne suffit pas ;
- qu'il s'agisse des parasites, des virus ou des bactéries, l'agresseur s'adapte aussi bien que l'agressé. Cela a certes toujours été le cas mais le défi scientifique est là. Les connaissances nouvelles fournies par l'étude de ces mécanismes d'échappement ont été à l'origine de nouvelles approches thérapeutiques.

2.3. Espoirs raisonnés

L'utilisation de la connaissance des génomes est un apport certain pour découvrir des médicaments, en oncologie notamment. En revanche, la perspective de débouchés massifs et rapides était illusoire... et le reste. Les thérapies cellulaires et génétiques trouveront cependant des créneaux.

À mesure que des découvertes importantes apparaissent dans le champ académique, des vagues d'initiatives se font jour (principalement dans le contexte américain) et poussent le secteur. Bien qu'issues (parfois) de réelles avancées au niveau de la connaissance, nombre d'initiatives n'en sont qu'au stade de la preuve de concept et l'appréciation des firmes concernées résulte alors plus d'une stratégie marketing visant leur valorisation par les marchés que d'une réelle évaluation de l'avancée thérapeutique.

Plus conforme au métier de base des firmes installées, la recherche de nouveaux médicaments à partir des banques de molécules et grâce à l'utilisation du criblage à haut débit recèle les espoirs d'un secteur confronté à la nécessité d'augmenter la productivité de sa recherche-développement.

En associant à ces recherches les approches de diagnostic prédictif et de pharmacogénétique, on devrait voir apparaître des médicaments beaucoup

plus ciblés sur des groupes de malades. En immunothérapie, le renforcement du système immunitaire suite à un diagnostic précoce est une voie encourageante, alors que, jusqu'à présent, les nouvelles approches en matière de cancer n'ont que rarement été proposées en première intention mais plutôt sur des patients soit très affaiblis par de multiples traitements souvent toxiques, soit au stade terminal, avec des résultats très décevants.

3. Dynamiques industrielles

3.1. Concentration et innovation ne vont pas de pair

Le secteur pharmaceutique n'échappe pas à la règle : l'inventivité, la créativité ont tendance à décroître avec la taille des structures (sans que la petite taille soit d'ailleurs une garantie en la matière, nous le savons bien en France). La grande industrie est largement dépendante de connaissances qu'elle ne peut plus engendrer seule : plus de la moitié des demandes d'autorisations de mise sur le marché déposées auprès de la *Food and Drug Administration* (FDA) concernent aujourd'hui des produits issus des sociétés de biotechnologies (mais bien souvent portées au stade du développement et au-delà par les grandes firmes).

Par construction, les grandes firmes se focalisent sur un petit nombre de domaines thérapeutiques (ceux évoqués plus haut), largement dotés en patients au long cours et privilégient une gamme limitée de produits, compte tenu des coûts de développement et de commercialisation dans la gamme *blockbusters* (médicaments à plus de 1 milliard de dollars de ventes annuelles). Si certains anticipent la fin du modèle des *blockbusters*, il est évident que les grandes firmes ne renonceront pas de sitôt à ces développements de masse, correspondant ou non à de réelles avancées thérapeutiques. Ils seront simplement moins nombreux qu'au cours des décennies récentes.

L'investissement de niches technologiques (traitement de maladies rares ou traitement de pointe en oncologie par exemple) est certes une autre possibilité : elle trouve sa justification économique dans le prix unitaire consenti pour la prise en charge (l'exemple de la maladie de Fabry est souvent cité : le coût du traitement est aujourd'hui de plus de 150 000 euros par an et par patient).

En termes de diffusion de l'innovation, la thérapie cellulaire et le médicament relèvent clairement de deux registres différents d'organisation : individualisation *versus* standardisation. Comment les firmes peuvent-elles distribuer ce type de produit de santé ? De nombreux points ne sont pas résolus : mise en

place des centres de traitement, suivi des malades, aspects réglementaires, prise en charge, etc.

3.2. Spécialisation ou fragmentation ?

Il importe de bien interpréter les mouvements de concentration à l'œuvre depuis quelques années dans la grande industrie : la recherche d'une masse critique est tirée par l'organisation du développement et de la commercialisation des médicaments nouveaux bien plus que par la logique d'enrichissement de l'innovation. Il s'agit de disposer d'une force de frappe suffisante pour les essais cliniques au moment de la commercialisation et d'un pouvoir de marché robuste face aux acheteurs de biens de santé (eux aussi en voie de concentration).

Cette concentration au niveau de la grande industrie libère de l'espace pour les firmes émergentes, spécialisées sur un savoir-faire pointu et/ou sur un domaine délaissé par les *big pharma*. De façon caractéristique, un certain nombre de succès dans les biotechnologies ont été bâtis sur des produits figurant à l'origine dans le portefeuille des grandes firmes et délaissés en phase de développement clinique parce que ne relevant pas de domaines prioritaires.

La division du travail est donc devenue beaucoup plus complexe le long de la séquence de mise au point des produits. Les partenariats se multiplient, en fonction des opportunités, à toutes les échelles, avec les équipes académiques comme entre firmes de toutes tailles. Ils se professionnalisent. La compréhension de la dynamique de spécialisation des acteurs apparaît dès lors comme un enjeu essentiel de la capacité d'action des pouvoirs publics, nationaux et européens.

3.3. L'impératif de valorisation rapide

L'enjeu de valorisation des produits dans le temps du brevet (contraint par les délais d'homologation et par la pression des fabricants de médicaments génériques) et la concurrence exacerbée sur les principaux domaines thérapeutiques entraînent une mise sur le marché large et peu discriminante.

La question des essais cliniques (largement soulevée aujourd'hui) n'a pas seulement trait à l'attractivité du site France. Il s'agit aussi de relâcher la pression en aval. Puisqu'il est difficilement envisageable de baisser la garde en termes de sécurité sanitaire, la question des délais de développement clinique et d'homologation devient cruciale. La technologie apportera sa contribution, l'organisation et le management aussi (importance des délais d'inclusion des patients dans les essais cliniques) et il revient aux

autorités de limiter les délais bureaucratiques d'homologation, en se situant au niveau des meilleures pratiques et dans un cadre européen.

4. Enjeux de santé publique

4.1. Solidarité et individualisation

L'individualisation des traitements est avancée comme ressource face à la complexité des maladies. Il n'y a pas de doute que la part des prises en charge individualisées (le produit de santé étant de plus en plus considéré comme consommation intermédiaire et non comme produit de consommation finale) progressera. Cela ne résoudra pas le problème de masse que représente la montée en charge des maladies cibles (cancer, maladies neuro-dégénératives) ; la tarification sera évidemment un enjeu clef compte tenu des coûts unitaires de certains traitements ; enfin, l'articulation avec les principes de solidarité fondés sur l'indifférenciation des individus est en cause.

4.2. Dépistage et possibilités thérapeutiques

Les années à venir verront des avancées majeures dans les domaines du dépistage et de l'imagerie.

Sans méconnaître les possibilités offertes pour certaines pathologies (cf. *supra*), la pression marketing et la demande sociale induite recèlent pourtant un double risque :

- un décalage croissant entre les possibilités thérapeutiques et les capacités diagnostiques. À quoi bon un diagnostic individuel sans perspective thérapeutique, sans prescription en termes de prévention et sans gain en termes de prophylaxie ?
- une obsession de la «traque» de tout ce qui peut paraître anormal.

La question de l'évaluation (scientifique, éthique et médico-économique) des pratiques de dépistage apparaît donc cruciale.

5. Trajectoires pertinentes

Compte tenu des promesses raisonnées de la science, de la configuration du milieu industriel et des contradictions latentes, un double mouvement s'impose, qui n'a rien de paradoxal : donner toutes leurs chances aux possibilités de développement thérapeutique à fort contenu en connaissances et répudier la nouveauté à tout crin, pour qualifier et valider l'innovation au plus près des besoins des patients.

5.1. Renforcer le contenu en recherche originale

On a dit la difficulté intrinsèque de l'innovation pharmaceutique. Si la créativité et la formation de connaissances utiles en biotechnologies se font pour l'essentiel dans le monde académique, les enjeux sont assez clairs :

- de vraies originalités dans le monde académique pour assurer la durabilité de l'innovation ;
- une organisation favorable pour la recherche finalisée à risques (marché large et efficient, professionnalisme...);
- un environnement global crédible et notamment un système stable de prix, harmonisé au niveau européen et qui ne se leurre pas sur la capacité de l'administration des prix à stimuler la créativité.

