

**PLAN ET  
PROSPECTIVES**  
COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN



---

**armand colin**

---

Ce document a été numérisé par le groupe de projet ALEPH du Commissariat général du Plan, dans le cadre de la constitution d'une *Mémoire de la prospective*.

L'objectif de cette *Mémoire* est de rediffuser, en version numérique, des études, rapports et essais, devenus introuvables mais toujours susceptibles d'intéresser les personnes, spécialistes ou non, concernées par les réflexions prospectives.

Bruno Héroult  
Chef du projet ALEPH

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN  
18 rue de Martignac – 75700 Paris 07 SP  
tél : 01 45 56 51 00  
Internet : [www.plan.gouv.fr](http://www.plan.gouv.fr)

PLAN ET PROSPECTIVES  
COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

1985

LA FRANCE  
FACE AU CHOC DU FUTUR

LIBRAIRIE ARMAND COLIN

1985

**LA FRANCE  
FACE AU CHOC DU FUTUR**

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDES  
PROSPECTIVES DU VI<sup>e</sup> PLAN

P. DELOUVRIER, Président  
J. BEAUJEU-GARNIER  
R. ARON  
R. COTTAVE  
M. CROZIER  
M. DEBATISSE  
J. DELORS  
G. GRÉGORY  
P. GUILLAUMAT  
G. LAGNEAU  
R. MARTIN  
J. MONOD  
P. RICCEUR  
P. VIANNAY

Rapporteurs :

B. CAZES  
C. CARDON  
J.-L. GERGORIN

# SOMMAIRE

## ENTRÉE EN MATIÈRE

### I. LE MONDE ENVIRONNANT

1. L'équilibre international
2. L'évolution des relations internationales au sein du monde occidental

### II. LES FORCES DE CHANGEMENT

3. La France, société industrielle classique : tendances et problèmes
4. Constantes et changements dans les sociétés industrielles avancées

### III. RENFORCER NOTRE CAPACITÉ DE DÉCISION COLLECTIVE

5. La société française et le changement
6. Entre le souhaitable et le probable : quelques domaines d'action prioritaires
7. Prospective et décision : éléments de réflexion méthodologique

## AVERTISSEMENT AU LECTEUR

*Lors de la préparation du VI<sup>e</sup> Plan, la nécessité est apparue de prendre du champ par rapport à l'horizon vers lequel l'activité des Commissions de modernisation était orientée, c'est-à-dire l'année 1975, et de faire procéder à une réflexion prospective de caractère synthétique dont les travaux du Groupe 1985, créé pour l'élaboration du Plan précédent, avaient montré le très grand intérêt.*

*C'est dans cet esprit qu'après la réalisation d'un certain nombre d'études à long terme plus spécifiques, en cours de publication dans cette collection, il a été constitué, fin 1969, un Groupe d'Etudes prospectives du VI<sup>e</sup> Plan, présidé par M. Paul Delouvrier. Aux personnalités qui le composaient, et que je remercie ici de la collaboration active qu'elles m'ont apportée, j'ai demandé de procéder, en toute indépendance intellectuelle, à l'étude des deux problèmes qui me sont apparus comme particulièrement essentiels dans une perspective à long terme, à savoir :*

*1. Quels pourraient être, au cours des quinze prochaines années, les chances, les risques et les contraintes du développement de notre pays, et les implications possibles quant aux politiques à mener dans le futur.*

*2. Quelles sont les questions de fond ou de méthode que soulève l'utilisation des études prospectives pour la planification économique et sociale.*

*Le rapport présenté ci-après a apporté sur le premier point*

*des éléments de réponse s'efforçant de prendre en compte la dimension internationale, économique et socio-culturelle des sujets qu'il explorait. Quant au second thème, tout un chapitre lui a été consacré. Les membres du Groupe d'Études prospectives sont d'accord pour considérer que ce rapport traduit fidèlement l'esprit dans lequel ils ont travaillé et les idées qu'ils ont exprimées, sans que cela entraîne nécessairement de leur part une approbation sans réserve de son contenu détaillé.*