Il importe de ne pas inverser l'ordre des facteurs et de ne pas se méprendre sur le «modèle américain». Plusieurs caractéristiques sont souvent avancées : la masse critique constituée dans les pôles de recherche académique, la centralisation et l'importance des fonds publics déversés, notamment par le biais des *National Institutes of Health*, la performance en management organisationnel (notamment pour la conduite des essais cliniques), le prix des médicaments.

Il faut d'abord de la «bonne science», stimulée, générée et rendue disponible dans le contexte académique. Le pragmatisme américain consiste à sortir de la confusion idéologique qui assimile esprit d'entreprise et créativité. Dans un domaine tiré fondamentalement par la science, la mobilisation des fonds publics ou privés (*via* des partenariats) en faveur de l'innovation réelle se justifie bien plus sur l'amont (le monde académique) que sur l'aval. La convergence des attentes du monde académique et du monde industriel est à construire dans le contexte français et européen.

Le marché, pour autant qu'il soit organisé, est capable de repérer et de porter les bons projets. L'échelle pertinente est au minimum européenne : cela vaut pour les partenariats noués par les firmes comme pour les sociétés d'investissement.

La question du portage du risque d'innovation est caractéristique ; elle signale la maturité des opérateurs. Là encore, l'avance américaine est manifeste et explique une forme de désenchantement, ressentie chez bien des opérateurs français.

La question du prix est en débat : si l'on considère la pharmacopée dans sa globalité, le différentiel euro-américain est avéré. La différence de prix

faciaux est cependant atténuée par la pratique des ristournes, très répandue aux États-Unis au profit des *HMO* et de *Medicare* notamment. Par ailleurs, si l'on considère les nouveaux médicaments, le différentiel est moins sensible. L'avantage de prix sur le marché américain est de toute façon à mettre en regard de la concurrence beaucoup plus agressive des génériques et des sommes faramineuses engagées pour la commercialisation des produits dans le contexte américain (publicité autorisée auprès des consommateurs).

5.2. Valoriser les innovations utiles

Si on consent maintenant à se dégager du modèle biotechnologique de l'innovation, il faut aussi souligner le fait que le métier de l'industriel trouvera toujours à s'exprimer dans quantités de domaines d'intérêt pour la santé publique :

- *développer une approche par groupes de population* est une forme d'innovation : il n'y a pas de données suffisantes sur les effets des médicaments sur les femmes, les personnes âgées ou les enfants. La notion d'individus répondeurs est ici essentielle. L'harmonisation internationale est un cadre, l'action de l'Europe un incitatif majeur ;
- *améliorer la tolérance des médicaments* efficaces est assurément un autre défi pressant ;
- *étendre les possibilités d'utilisation des médicaments*. L'insuline nécessite par exemple de respecter la chaîne du froid. Lever cette contrainte permettrait un gain en termes de qualité de vie et aurait un grand intérêt pour des pays en voie de développement ;
- *ne pas délaissier trop vite les molécules anciennes*, d'où la prudence nécessaire en termes de tarification et l'importance pour les autorités sanitaires de s'intéresser aux molécules dont le brevet est tombé dans le domaine public ; d'où aussi les nécessaires actions de sensibilisation auprès des prescripteurs ;
- *contextualiser l'analyse bénéfice-risque*. L'exemple du *rotavirus* est édifiant : il touche 125 millions de personnes dans le monde et tue entre 700 000 et 900 000 personnes par an, principalement en Afrique et sur le sous-continent indien. Le vaccin découvert en 1998 a été testé aux États-Unis, puis retiré du marché en raison d'effets secondaires. Il ne s'agit pas d'appliquer des standards différents au Nord et au Sud, mais de contextualiser l'analyse bénéfice-risque : peu probante aux États-Unis, elle était sans équivoque dans les pays massivement touchés.

Les pouvoirs publics ont à redéfinir les contours d'une action efficiente dans le domaine du médicament, où l'administration des prix tiendra sans doute une place bien moindre, au profit d'une véritable régulation qui prenne en compte à la fois les mutations radicales du secteur, les formes nouvelles de collaboration public-privé et les possibilités d'employer au mieux le métier des firmes. L'échelle européenne est assurément la plus pertinente pour relever ces défis.

Les membres du groupe de projet

Marc Brodin, *co-chef de projet, professeur des Universités à la faculté de médecine Xavier-Bichat, chef du service Santé publique à Robert-Debré* ; Stéphane Le Bouler, *co-chef de projet, coordinateur de l'axe Santé, chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;

Alain Ayong Le Kama, *conseiller scientifique, Commissariat général du Plan* ; Muriel Badin, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Marianne Binst, *directrice générale, Santéclair* ; Sandrine Chambaretaud, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Alain Corvez, *conseiller, Centre hospitalier universitaire de Montpellier* ; Marc Duriez, *chargé de mission, Haut Comité de la santé publique* ; Étienne Dusehu, *médecin des hôpitaux, Centre hospitalier de Compiègne* ; Christophe Duvaux, *chargé de mission, Association française contre les myopathies* ; Anne Dux, *chef du bureau E1 Santé, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* ; Richard Guedon, *directeur médical, Groupama* ; Jean-Gérard Guillet, *chef d'équipe, Institut Cochin, unité 567* ; François Hirsch, *directeur de recherche, INSERM* ; William John Hunter, *directeur général honoraire, Commission européenne* ; Jean-Marie Langlois, *directeur des affaires économiques, Les Entreprises du médicament (LEEM)* ; Catherine Le Borgne, *journaliste indépendante* ; 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* ; Yannick-Louis Martin, *directeur médical, Capio Santé* ; Michka Naiditch ; *chercheur, Développement-Innovation-Évaluation-Santé (DIES), Fondation de l'avenir, Dorothée Boissel, stagiaire, Commissariat général du Plan.*

- **Contacts** : Stéphane Le Bouler
stephane.lebouler@plan.gouv.fr

Muriel Badin
mbadin@plan.gouv.fr

État de santé du grand âge : projections et tendances majeures

L'allongement de la durée de la vie s'accompagne d'une croissance du phénomène de «dépendance des personnes âgées», résultat des évolutions sociétales passées et actuelles. La prise en charge qu'elle implique constitue dorénavant un véritable secteur économique dont l'importance est croissante.

L'État et les collectivités territoriales participent à cette prise en charge en impulsant, réglementant et finançant pour partie des politiques publiques variées. Comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), permettant de rendre solvable la demande d'aide, et la création récente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, établissement public national à caractère administratif contribuant à la prise en charge des personnes dépendantes.

De manière générale, la perte d'indépendance au grand âge est prise en charge par des actions publiques et privées, destinées à répondre aux besoins de cette population. Ces registres concernent les deux dimensions – sanitaire et sociale – constitutives de l'état de santé.

La dimension sanitaire a pour fondements les soins, ceux-ci renvoyant à la maladie et à l'assurance-maladie. Les soins sont des actions orientées vers le ralentissement de l'évolution morbide, la conservation ou le rétablissement de la santé. Leur domaine est l'état de santé physique et mental.

En revanche, la dimension sociale a trait à l'aide à apporter dans le cadre de la compensation des incapacités génératrices de handicap. La réponse à ces incapacités dépendra des caractéristiques

environnementales qui permettront de satisfaire plus ou moins facilement et rapidement aux besoins d'aide : compagnons de vie, famille et entourage proche ; situation économique ; lieu de vie ; spiritualité.

Les évolutions des composantes de cette double dimension peuvent être envisagées à la fois au niveau de l'individu mais aussi au niveau de la société.

Dans leur dernière période de vie, les situations des individus peuvent être caractérisées par des éléments relatifs aux dimensions médicale et sociale, notamment au moment de la définition puis de l'application de plans d'aide en fonction de référentiels d'évaluation de la perte d'autonomie. Néanmoins, pouvoir délimiter clairement la part de ces deux registres d'action dans le travail quotidien des acteurs de terrain – médicaux, paramédicaux, sociaux, personnes concernées et entourage – se révèle difficile. À l'instar des toilettes à domicile qui peuvent, selon les cas, relever de l'aide ou des soins ou, plus généralement, de la coordination des différents intervenants au sein d'une même aire géographique.

D'autre part, au niveau national, des données quantitatives et qualitatives, obtenues par agrégation, extrapolation et projection, modèlent une image actuelle et future plus ou moins fidèle du phénomène de «dépendance» sans pour autant distinguer ce qui relève des soins et ce qui a trait à l'aide. À ce titre, les indications générales fournies par le cadrage méso-économique réalisé doivent être enrichies à l'aide d'hypothèses d'évolution

quantitatives et qualitatives de l'état de santé du grand âge.