*A plus forte raison, ce texte ne peut-il être considéré en aucune manière comme un exposé officiel ou officieux de la position du Commissariat général du Plan ou de toute autre administration vis-à-vis des problèmes qui y sont traités.*

*Sa publication répond au même désir de stimuler la réflexion et la discussion collectives sur l'avenir de notre société qui a motivé la parution des précédents rapports de la collection « Plan et prospectives ».*

René MONTJOIE

## AVANT-PROPOS

Le présent rapport de prospective s'insère dans une tradition déjà relativement ancienne puisque le recours aux études à long terme dans la planification française remonte en fait au III<sup>e</sup> Plan (1958-1961). Toutefois il ne s'agissait alors que de simples projections macroéconomiques en volume. Pour la préparation du V<sup>e</sup> Plan, un progrès important fut accompli avec la création du Groupe 1985 qui s'attacha à décrire les tendances durables de l'évolution dans chaque grand secteur et à identifier les « faits porteurs d'avenir » difficilement chiffrables qui, en les infléchissant, pourraient du même coup engendrer des discontinuités dans le développement.

Lors de la préparation du VI<sup>e</sup> Plan, le Groupe d'Études prospectives, qui a pris la suite du Groupe 1985, a pu s'appuyer sur un important capital d'études à long terme effectuées entre 1967 et 1969, ce qui l'a dispensé de s'étendre longuement, dans ce rapport, sur certains types de conjecture tels que les perspectives chiffrées de croissance économique ou les prévisions technologiques. Il a pu ainsi mettre l'accent sur ce qui lui a paru constituer un préalable à toute réflexion d'ensemble sur le futur, à savoir la recherche des grands courants qui influenceront notre avenir au cours des quinze prochaines années, et l'appréciation de notre capacité collective à les affronter de manière créatrice.

### Trois forces de changement

L'esprit du temps nous incitait à rattacher, de gré ou de force, ces facteurs déterminants à un principe unique — rationalité scientifique, progrès technologique, régime économique, etc. — d'où l'on aurait fait découler toutes sortes de conséquences bonnes ou mauvaises.

Nous avons cherché à réagir contre ce genre de pensée simplificatrice en partant du principe qu'il n'y avait pas une, mais plusieurs sources de changement. Nous les avons regroupées en trois catégories : le contexte international ; les caractères propres aux sociétés de type industriel ; les tendances naissantes parfois qualifiées de post-industrielles. C'est à ces sources de changement et aux tensions qu'elles créeront que notre modèle socio-culturel aura à se mesurer.

Aucun pays ne peut plus réfléchir sérieusement à son avenir à moyen, et surtout à long terme sans prendre en compte *l'évolution de l'environnement international futur* dans lequel il se trouvera et l'interdépendance accrue qui en résultera pour lui. Cette constatation a beau sembler évidente, elle mérite néanmoins qu'on lui fasse une place importante dans ce rapport, car trop souvent la prospective tend en France à faire abstraction de ce qui se passe en dehors de nos frontières ou à ne lui accorder au mieux qu'une attention distraite, et elle affaiblit du même coup l'intérêt pratique qu'elle pourrait avoir quant à l'éclairage des décisions à prendre dans le proche avenir.

En second lieu, les changements structurels que la France connaîtra d'ici 1985 sont dans une large mesure le produit des lois de développement caractérisant *les sociétés industrielles de type classique*. Sans tenir pour négligeable l'influence d'autres facteurs, tels que le régime politique ou les traits de mœurs, il nous est apparu que les comportements démographiques, les structures de consommation, les processus d'urba-

nisation et les systèmes de production tendent à présenter dans leur évolution d'assez remarquables similitudes.

Parallèlement, on observe dans toutes les sociétés développées une série de changements multiples et confus, que certains interprètent comme le signe d'une *transition vers une ère post-industrielle*. Quel que soit l'ordre intelligible qui finira par se dégager de cette turbulence, il y a là une indiscutable source de transformations possibles qui vient compléter la précédente et peut-être la contredire.