1. Projections de l'état de santé du grand âge

S'il semble évident que l'élément majeur à prendre en compte est l'état de santé physique et mental de la population de grand âge, son estimation quantitative dans le futur reste pourtant très difficile à faire. Basées sur des données de l'enquête «Handicap-incapacités-dépendance», les projections les plus récentes envisagent des hypothèses contrastées quant au nombre de personnes dépendantes aux horizons 2020 et 2040.

Les projections sont basées sur des extrapolations statistiques du nombre de bénéficiaires de l'APA, donc du nombre de personnes aidées pour certains actes de la vie quotidienne. Cela va des personnes ayant besoin d'être assistées pour les activités corporelles et pour les repas aux personnes dont l'état de santé nécessite une présence continue d'intervenants. En revanche, les personnes qui ont besoin d'une aide ponctuelle pour l'entretien du logement, pour la toilette ou la préparation des repas ne sont pas comptabilisées.

La principale indication que donnent ces projections est celle d'une croissance du nombre absolu de personnes âgées dépendantes, quelles que soient les hypothèses retenues.

| | Estimations du nombre de personnes dépendantes | | |
|----------------------------|------------------------------------------------|--------------------|---------------------|
| | Hypothèse pessimiste | Hypothèse centrale | Hypothèse optimiste |
| Nombre en 2020 | 1 090 000 | 955 000 | 870 000 |
| Évolution 2000-2020 | 32 % | 16 % | 6 % |
| Nombre en 2040 | 1 515 000 | 1 175 000 | 975 000 |
| Évolution 2000-2040 | 84 % | 43 % | 18 % |

Projections INSEE, Destinie et enquêtes HID 1998-2001

Les écarts observés dans les projections tiennent aux hypothèses réalisées sur la durée de vie avec incapacités à 60 ans :

- l'hypothèse centrale retient une stabilité de cette durée de vie. Elle correspond à la théorie dite de l'équilibre dynamique : un ralentissement du développement des maladies chroniques dû à une augmentation de l'espérance de vie mais une prévalence des maladies, se présentant sous des formes moins sévères, en hausse ;
- l'hypothèse pessimiste envisage un allongement de cette dernière période de vie, ce qui

correspond à la théorie de l'expansion de la morbidité ou pandémie des troubles mentaux : une durée de vie avec maladie qui augmente et l'apparition d'états plus sévères ;

- l'hypothèse optimiste suppose *a contrario* un raccourcissement de cette période. Elle s'accorde avec la théorie de la compression de la morbidité : une date d'apparition des maladies plus tardive et une espérance de vie relativement constante.

Par ailleurs, la prévalence de la dépendance est jugée faible avant 75 ans. L'âge moyen des personnes dépendantes est aujourd'hui respectivement de 83 ans pour les femmes et 78,5 ans pour les hommes. Les projections mises en valeur doivent donc être relativisées. Elles se basent en effet sur une définition particulière de la personne âgée : une personne est dite âgée à partir du moment où elle a passé le cap des 60 ans.

Afin de mieux refléter par les chiffres ce phénomène lié à l'âge, il est donc légitime de calculer le rapport du nombre de personnes dépendantes au nombre des 75 ans et plus aux horizons 2020 et 2040, en prenant soin de retirer la part des personnes dépendantes de moins de 75 ans. Ce rapport est estimé aujourd'hui à 17 %, quel que soit le niveau et la nature des incapacités.

| | Estimations du rapport personnes dépendantes/personnes âgées de 75 ans et + | | |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------|
| | Hypothèse pessimiste | Hypothèse centrale | Hypothèse optimiste |
| En 2020 | 15,4 % | 13,5 % | 12,3 % |
| En 2040 | 13,1 % | 10,2 % | 8,5 % |

Calculs «Geste», Commissariat général du Plan, 2004

Quelles que soient les hypothèses envisagées, on assisterait au cours du temps à une décroissance relative de ce rapport.

D'autre part, d'après les données fournies par Robine et Mormiche en 1993, la durée de vie après 65 ans avec incapacité modérée pour les activités essentielles de la vie quotidienne – supposant au moins une limitation pour les achats, l'utilisation des transports en commun, cuisiner, faire le ménage et la lessive, utiliser le téléphone, prendre des médicaments, gérer un budget – a diminué pour les femmes, passant de 8,5 ans à 8 ans, et légèrement augmenté pour les hommes de 5,3 ans à 5,6 ans. La durée de vie avec incapacité sévère correspondant à un handicap de mobilité a augmenté pour les femmes, passant de 1,8 an à

2 ans, et très légèrement diminué pour les hommes, passant de 1 an à 9 mois.

| Espérance de vie Hommes – Femmes | | | |
|-----------------------------------------|-------------|----------------------------------|---------------------------------|
| | À 65 ans | À 65 ans sans incapacité modérée | À 65 ans sans incapacité sévère |
| 1981 | 14,1 – 18,3 | 8,8 – 9,8 | 13,1 – 16,5 |
| 1991 | 15,7 – 20,1 | 10,1 – 12,1 | 14,8 – 18,1 |

D'après Jacobzone (2000), reprenant Robine et Mormiche (1993)

Ces données ne privilégient donc pas l'hypothèse pessimiste envisagée dans les projections. L'augmentation de l'espérance de vie totale ne se traduit pas par une durée de vie avec incapacité sévère plus longue.

Donc, même s'il est clair que l'apparition d'incapacités est liée à l'avancée en âge, il est capital de relativiser l'ampleur de ce phénomène et d'éviter l'amalgame entre vieillesse et dépendance. Au demeurant, l'augmentation de la prévalence absolue de la perte d'indépendance constitue la difficulté majeure posée à l'État et aux collectivités territoriales qui participent à ce type de prise en charge.

2. Deux éléments majeurs : le sexe du grand âge et les lieux de fin de vie

Pour avoir une vision globale de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, les projections envisagées ont besoin d'être enrichies par d'autres facteurs essentiels car structurant les dernières périodes de vie.

2.1. Le sexe du grand âge est majoritairement féminin

Comme le montre le tableau précédent, l'espérance de vie est plus faible pour les hommes que pour les femmes et celles-ci vivent plus longtemps avec des incapacités. Elles représentent aujourd'hui la plupart des personnes vivant en institution. Néanmoins, selon l'Institut national des études démographiques (INED), en raison de comportements féminins et masculins de plus en plus proches en termes d'activités quotidiennes, notamment pour les actes de prévention médicale (en augmentation chez les hommes), pour l'alimentation et plus particulièrement pour la consommation de tabac (en augmentation chez les femmes), la tendance à la diminution de l'écart d'espérance de vie se confirme. Il est passé de 8,2

ans dans les années 1980 à 7 ans en 2003. Il resterait toutefois que des facteurs biologiques propres et un meilleur suivi médical des femmes leur donneraient toujours un avantage de quelques années sur les hommes.

D'autre part, cette prédominance du sexe féminin se retrouve au sein des professions intervenant dans la prise en charge de la population âgée fragile. La quasi-totalité des aides à domicile sont des femmes. Elles représentent également une écrasante majorité dans le champ paramédical, comprenant entre autres les infirmières, les aides-soignantes et les aides médico-psychologiques.

2.2. Domicile et institution

Les chiffres avancés ici ne permettent pas de distinguer le nombre de personnes à domicile – y compris l'accueil familial – de celles en institutions. Or, le lieu de prise en charge dépend autant des politiques du grand âge, des pratiques sociales, des évolutions des aides techniques que de l'état de santé physique et mental des personnes. Ces institutions – unités de soins de longue durée et unités psychiatriques des hôpitaux, «maisons de retraite» – accueillent les personnes les moins autonomes. Selon la DREES, environ 40 % des bénéficiaires de l'APA vivent en institution.

L'entrée dans ce type d'institution intervient de plus en plus tardivement, les personnes vivant plus longtemps à domicile, même avec des incapacités importantes et des polyopathologies. Cette entrée s'effectue fréquemment dans l'urgence, le plus souvent à la suite d'une hospitalisation ou d'un événement particulier synonyme de rupture au sein de la dernière période de vie.

Pour les maisons de retraite, on assiste depuis quelques années à un phénomène paradoxal : elles deviennent de plus en plus médicalisées alors que leurs gestionnaires doivent faire face à des difficultés de recrutement de personnel qualifié, notamment des infirmières mais aussi des médecins et des aides-soignantes. De manière générale, le secteur reste peu attractif – les tâches effectuées sont pénibles – et de nombreux employés ne possèdent pas toujours de qualification particulière.