Quant au *modèle socio-culturel* d'un pays, ensemble des interactions entre comportements collectifs, système de valeurs et structures sociales, il est généralement absent des études à long terme, soit parce qu'on le tient pour un élément mineur, soit parce qu'il est envisagé comme une donnée immuable à laquelle toute action doit se plier. Nous estimons au contraire qu'une prospective d'ensemble doit accorder une place éminente aux règles du jeu qui ordonnent, de manière plus ou moins explicite, la vie collective, car si elles sont, comme les facteurs précédents, créatrices de problèmes futurs, elles commandent en même temps les solutions que les Français pourront imaginer pour y répondre.

### **Qu'appelle-t-on : être prospectif ?**

La diversité des forces qui vont contribuer à orienter l'avenir de la France nous a amenés à utiliser des voies d'approche différentes, même si toutes peuvent se réclamer de la prospective, c'est-à-dire d'un certain regard sur le futur destiné à nous faire mieux comprendre le présent dans lequel nous nous insérons. On peut résumer chacune de ces démarches en disant que, pour l'environnement international, nous avons tenté d'estimer le résultat probable des forces contradictoires qui tendent à conserver ou à perturber l'équilibre du système. Vis-à-vis du schéma de la société industrielle classique, nous

sommes partis d'un système en croissance dont il s'agit de supputer l'état futur par la prolongation raisonnée des tendances observées. En revanche c'est un système en voie de « déstructuration » que nous présente l'analyse de la phase post-industrielle (nous préférons d'ailleurs le terme plus neutre de société industrielle avancée) ; l'extrapolation des tendances n'ayant guère de signification ici, nous avons fait appel à ce que l'on pourrait appeler une sociologie du présent ou du proche avenir. Quant au modèle socio-culturel français, il possède une beaucoup plus grande stabilité puisqu'il constitue en fait un agencement de règles et conventions multiples dont la finalité semble être de préserver certaines permanences, de sorte que la référence à un passé parfois lointain nous a paru parfaitement fondée. Pour terminer, nous avons examiné le degré de compatibilité entre notre modèle socio-culturel et le type de société industrielle avancée vers lequel tend la France, pour nous faire une idée des risques d'incohérence qui peuvent se faire jour.

### **Recommandations sur les travaux à long terme**

L'effort de réflexion dont nous venons de rappeler les principaux axes serait incomplet s'il n'englobait pas les moyens d'infléchir l'avenir. Toute planification repose en effet sur l'idée que le processus de développement peut et doit être choisi consciemment et non passivement subi. Dès lors, entre la prise de conscience de la nécessité d'agir, que ce rapport espère avoir favorisée, et le passage aux actes, doit intervenir une phase de préparation et d'analyse des différentes stratégies possibles.

Ayant constaté qu'une liaison continue était à établir entre cette étude prospective et l'action proprement dite, le Groupe a été conduit à émettre un certain nombre de recommandations sur la place des travaux à long terme dans le système de décision collective.

On rappellera tout d'abord que deux types d'études étroitement complémentaires doivent être intégrés dans les mécanismes de décision. D'une part *l'évaluation*, qui consiste en une comparaison systématique entre les résultats d'une politique et les objectifs qui lui étaient assignés, et en un essai d'explication des écarts constatés. D'autre part *la prospective*, qui est le repérage des facteurs futurs susceptibles d'influencer les conséquences des décisions actuelles, ou d'être influencés par elles. Ces études doivent faire appel aux outils d'analyse élaborés par les sciences sociales aussi bien qu'au mode d'approche économique (bilan coûts-avantages) utilisé notamment dans les essais de rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.).

### Les domaines à étudier

Sur le plan des *catégories d'études à entreprendre*, nous pensons que les thèmes suivants méritent une attention particulière pour l'amélioration des choix collectifs en France :

*a.* scénarios et simulations des évolutions du contexte international et évaluations précises de la politique française de coopération ;

*b.* études de prévision technologique où l'accent devrait être mis sur les incidences socio-économiques des innovations probables ou souhaitables dans quatre secteurs essentiels : transport en milieu urbain, télécommunications, traitement des données par l'informatique, bâtiment et génie civil ;

*c.* études permettant une gestion plus efficace des ressources publiques qui consisteraient notamment en :

— des scénarios sur diverses configurations possibles du contexte économique international et leurs conséquences pour la régulation macroéconomique en France ;

- des études d'évaluation sur les interventions sectorielles de l'État (agriculture, industrie) ;
- des analyses de l'efficacité de la fourniture de biens et services collectifs, impliquant le développement des recherches sur les avantages et les coûts non marchands (indicateurs sociaux), ce qui permettrait d'intégrer dans la comptabilité nationale certaines dimensions essentielles du bien-être humain jusqu'ici négligées ;
- des évaluations de l'effet des transferts sociaux par catégories socio-professionnelles et par tranches de revenus, en introduisant la notion de « transfert généralisé » tenant compte également des services en nature rendus par les équipements collectifs et de leur inégale utilisation (il s'agirait par exemple de se demander qui paie l'enseignement supérieur et qui en bénéficie) ;
- des évaluations de l'efficacité réelle, par rapport aux objectifs recherchés, du cadre juridique régissant les relations économiques et sociales.

### **L'organisation des études à long terme : trois propositions**

L'organisation de ces études à long terme paraît devoir être commandée par trois principes. Tout d'abord, ne pas créer de frontières rigides entre les diverses catégories d'études, car elles sont destinées à se prêter mutuellement appui. En second lieu, intégrer étroitement les études aux processus de décision publics ainsi qu'aux mécanismes de contrôle des résultats de l'action administrative. Enfin, recourir le plus souvent possible à des contrats de recherche et d'expérimentation passés avec des organismes non administratifs à vocation d'intérêt public dont le développement devrait être fortement encouragé.

Dans ces conditions le Groupe d'Études prospectives for-

mule *trois séries de propositions* relatives à l'insertion des études dans les rouages de décision administratifs, à la création d'un tissu d'organismes de recherche socio-économique appliquée à but désintéressé, et enfin à la mise en place d'une cellule d'information et d'études sur le long terme.

*a.* Dans l'administration, le meilleur moyen d'intégrer les études à long terme dans la vie administrative semble être de mettre à profit les besoins de données sur le changement économique et social que les progrès de la R.C.B. devraient provoquer. Pour éviter un cloisonnement malsain entre les organes de gestion et les services d'études, il conviendrait sans doute de limiter la croissance de ces derniers et d'instaurer par contre auprès de chaque ministre une cellule de prospective et d'évaluation, sorte de service d'analyse qui remédierait utilement au style de travail excessivement discontinu des actuels cabinets ministériels. Sauf exceptions, cette cellule n'effectuerait pas elle-même d'études, mais définirait le type de travaux d'analyse dont les services devraient accompagner leurs demandes, jugerait les documents ainsi fournis et, le cas échéant, ferait procéder à des contre-études ; et surtout, elle établirait la liste des principales catégories d'investigations (prospectives, évaluatives, etc.) nécessaires à la définition des politiques à long terme du ministère, en organisant leur sous-traitance par des organismes extérieurs, seuls à même de formuler leur appréciation de manière indépendante sans être freinés par des conflits d'intérêts.

Cela n'exclut pas d'ailleurs, bien au contraire, que des évaluations soient menées pour le compte d'autorités extérieures au ministère. Certains rapports d'exécution du Plan (par exemple à la mi-Plan et en fin de période) pourraient contenir des développements sur les changements économiques et sociaux qui se dessinent, en tirant parti du capital de connaissances accumulé par les recherches en sciences sociales, et essaieraient de dégager le rôle respectif des politiques suivies et des autres facteurs explicatifs.