On observe le même phénomène dans le cadre des interventions à domicile, de manière plus marquée en zone rurale : moins de médecins, des services de soins infirmiers à domicile dont les gestionnaires se retrouvent souvent dans l'impossibilité de recruter. Certes, les services d'aide à domicile se développent mais ils pâtissent d'un manque de «professionnalisation» alors même qu'on pressent que la demande de services, avec l'arrivée à un âge avancé de la génération du baby-boom, se fera de

plus en plus exigeante. Aujourd'hui, selon l'INSEE, les deux tiers des personnes dépendantes vivent à domicile.

Par ailleurs, dépassant l'opposition classique entre domicile et institution, des formules alternatives à l'hébergement et à l'hospitalisation classiques sont créées et mises en avant dans les programmes de politiques publiques. Il s'agit des hôpitaux de jour, des accueils de jour, des hébergements temporaires, des petites unités de vie dont le développement devrait se généraliser.

3. D'autres paramètres pour aller au-delà des projections

D'autres tendances de fond structurant les parcours de fin de vie ne sont pas reflétées par les projections. La plus importante d'entre elles qui transcende toutes les autres : l'augmentation prévue du nombre de personnes affectées directement et indirectement par la survenue de maladies neuro-dégénératives.

Néanmoins, ce type de déficience n'est pas le seul à s'exprimer au fur et à mesure de l'avancée en âge.

Les différentes catégories de déficiences à l'origine des incapacités et les caractéristiques de leur compensation

Les déficiences à l'origine des incapacités puis du handicap peuvent être de nature :

- **sensorielle** : la vue, l'ouïe, le toucher, l'orientation dans le temps ;
- **physique** : souplesse et manipulation, locomotion et équilibre ;
- **mentale** : perte de mémoire, autres troubles cognitifs et du comportement.

La compensation, ou tout au moins le fait de pallier des incapacités consécutives à la survenue de déficience(s), est fonction des caractéristiques de l'environnement social de la personne :

- la présence ou non d'un conjoint, de la famille ou de l'entourage proche qui permet d'apporter une aide dite informelle ;
- le lieu de vie, en lien étroit avec la situation économique ;
- la situation économique, permettant d'envisager ou non toute une série d'adaptations du logement, voire un déménagement ou une institutionnalisation. L'aide est ici davantage formelle, conditionnée pour certains par les dispositifs de solidarité nationale, en particulier l'APA et l'assurance-maladie, mais aussi les dispositifs fiscaux. Elle englobe donc les aides financières – incitatives ou en nature – mais aussi les aides techniques et l'aide apportée par les professionnels, et ceci à domicile comme en institutions ;

- les supports psychologiques et/ou spirituels, à même de favoriser la capacité à faire face aux situations difficiles.

Ainsi, certaines personnes sont dépendantes en raison d'incapacités dues à des déficiences de trois natures différentes : sensorielle, physique et mentale. Les caractéristiques propres à l'environnement de la personne permettront d'apporter des réponses plus ou moins adaptées à ces incapacités, avec le concours d'aides de la collectivité qui dépassent le simple cadre de l'allocation personnalisée d'autonomie.

3.1. L'APA, au carrefour des aides techniques et humaines

Aujourd'hui, selon la DREES, 43 % des 75 ans et plus ont recours à au moins une aide technique parmi celles recensées. Suivant un ordre décroissant d'utilisation, elles incluent les aides à la mobilité (cannes, fauteuils roulants, déambulateurs), les adaptations du logement individuel (wc, sanitaires, cuisine, ouverture/fermeture des accès, mobilier), les aides auditives, les aides pour l'hygiène de l'élimination (protections absorbantes pour l'essentiel), la téléalarme.

Le nombre de personnes utilisant des aides techniques – à différencier de l'aménagement du logement – recouvre pour partie le nombre de personnes âgées dépendantes avancé dans les projections. Selon la DREES, sur la base de l'enquête «Handicaps-incapacités-dépendance», 85 % des bénéficiaires de l'APA ont recours à au moins une aide de ce type, financée ou non par cette allocation.

Les aides techniques et l'aménagement du logement permettent de compenser, ou tout au moins de pallier la survenue d'incapacités liées à l'âge. Elles viennent souvent compléter et faciliter les interventions de l'entourage proche et les actes des professionnels de l'aide et des soins.

Il est nécessaire d'y ajouter d'autres aides techniques moins mises en valeur par les statistiques : pour les personnes aidées, les aides optiques, les aides bucco-dentaires ; pour les professionnels, les aides aux évaluations de la perte d'autonomie et de la douleur, les aides à la gestion des structures d'hébergement, les aides à la mobilité des résidents d'établissements comme les lève-malades ou les verticalisateurs, les protocoles et aides techniques qui se révèlent efficaces pour soigner les escarres. Dans le champ médical, les médicaments peuvent également être considérés comme une aide technique, au même titre que les supports informatiques de télémédecine.

Dans le cadre de l'aide aux activités de la vie quotidienne, il est estimé que certains besoins ne sont pas satisfaits. En premier lieu pour les aides auditives (58 % des besoins non satisfaits) qui toutefois pose le moins de difficultés dans les actes de la vie quotidienne, en second lieu pour la téléalarme (57 %) et enfin pour l'aménagement du logement (41 %). Les raisons avancées sont le manque d'information, la faible appétence pour ce type d'aide stigmatisant la dégradation corporelle, et un effet «technologie» qui serait repoussant car renvoyant à un univers complexe.

Au-delà de 85 ans, pour les personnes les moins autonomes, la combinaison de types d'aide la plus communément rencontrée associe aide technique, aide professionnelle et aide familiale. Vient ensuite la combinaison aide technique/aide familiale. Or, ce dernier type d'aide devient de plus en plus une ressource rare.

3.2. Un déclin de l'aide familiale

On assiste à des évolutions sociétales qui rendent la conciliation des temps familiaux, conjugaux, professionnels, personnels de plus en plus difficile à réaliser. Les individus vivent des situations plus fragiles, moins sécurisées, plus stressantes, qui à la fois influencent et résultent pour partie de la prise en charge d'un parent de grand âge.

L'étude de la dynamique des populations montre clairement que le nombre des aidants familiaux potentiels – essentiellement le conjoint et les enfants, de plus en plus des retraités – n'a cessé de diminuer. L'INSEE estime aujourd'hui que ce nombre est en moyenne égal à 2,6 pour les hommes de 80 ans et plus et 1,9 pour les femmes de 80 ans et plus. D'ici à 2040, seul le nombre relatif aux hommes se modifierait, passant de 2,6 à 2,3 (Destinie, scénario central et enquêtes HID 1998-2001).

Les raisons essentielles tiennent à la baisse de la fécondité, l'augmentation des ruptures au sein des couples mais aussi le différentiel d'espérance de vie entre les hommes et les femmes. Ces facteurs se conjuguent avec la plus grande participation des femmes au monde du travail et l'accroissement des mobilités géographique et professionnelle. La famille et l'entourage proche sont plus distants, voire parfois absents.

De fait, l'aide potentielle pourrait ne pas se transformer automatiquement en aide effective. Les évolutions en cours des situations domestiques du grand âge font déjà part d'un isolement croissant des personnes très âgées. La progression est de 30 % en 30 ans.

De nos jours, on attribue un rôle crucial au maillon «famille/entourage», notamment pour faire face aux conséquences de la maladie d'Alzheimer et des troubles apparentés. Les évolutions en cours pourraient le fragiliser. Mais un tel manque d'aide familiale et de l'entourage proche pourrait effectivement être compensé par une plus grande capacité future à acheter des services payants et/ou par un développement des dispositifs de solidarité de proximité formels et informels qui restent aujourd'hui à imaginer.

Il apparaît en tout cas très nettement que la réflexion doit porter sur l'organisation sociale la plus à même de sauvegarder et le plus longtemps possible l'indépendance des personnes de grand âge. La médecine y joue aujourd'hui un rôle prépondérant.

3.3. Le rôle de la médecine dans les dernières années de vie

Plusieurs facteurs favorisent l'amélioration de la santé des personnes âgées : en particulier des efforts de prévention efficaces contre le tabagisme, l'alcoolisme et les maladies cardio-vasculaires mais également une amélioration des traitements des maladies chroniques.

Ainsi, l'âge moyen d'apparition des incapacités se situerait à 88 ans pour les femmes et 84,5 ans pour les hommes d'ici à 2040 (selon le scénario central de l'INSEE des projections du nombre de personnes dépendantes).

Pour la fin de la vie, des progrès ont été accomplis en matière de traitement des douleurs par l'amélioration de l'efficacité des traitements antalgiques et une meilleure formation initiale et continue des acteurs. Il subsiste toutefois des difficultés à surmonter, liées à la compréhension et aux traitements des douleurs des maladies chroniques et à certains problèmes d'évaluation de la douleur chez la personne âgée.

L'évolution globale de ces facteurs, médicaux et sociaux, pourraient offrir des perspectives plutôt rassurantes pour la génération du «baby-boom». Or, les facteurs favorables à l'amélioration de l'état de santé sont potentiellement vecteurs d'un prolongement de cette dernière période qui pourrait se traduire par de nouvelles difficultés.

En matière financière, les effets liés au vieillissement de la population constituent l'un des facteurs principaux d'augmentation des dépenses de santé. Cette augmentation est due à la fois à la croissance du nombre de personnes dépendantes mais aussi à l'extension du périmètre des soins remboursables par l'assurance-maladie, et plus

particulièrement à une progression de la prise en charge des affections de longue durée (ALD).

Ces affections représentent le premier poste de dépenses de l'assurance-maladie. La consommation médicale moyenne qui en résulte est en augmentation rapide. Selon le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005, presque la moitié des admissions en ALD pour l'année 2002 ont concerné des personnes âgées de 65 ans et plus.

En lien étroit avec ce phénomène relativement nouveau de prise en charge médicale, la surconsommation des médicaments chez les plus âgés est un phénomène bien connu. Les actes de prescription tendent trop souvent à s'éloigner du principe consistant à privilégier le calcul bénéfices/risques : donner le minimum de médicaments produisant le minimum d'effets secondaires et le maximum d'effets thérapeutiques.

Les maladies dont la fréquence est plus élevée après 75 ans sont les maladies cardio-vasculaires, ophtalmologiques, dentaires et parodontales, ostéo-articulaires, endocriniennes, de l'appareil digestif, des troubles mentaux et du sommeil.

En moyenne, cinq maladies sont diagnostiquées chez une personne de 80 ans, auxquelles correspondent souvent la prescription de cinq médicaments. Cette polymédication, associée aux erreurs de prise, à la déshydratation et à la dénutrition, expose alors aux risques iatrogènes. Ces derniers représentent 20 % des motifs d'hospitalisation après 80 ans.

Les dépenses médicales actuelles et futures consacrées à la dernière période de vie restent difficilement chiffrables. Les systèmes d'information actuels ne permettent pas de connaître de manière fine le coût des soins médicaux. L'un des enjeux est de mieux les connaître et d'apprécier le coût global des biens et services médicaux engagés. Cette évaluation doit servir à disposer d'éléments chiffrés permettant de débattre des choix en matière de politiques publiques de soins en faveur du grand âge.

4. Une rupture possible dans les projections

Parmi les différents types de déficiences existantes (cf. encadré), ce sont les déficiences mentales qui constituent une inquiétude majeure, parce qu'elles affectent la capacité à décider par soi-même. Ces pathologies se traduisent par des troubles de la mémoire, des gestes, de l'attention, du jugement, de la capacité de raisonnement, du langage. Ce sont aussi celles qui posent le plus de problèmes au

quotidien pour l'entourage proche et pour les professionnels de l'aide et des soins.

Dans ce cadre, loin de vouloir mettre en avant une solution « miracle » qui réglerait définitivement ce problème majeur de santé publique, on ne peut exclure par principe un retournement ou du moins un fléchissement de tendance qui résulterait de la découverte d'un médicament efficace contre la maladie d'Alzheimer. Le traitement de cette maladie constitue en tout cas un axe de recherche privilégié par de nombreux laboratoires de recherche, publics et privés. La concrétisation d'une telle hypothèse viendrait bouleverser totalement les projections réalisées à ce jour. Ses conséquences économiques et sociales sont donc difficilement calculables.

Aujourd'hui, les politiques publiques à l'œuvre prennent en compte cette tendance majeure qu'est l'augmentation du nombre de personnes présentant des affections neuro-dégénératives. Le plan Alzheimer et maladies apparentées (cf. <http://www.personnes-agees.gouv.fr>) prévoit à cet égard, pour la période 2004-2007, un ensemble d'actions visant à améliorer la prise en charge de ces affections. Ce type de maladies, constituant maintenant une affection de longue durée clairement définie, sera, d'une part, pris en charge totalement par l'assurance-maladie au titre du remboursement des soins et, d'autre part, le suivi de son coût financier pourra en être facilité.

Selon le plan du ministère de la santé, l'un des enjeux majeurs actuels est de faciliter un diagnostic précoce qui permettrait d'assurer une meilleure prise en charge médicale et sociale des personnes malades. Ceci passe notamment par une meilleure formation des intervenants sociaux, paramédicaux et médicaux et par une amélioration de l'évaluation des besoins des personnes malades. À cet égard, la grille d'éligibilité à l'APA est adaptée afin d'apporter des réponses qui se veulent efficaces. Alliant les dimensions médicale et sociale, elle constitue l'un des outils à même de favoriser le lien entre individu et société.



Pour mener à bien ses missions dans le cadre des politiques de santé publique, l'État doit être informé de manière continue des évolutions sociétales. Plus particulièrement, en matière de prise en charge des personnes âgées dépendantes, il doit prendre en considération les incertitudes liées aux projections démographiques. Ensuite, en s'appuyant sur l'analyse des tendances de fond structurant les parcours de fin de vie, il lui faut aborder la complexité inhérente à ce nouveau phénomène

marqué par l'intrication des logiques d'aide et de soins. Enfin, l'État doit prendre en compte l'évolution de l'ensemble des domaines concernés, qu'il s'agisse de la famille, de la situation économique, du logement ou encore de la spiritualité.

Au-delà de son rôle basique de répartiteur financier entre départements, la nouvelle Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie assistera l'État dans sa mission d'impulsion des politiques publiques. Elle pourra jouer un rôle moteur dans le cadre d'une approche intégrée de la dépendance liée à l'âge et, plus généralement, du handicap. Avec le concours des acteurs nationaux et locaux impliqués, cet organisme public pourra diriger des travaux de définition et de synthèse afin de lier deux objectifs fondamentaux : d'une part, mieux appréhender la réalité vécue par les acteurs de terrain et, d'autre part, proposer des orientations pertinentes pour les politiques publiques de prise en charge.

- **Contact** : Sébastien Doutreligne
sdoutreligne@plan.gouv.fr

Les membres du groupe de projet *

Sébastien Doutreligne, *co-chef de projet, chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;
Daniel Lenoir, *co-chef de projet, inspecteur général des affaires sociales* ;

Valérie Colombel, *chargée de communication, Centre d'études prospectives et d'informations internationales* ; Monique Lingagne, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Jean-Christophe Mino, *médecin-chercheur en santé publique au DIES, filiale de la Fondation de l'Avenir* ; Isabelle Vedel, *médecin de santé publique, sociologue, Laboratoire santé vieillissement, université de Versailles-Saint-Quentin*.

* Les correspondants du projet, par leurs positions au sein des organismes de décision publique, par leur pratique quotidienne, par leurs regards intéressés et attentifs, forment un réseau pluridisciplinaire d'experts sur lequel le projet peut s'appuyer.

- **Contact** : Monique Lingagne
mlingagne@plan.gouv.fr

Le Plan face à la prospective, sa nouvelle identité

- 1. Prospective et théorie de l'État**
- 2. Résultats et publications**
- 3. De l'utilité du Plan**
- 4. Des utilisations du Plan**
- 5. La perspective du Plan**
- 6. Quels indicateurs pour le Plan ?**
- 7. Le Plan, lui-même objet de la prospective de l'État stratège**
- 8. Conclusion provisoire**

Le Plan face à la prospective, sa nouvelle identité

1. Prospective et théorie de l'État

Les groupes de projet du Plan ont été mis en place durant l'été 2002, sans commande publique. Le Plan s'est alors déterminé lui-même en fonction de ses compétences, des objets qui lui semblaient essentiels et des tâches qui n'étaient pas assumées par d'autres. Une trentaine de groupes se sont formés, singuliers et divers, tous animés sous la responsabilité d'un homme ou d'une femme du Plan. Cette liberté d'initiative exigeait des évaluations régulières pour que les travaux soient bien cadrés et relèvent effectivement de cette **prospectivité de l'État stratège** qui constitue désormais l'identité du Plan. À l'heure où je remets au Premier ministre les résultats d'une année de travail, chaque groupe de projet a été évalué trois fois. Je ne saurais trop remercier les neuf membres du Comité d'évaluation qui ont étudié des centaines de pages, auditionné les chefs de projet, suggéré recommandations, réorientations voire suppressions.