Il serait également souhaitable que toute mesure nouvelle — budgétaire ou juridique — d'une certaine importance comporte l'obligation d'évaluations périodiques de son efficacité « sur le terrain ». En matière de dispositions juridiques en particulier, ce pourrait être sans doute une innovation riche d'avenir que de confier aux corps de contrôle la fonction nouvelle d'évaluer périodiquement l'impact réel des lois et règlements.

*b.* Etant donné les inconvénients qu'il y aurait à satisfaire uniquement les besoins d'études des administrations par le développement de services « intra muros » bénéficiant par là même d'un quasi-monopole, il est souhaitable de pratiquer systématiquement le recours à des organismes extérieurs, et en particulier de favoriser la création d'un réseau d'organismes de recherche et d'expérimentation économique et sociale à vocation d'intérêt général, où les établissements d'enseignement supérieur auraient un rôle important à jouer. Une telle orientation offrirait la possibilité d'une transformation profonde de l'état d'esprit dominant dans les universités françaises. Une politique audacieuse de contrats d'études permettrait à la fois de mieux intégrer les universités aux grandes évolutions de la vie nationale, d'y faciliter le développement de la recherche appliquée, jusqu'à présent fort insuffisant, et de disposer d'un instrument très souple d'incitation financière à l'efficacité. Enfin en associant autant que possible les étudiants à ces études, on diminuerait leur isolement de la vie active et leur sentiment de frustration envers la gestion des affaires publiques.

*c.* Les propositions qui précèdent ne porteront tous leurs fruits qu'à deux conditions. Il faut d'abord que le Commissariat général du Plan soit à même de faire faire sur fonds propres des études de prospective et d'évaluation à propos de sujets qu'il estime importants et qui ne sont pas pris en charge par une autre administration. En second lieu, il devrait exister au sein des services du Plan une cellule chargée de diffuser

systématiquement l'information sur les études à long terme achevées ou en préparation, de manière à éliminer le maximum de doubles emplois, et à éviter que certains travaux ne soient inutilisés faute d'être suffisamment connus des ministères qui pourraient en tirer parti.

### **Vers la décentralisation de l'innovation sociale**

Parmi les réponses que les Français devront inventer pour affronter les chances et les risques de ces quinze prochaines années, la plus importante à nos yeux tient dans une idée simple mais essentielle, qu'on pourrait appeler la décentralisation de l'innovation sociale.

Il sera de moins en moins possible — et de moins en moins accepté — que l'État demeure le seul instigateur de la plupart des changements. Partout doivent se développer des foyers de recherche et d'invention sociales qui peuvent être des universités, des établissements d'enseignement secondaire, des associations, des firmes publiques et privées, des syndicats, des collectivités locales. Il est indispensable que l'État favorise cet essaimage de la créativité en encourageant systématiquement les initiatives <sup>1</sup>, en aidant financièrement l'innovation soit par des contrats d'études, soit en prévoyant systématiquement des « fonds d'expérimentation et de hasard ». Mais surtout il est nécessaire que tous les Français, et plus particulièrement ceux qui, fonctionnaires, universitaires, syndicalistes, employeurs, ont des responsabilités sociales particulières, prennent conscience que la capacité d'invention et d'adaptation au changement seront désormais pour la France les atouts les plus sûrs de l'avenir.

---

1. Ce qui implique le renoncement à bien des réglementations uniformes, notamment dans le domaine éducatif et culturel.

## ENTRÉE EN MATIÈRE

Les études de type prospectif ont parfois pâti, ces dernières années, de leur multiplicité et de la qualité variable des prédictions faites : il est, dans ces conditions, nécessaire de bien préciser l'esprit de ce rapport.

Il ne s'agit pas ici de décrire d'avance l'avenir en annonçant selon la mode du jour la fin de notre planète par l'holocauste nucléaire ou la pollution généralisée, ou bien l'âge d'or dans lequel l'automatisation généralisée permettra à chacun de s'adonner aux loisirs les plus raffinés. Notre propos ici est d'essayer de *déterminer les principaux facteurs qui influenceront probablement la société française d'ici à 1985* ; et cela afin d'aider ceux qui ont à prendre des décisions importantes pour l'avenir de notre pays, à mieux évaluer l'ampleur exacte de leur marge de liberté.