J'avais par principe refusé de commencer nos travaux par la rédaction d'un texte théorique sur l'identité même de l'État, malgré plusieurs demandes pressantes. En effet, certains experts ou responsables du Plan attendaient du Commissaire qu'il exprimât sa qualité de philosophe et encadrât les groupes de projet d'une vision originale de l'État stratège. Je refusai sans état d'âme cette idée : d'une part, tout exposé initial sur l'État stratège serait, me semblait-il, de nature idéologique ; d'autre part, une telle exposition personnelle aurait, selon moi, exprimé une conviction pessimiste quant aux apports spécifiques des groupes de projet eux-mêmes. Les théories de l'État sont nombreuses et riches. Elles ont fasciné les philosophes, de Platon jusqu'à nos jours. Hantée par le rêve du philosophe-roi ou conseiller du Prince, la philosophie s'est souvent tenue à l'écart de la complexité propre à l'action politique elle-même qui se déploie dans des directions infinies et indéfinies. Mieux valait donc laisser chaque groupe de projet explorer les figures de l'État dans les domaines qui le concernent.

En novembre 2003, le Premier ministre m'écrivait une lettre pour indiquer les priorités du Plan. Quatre thèmes étaient énoncés : *l'emploi, la santé, l'intégration sociale et la recherche*. Il ne s'agissait pas d'une commande dans la tradition des relations entre Maignon et le Plan. La généralité des thèmes proposés excluait l'aboutissement des travaux dans quatre rapports conclusifs. Mais ces priorités imposaient d'une part une coordination entre les groupes de projet concernés, d'autre part la collection des travaux menés ailleurs sur lesdits thèmes. Ce travail d'envergure fut confié à des coordinateurs dont la tâche est difficile car il leur faut embrasser les conclusions de maintes commissions dont l'approche est plus analytique que prospective. L'ensemble des documents qui sont remis au Premier ministre pour la deuxième fois contient des textes sur trois des thèmes prioritaires. L'absence d'un texte sur la recherche découle du foisonnement de propositions qui ont été faites durant l'année 2004, à la suite de la crise qui agita la communauté

scientifique durant plusieurs mois. Néanmoins notre contribution réapparaîtra lors de la prochaine livraison prévue en juin 2005.

2. Résultats et publications

En prenant pour objet la *prospectivité de l'État stratège*, le Plan a vécu une véritable transformation culturelle, avec ses aléas, ses difficultés psychologiques et épistémologiques. Il s'est ensuivi un développement inégal des travaux propres à chaque groupe de projet. Notre pays a pris l'habitude d'accumuler les analyses : le milieu des sciences humaines et sociales y contribue et n'aime guère s'exposer dans des travaux prospectifs qui constituent une prise de risque effective et un écart manifeste par rapport à la rigueur scientifique qu'exigent les instances d'évaluation qui le gouvernement et gèrent les carrières. Cette situation, souvent dommageable, a le mérite de donner un tour particulier à l'identité du Plan.

Les premières publications de prospective seront publiques au début du printemps 2005. Mais dès à présent, l'exposition des *Quatre Pages* intermédiaires sur notre site Internet a été l'objet de nouveaux contacts et de retours critiques qui ont animé la vie de nos groupes de projet. Parlementaires, chercheurs et universitaires ont été sensibles et réactifs. Qu'ils en soient remerciés car leurs contributions et avis contribuent à enrichir des travaux dont l'ouverture est un principe méthodologique.

La séparation de l'évaluation et de la prospective est parfois mise en cause par les parlementaires eux-mêmes. Il faut vivre au jour le jour la singularité d'une démarche prospective pour mesurer l'écart psychologique et épistémologique entre les deux approches. L'évaluation des politiques publiques est une nécessité pour un État démocratique. J'ai fait des propositions précises en ce sens car elle ne peut ni se réduire aux évaluations de la LOLF qui n'ont pas le même objet, ni à celles que propose la Cour des comptes. L'évaluation des politiques publiques concerne des politiques beaucoup plus transversales que les programmes évalués dans la LOLF. Elle accumule des données qui sont utilisables par la démarche prospective mais elle ne relève pas d'une même complexion d'esprit. En s'occupant exclusivement de l'avenir, le Plan revient à sa vocation originelle, telle qu'elle avait été pensée par Jean Monnet. Il met en œuvre des méthodes cohérentes.

3. De l'utilité du Plan

La question de l'utilité du Plan est souvent posée. C'est une question juste qui n'est guère déplacée, même si elle se déplace avec le temps. Conçu dans le cadre de la préparation des plans quinquennaux, cette administration n'a aucune raison de persévérer dans son être si elle est inutile. *De jure*, le Premier ministre a très bien formulé toute l'utilité virtuelle du Plan : la décision politique est déterminée par un temps court doublement rythmé par les urgences et les échéances électorales. Les décideurs politiques ont donc besoin d'une institution qui pense le long terme avec indépendance et discipline intellectuelles. *De facto*, la question se formule autrement. L'utilité virtuelle du Plan ne saurait se dégrader en un narcissisme ravageur qui déplore avec tristesse, peine ou ressentiment le fait de n'être pas utilisé. L'utilité du Plan ne consiste que dans son utilisation effective. Comme émetteur de textes et idées, le Plan ne peut se contenter de vitupérer la surdité de ses récepteurs légitimes. À l'instar de toute communication, si le Plan ne parvient pas à « rendre commun » son propos, il doit être mis en cause en tant qu'émetteur incapable de faire partager sa vision. Que d'autres commissions et rapports soient sollicités par tel ou tel ministre ne constitue pas une dévalorisation du Plan. Il est sain que le Plan ne soit pas le seul recours et ne dispose d'aucun monopole. Les aléas des conflits micro-politiques diversifient les lieux de commande et nous devons prendre cette ruse de la raison comme l'occasion d'assimiler d'autres approches et de vivre une émulation prospère. L'élaboration d'une vision à long terme ne saurait s'encombrer ni s'embarrasser d'une conjoncture qui ne dépend pas de nous. Celle-ci nous instruit au contraire du fait que l'État n'est pas désincarné et que, in fine, ce sont toujours des hommes, dans un mélange d'objectifs personnels et d'intérêt général, qui utiliseront les travaux du Plan. Nous développerions une vision exotique du rôle de l'État si nous étions incapables d'intégrer cette dimension essentielle à l'action politique dans toutes nos réflexions prospectives.

C'est pourquoi le Plan ne saurait se contenter d'élaborer des prospectives audacieuses sans être présent *hic et nunc* dans l'élaboration de politiques publiques dont la vocation naturelle est de s'inscrire dans le

temps. La question n'est donc pas de savoir si le Plan sera utile par la pertinence de ses textes, mais s'il est déjà utilisé dans le processus de la décision politique. Aussi ai-je souhaité, en arrivant rue de Martignac, en finir avec la mythologie des «rapports du Plan». D'une part, la signature du Plan était en partie usurpée, d'autre part le «rapport» défini comme objectif unique d'un groupe de travail produisait un silence de deux ou trois ans dudit groupe tant que le «Rapport» n'était pas rédigé et validé. En effet, les huit rapports d'évaluation qui sont arrivés sur mon bureau depuis dix-huit mois étaient pilotés par un président prestigieux assisté d'un groupe constitué de personnalités qualifiées, tandis qu'un expert du Plan jouait au mieux un rôle de rapporteur ou de rapporteur adjoint. Désormais, les publications du Plan seront authentiquement signées par le Plan et donnent déjà lieu à des textes d'étape soumis à toutes les critiques judicieuses. Elles seront d'une lecture abordable et ramassée. Et si le diagnostic constitue le moment initial de toute prospective, il est fortement infléchi par la démarche prospective elle-même qui en retient avant tout variables et dimensions décisives pour l'élaboration de scénarios. L'écriture d'un texte, la qualité de son expression et son caractère synthétique sont des éléments décisifs de toute utilisation.

Le Plan ne pourrait mener à bien sa démarche prospective s'il n'ancrait ses réflexions dans la politique qui se joue dès à présent. Aussi son utilisation immédiate exprime-t-elle moins une lutte pour la reconnaissance que le souci d'une méthode qui se fonde sur l'expérience. La tentation d'une prospective *in vitro* se situe dans la continuité des pratiques communes d'expertise et de recherche. La force d'une prospective utilisable provient d'utilisations *in vivo*. De ce fait, si l'identité du Plan se définit par la *prospective de l'État Stratège*, son travail quotidien intègre une diversité qui fonde la méthode prospective d'une institution au service de l'État. Trois types d'intervention viennent ainsi nourrir le Plan et enrichir ses compétences. C'est une nécessité : le Plan ne sera jamais utilisé pour demain s'il ne l'est déjà pour aujourd'hui. On n'écoute les propos sur le futur que s'ils sont déjà capables de s'inscrire dans le présent. Cette inscription ne se réduit pas au jeu des analyses, mais se déploie en plans d'actions.

4. Des utilisations du Plan

Le premier type d'intervention concerne l'élaboration de plans gouvernementaux d'une certaine ampleur. La confiance manifestée par Jean-Louis Borloo n'a pas seulement flatté la vanité des dix hommes et femmes du Plan qui l'ont «torturé» – ainsi exprimait-il sa demande –, lui et ses ministres, elle a contribué à enrichir le *plan de cohésion sociale*. Les traces du Plan ne font pas l'objet d'une propriété intellectuelle puisque le Plan est au service de l'État. J'éviterai résolument de porter avec fierté ces traces comme autant de marques précises. Je préfère l'honnêteté d'un ministre qui en discourt aux précisions narcissiques qui n'importent guère au citoyen. Mais il faut sans doute retenir de cette intervention significative l'idée que le Commissariat général du Plan, ayant abandonné la dimension quinquennale et institutionnelle depuis 1993 – le onzième du nom – peut être sollicité de façon quasi systématique sur les plans que compte mettre en place le gouvernement de la France. Le concept de plan, en ce qu'il enveloppe le sens de la durée, reste parfaitement cohérent avec le travail prospectif : le Plan quinquennal volontariste de l'après-guerre se disperse aujourd'hui en une multiplicité de plans diversifiés qui ne peuvent, dans les meilleurs des cas, se passer d'une vision du futur.

Dans ce premier type d'intervention, nous pouvons relever l'intérêt que le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État trouve dans les travaux du groupe *Ariane*. La qualité de ses travaux justifie que Renaud Dutreil lui confie une mission concernant les différents corps de fonctionnaires. De même, puisque le Plan essaie d'évaluer le périmètre de l'État à dix-quinze ans, on comprend que la Caisse des Dépôts et Consignations s'intéresse à ses travaux pour la conception de sa stratégie 2010.

Le deuxième type d'intervention découle davantage d'une place propre au Plan dans l'espace public que de sa relation prospective au temps futur. Le combat politique se déroule dans un espace public traversé d'idéologies, de convictions, de préjugés tous mélangés avec plus ou moins de ferveur et plus ou moins d'objectivité. Il arrive souvent qu'à un moment donné se constitue une pensée commune qui devient pensée unique ; des mots deviennent maîtres-mots qui s'imposent sans vergogne. La liberté de penser se restreint et l'intelligence s'exténue dans l'indubitable. Deux exemples du présent offrent au Plan l'occasion d'utiliser sa liberté puisque cette liberté du Plan ne s'use que s'il ne s'en sert pas. Sans nécessairement mettre le débat dans le champ politique pour éviter une dégradation polémique, des élus nous ont dit leur scepticisme quant à l'efficacité des baisses de charges sur le taux de chômage. Cette approche partagée par les gouvernements successifs et qui survit aux alternances pose à la fois la question

du coût effectif pour l'État d'une politique répétée et l'impact sur l'emploi quand le taux de chômage constitue la difficulté essentielle de notre vie collective. Le Plan peut développer des analyses sectorielles qui ne dépendent guère des pressions exercées par telle ou telle profession qui pèsent sur la décision publique. Autre exemple : le développement des *pôles de compétitivité* conçu comme un élément d'une politique de l'emploi et un instrument de lutte contre les délocalisations. Le gouvernement a décidé de s'engager dans la voie proposée par le CIADT et confortée par les réussites de Grenoble, Toulouse ou Saclay. Les pôles de compétitivité comme instrument d'une politique publique fonctionnent selon une vision linéaire qui enchaîne recherche-développement-innovation-emploi. Il me semble important d'explorer d'autres voies : pour comprendre les délocalisations, ne faut-il pas en même temps comprendre pourquoi certaines industries choisissent obstinément de rester dans notre pays ? Pourquoi les départements dont l'emploi industriel reste important (au-delà de 35 %), comme le Jura, la Mayenne ou le Doubs, ne rejoignent-ils nullement le modèle des *clusters* ? Aussi ai-je engagé une mission précise sur ce thème qui se confronte aux approches macroéconomiques du groupe *Astypalea*. D'ailleurs ce groupe de projet a pris pour objet le rôle de l'État face à la croissance des entreprises quand le pouvoir politique concentre ses efforts sur la création d'entreprises plus aisément quantifiable à court terme.

Enfin, le Plan ne doit pas négliger des compétences qui se situent dans sa tradition historique. Ainsi le taux d'actualisation était-il souvent dénommé «taux du Plan». Une organisation peut d'autant mieux assumer sa tradition historique qu'elle s'est dotée d'une identité incontestable. Quand nous livrerons ce deuxième «Regards prospectifs sur l'État stratégie», le groupe de travail sur la révision du taux d'actualisation, présidé par Daniel Lebègue, achèvera ses travaux. Nous vivons depuis 1986 avec un taux d'actualisation de 8 % qui rend certains investissements publics tout à fait rédhibitoires. Les Allemands ont un taux de 5 %. Les débats récents sur la privatisation des autoroutes ont montré la nécessité d'un taux plus adapté à notre époque. Le chiffrage n'est d'ailleurs qu'un élément du travail effectué car l'essentiel est de proposer aux décideurs publics des procédures de décision qui intègrent des éléments inexistantes en 1986 comme le développement durable et les effets nationaux de la mondialisation.

Cette dimension d'aide à la décision fait d'ailleurs partie intégrante de nos travaux de prospective. Deux groupes de projet le montrent à l'évidence et leurs produits le démontreront. Le groupe *Jonas* sur l'application du principe de précaution et le groupe *Ariane* sur la conduite du changement dans l'État insisteront particulièrement sur le processus de décision car il n'est de bonne prospective que celle qui pense tous les moments de transition, c'est-à-dire qui élabore les processus de passage d'un temps T_0 à un temps T_n sans se contenter de décrire, dans une objectivité formelle, un futur probable.

5. La perspective du Plan

Comme administration de mission, service du Premier ministre et outil de la politique gouvernementale – selon la présentation de la LOLF –, le Plan est directement impliqué dans le contenu de chaque groupe de projet. La position du Plan le met dans une posture spécifique sans cependant lui conférer une sorte d'objectivité hautaine. La notion de *regard prospectif* n'est pas sans évoquer l'idée leibnizienne du miroir qui est toujours situé quelque part et propose une perspective sur le monde. La prospective que nous élaborons est aussi une mise en perspective. Le souci du long terme évite d'autres soucis et donne un rythme particulier à nos travaux. Le Plan est épargné par les événements qui rythment la vie des cabinets et les territoires qui structurent les administrations publiques verticales. Au sens étymologique, le Plan est une *table* autour de laquelle se rassemblent les compétences les plus diverses, un espace à deux dimensions qui abolit les cloisons propres à la troisième et les étanchéités qui leur font cortège : experts de la maison, chercheurs, universitaires, chefs d'entreprises, syndicalistes, associations, citoyens, administrations centrales reconstituent la continuité de séquences trop souvent segmentées dans la collecte des données indispensables. En langage administratif, on dit couramment que le Plan est par construction interministériel ou transversal. Aussi ai-je pu constater qu'en dépit d'une image incontestablement déclinante, le Plan conservait son attractivité : chacun sait qu'il y rencontrera des personnes qu'il ne connaît pas et qui ne pourraient être ailleurs ses interlocuteurs. Quand même le Plan ne connaîtrait aucune utilisation politique, il contribuerait à accroître le savoir de tous ceux qui participent à ses travaux. Ce constat est historique et ne dépend nullement d'un nouveau Commissaire. Il constitue peut-être l'actif immatériel principal de la rue de Martignac. Difficilement mesurable, il laisse intacte la question des indicateurs qui doit se poser pour le Plan comme pour toute administration.

6. Quels indicateurs pour le Plan ?

Nous n'avons pas attendu l'élaboration d'indicateurs pertinents pour mettre en place des évaluations régulières opérées par un comité d'évaluation qui est maintenant entré dans nos mœurs.

Nous ne pouvons en effet nous exonérer de la question des indicateurs. La LOLF imposait d'y répondre et les parlementaires viennent d'y revenir, à juste titre, à l'occasion du débat budgétaire. Ni moi ni les équipes du Plan ne peuvent d'ailleurs se satisfaire d'une lacune qui rendrait aléatoire toute forme d'évaluation. D'ailleurs maints travaux de prospective, dans la mesure où ils intègrent la mise en œuvre du changement, conçoivent l'identification d'indicateurs comme un élément essentiel de leurs productions : le groupe *Sigma* ne peut se passer d'indicateurs de l'intégration sociale, pas plus que le groupe *Saraswati* qui étudie l'attractivité de la France pour les chercheurs, ingénieurs et étudiants. La notion d'indicateur n'est cependant pas une notion simple. Elle requiert une réflexion préalable qui évite les biais qui consistent essentiellement à pouvoir atteindre l'indicateur de façon volontariste pour satisfaire les évaluateurs. La profusion des indicateurs du développement durable tels qu'ils sont souvent élaborés jette une suspicion sur la confusion qui demeure entre objectifs et indicateurs. Un bon indicateur est un *signe, une marque, un critère* : il jouit d'un statut d'extériorité par rapport aux actions qui sont mises en œuvre. Cette extériorité lui garantit une certaine objectivité que peut également lui conférer une dimension *quantifiable*. Il n'existe pas d'indicateur universel.

La nature prospective des travaux désormais menés au Plan se prêterait mal à l'élaboration d'un indicateur si ce dernier devait mesurer *a posteriori* la pertinence de scénarii arrivés à leur terme. Une bonne gestion publique ne saurait se satisfaire d'une évaluation aussi tardive, opérée quand la plupart des acteurs auront disparu de l'institution évaluée...

De nombreux indicateurs mériteront d'être discutés : quantité des productions, délais de réponses, nombre de participants extérieurs, reprises extérieures des travaux du Plan, reconnaissance académique etc. Spontanément, je suggérerais volontiers deux indicateurs dont la justification n'est pas égale. L'indicateur d'utilité publique, c'est-à-dire d'utilisation publique est juste. Formellement, le Plan, morceau de l'État, travaillant sur l'avenir de l'État, doit travailler pour l'État. Néanmoins cet indicateur présente plusieurs faiblesses. Il est difficilement quantifiable. À ce titre, il ne représente pas un véritable instrument de mesure. Ensuite son utilisation n'est pas une garantie de succès pour la décision publique : en suivant ses conseils le décideur politique pourrait s'embarquer dans un scénario négatif sur le long terme. Le Plan aurait bien été utilisé mais l'État aurait pâti de ses conseils. La capacité à convaincre le décideur public, à se relier aux processus de décision, à éclairer la décision elle-même est une condition nécessaire mais insuffisante. L'exemple du rapport Charpin sur les retraites est significatif : commandé par le Premier ministre Lionel Jospin, il semble récusé mais sera le document de travail fondateur de la réforme effectuée par Jean-Pierre Raffarin.

L'autre indicateur me semble plus objectif et plus mesurable quoique sa définition puisse paraître autocentrée et finalement indifférente aux acteurs extérieurs. Je suis arrivé dans une institution qui avait connu ses heures de gloire du temps où ses membres étaient valorisés du fait d'y travailler. Le Plan était un tremplin pour les personnes. La rotation des experts en était à la fois l'expression et un ferment d'innovation pour l'émergence d'idées nouvelles. Depuis quelques années, les mobilités externes sont laborieuses. Nombreux sont ceux qui, voulant quitter le Plan, ne parvenaient pas à trouver preneur. Je rêve d'un Plan dont on voudrait débaucher les experts et qui redevienne une belle occasion de carrière pour qui l'intégrerait. Si les chasseurs de tête retrouvaient le chemin de la rue de Martignac, je suis certain que ce serait un symptôme éminemment positif pour notre institution. J'aimerais que le Commissaire doive déployer maints efforts de persuasion pour retenir ses experts que seule l'âme du Plan pourrait retenir. Cet indicateur ne me paraît pas contestable car le Plan n'est qu'un ensemble d'hommes et de femmes sans autre capital qu'immatériel. Il se situe précisément dans cette économie du savoir qu'il a souvent annoncé comme l'une des caractéristiques des temps modernes. Mais ce n'est pas un indicateur de performance et, à ce titre, il ne peut satisfaire les parlementaires.

À leur demande, nous engageons dès la fin de cette année 2004 une réflexion collective sur les indicateurs pertinents qui nous permettra d'approfondir encore notre nouvelle identité. Nous les proposerons au gouvernement et au Parlement.

7. Le Plan, lui-même objet de la prospective de l'État stratège

Communauté d'hommes et de femmes, morceau de l'État, administration de mission, le Plan est donc directement concerné par les travaux mêmes qu'il mène sur *la prospective de l'État stratège*. Il n'a pas l'objectivité d'un regard extérieur ni la neutralité d'un spectateur dégagé. C'est pourquoi j'évoquais *la perspective du regard prospectif*, miroir placé sur le bord d'une route, miroir formant sans être déformant. On me pardonnera, je l'espère, ce détour nécessaire pour mieux situer notre approche des rôles de l'État stratège. Je ne crois pas que le Plan échappe jamais à l'objet d'un seul de ses groupes de projet. Prenons en quelques-uns au hasard. Certains relèvent d'une évidence presque traumatisante. Le Plan ne s'isole pas de la réforme de l'État, il en est partie prenante par son identité et son fonctionnement même. L'État est souvent attaqué pour imposer aux entreprises ou aux acteurs extérieurs ce qu'il ne s'impose pas à lui-même (droit du travail, développement durable). Le Plan n'échappe pas à l'objet du groupe de projet *Ariane* ! sa petite taille n'en fait pas un cas de référence, comme les Douanes ou la DREE, mais la réforme de l'État le porte et le traverse. Comment pourrait-il éviter les questions de l'attractivité culturelle ou scientifique des groupes *Sirène* et *Saraswati* quand ses recrutements sont directement conditionnés par l'attraction qu'il peut suggérer aux compétences qui lui sont encore extérieures ? L'intégration sociale, objet du groupe *Sigma*, est une question jetée à la face du Plan quand ses salles de réunion sont inaccessibles aux handicapés, quand aucune femme n'a jamais été Commissaire, quand la gestion des non-cadres est laissée à l'abandon. Les groupes *Caducée*, *Geste* et *Poles* qui travaillent sur la santé, la gestion de fin de vie et l'organisation territoriale du système de santé, évoquent notre environnement humain le plus proche. La propriété intellectuelle – dont s'est départi le Plan – montre à travers le groupe *Piéta* combien la reconnaissance économique et sociale dépend des évolutions mondiales, européennes et nationales. Nos relations courantes avec la DATAR et le SGCI nous démontrent à l'envi que les enjeux approfondis par les groupes *Europe* et *Racines* concernent directement les rôles à venir de l'État. Ainsi pourrais-je montrer que chaque groupe de projet, par ses réflexions prospectives sur le rôle de l'État, concerne le Plan lui-même.

8. Conclusion provisoire

Pour le dire très clairement, nous ne sommes pas encore satisfaits des textes que produit le Plan. Il serait anormal que nous le fussions alors même qu'aucun groupe de projet n'a achevé ses travaux. Nous aurons diminué de moitié nos délais de publications et multiplié notre exposition à la critique publique – donc à l'enrichissement public – grâce à la dynamique des groupes de projet, à notre site Internet et à nos publications intermédiaires.

Mais il reste à proposer aux décideurs publics des scénarios définitivement élaborés. Ils se succéderont dans l'année 2005 – soit les résultats d'environ vingt groupes de projet ayant franchi toutes les étapes de l'évaluation, sur une trentaine initiés depuis l'été 2003. Simultanément nous entamerons de nouveaux travaux, comme nous le faisons constamment.

La réorganisation du Plan est en grande partie derrière nous. Des responsables ont changé. Le Service économique, financier et international (SEFI) devenu exsangue a été renforcé de façon significative.

Nous ne pouvons continuer à travailler sur la prospective de l'État stratège en ignorant les fonctions régaliennes de l'État. Les contacts entamés avec les ministères concernés expriment des demandes précises. Aussi devons-nous dès le début de l'année 2005, reconstituer le Service de la modernisation de l'État (SEME) comme un service chargé de lancer des groupes de projet dans des domaines aussi stratégiques pour l'État que la police, la défense, la justice voire jusqu'à l'intelligence économique. Les prochains recrutements seront consacrés à cet objectif.

Avec l'approfondissement des travaux en cours et leurs premières conclusions, nous pourrions multiplier les éclairages proposés à la décision publique. Parallèlement, nous pourrions progressivement affiner une véritable typologie des rôles à venir de l'État selon sa proximité ou son éloignement de champs très différents.

L'année 2005 sera décisive pour le Plan, comme l'ont souligné les rapporteurs de notre budget. En tenant compte de maintes remarques critiques évoquées par le rapport de la MEC (dit *rapport Tron*) – allègement des structures, réduction des organismes rattachés, suppression des doublons, recentrage sur la prospective, etc. – nous avons les moyens de justifier le budget du Plan au regard de l'intérêt général.