Les forces qui influenceront celle-ci nous ont paru être au nombre de trois ; elles correspondent aux trois parties que comporte ce rapport.

1. En premier lieu, il est clair que la France n'est pas seule au monde car son évolution sera fortement conditionnée par celle de la société internationale et par le rôle spécifique que notre pays pourra jouer dans cette communauté. Il suffit pour s'en convaincre d'évoquer deux exemples, discutés dans le rapport.

— Un désengagement militaire des États-Unis en Europe, qui interviendrait au cours des quinze prochaines années, repré-

sente une hypothèse tout à fait envisageable. Il pourrait avoir, entre autres conséquences, celle d'obliger les Européens à renforcer considérablement leur potentiel militaire, ce qui ne manquerait pas d'affecter gravement les ressources, déjà limitées, disponibles pour les équipements collectifs.

— Un des scénarios possibles d'évolution de la C.E.E. correspond à l'édification d'une zone de libre-échange n'impliquant qu'un degré très limité d'union politique et monétaire. Dans l'éventualité d'une guerre commerciale entre les États-Unis et un tel bloc européen, on peut dire que pratiquement tous les membres de ce côté-ci de l'Atlantique, sauf la France, auront intérêt à sacrifier la politique agricole commune pour obtenir une limitation du protectionnisme industriel américain, ce qui mettrait alors notre pays dans une position assez difficile ; il s'agit donc d'une hypothèse qu'aucun planificateur national ne peut négliger.

2. Il est courant d'entendre dire que la France a « choisi » l'industrialisation. Si cette formulation est contestable, le phénomène qu'elle recouvre est aussi réel que fondamental, et il implique deux types de conséquences pour l'évolution de notre société.

— La France n'a pas encore fait le plein des transformations structurelles propres à un système de type industriel ; il est alors possible d'esquisser les principales transformations économiques et sociales que cette « réserve de changements » entraînera dans les deux prochaines décennies, et les problèmes qui devront être affrontés par un pays qui doit simultanément développer son appareil industriel, doubler l'étendue de son espace urbain, et préparer sa jeunesse à des métiers exigeant un haut niveau de qualification professionnelle.

— La France, en achevant de s'industrialiser, fait en même temps son entrée, comme les autres nations développées, dans ce que l'on appelle faute de mieux l'âge post-industriel, où les structures mentales et sociales apparemment les mieux établies sont remises en question, de l'Église à l'École, et de la

condition de la femme à la finalité du progrès technologique.

3. L'évolution d'un pays n'est pas seulement le fruit des facteurs de changement auxquels il est soumis, mais aussi de la façon dont il perçoit et traduit en décisions collectives la nécessité du changement. Cette constatation amène à se poser trois séries de questions essentielles pour l'orientation de notre avenir.

— Dans quelle mesure un nombre limité de *traits culturels* comme la répugnance au dialogue et l'aversion pour la concurrence, ou le penchant pour un rationalisme abstrait et anti-expérimental, ne limitent-ils pas les possibilités d'adaptation créatrice de la société française ?

— Peut-on identifier des *zones de turbulence* où la capacité d'action collective sera insuffisante pour satisfaire la demande de changement (par exemple l'enseignement) ?

— Si les règles actuelles du jeu français peuvent se révéler inopérantes, est-il possible *d'imaginer d'autres règles* permettant aux Français d'être plus responsables et plus efficaces tout en préservant leur liberté de choisir un « modèle de civilisation » ?

Telle est la façon dont nous avons essayé d'imaginer les grands courants d'évolution dont il faudra tenir compte durant les quinze ou vingt prochaines années dans toutes les décisions qui commandent la place de la France dans le monde et le mieux-vivre des Français.

Cette étude, sans doute encore trop marquée par les traits culturels qu'elle dénonce, n'a pu aller au-delà d'un effort de synthèse qui ne saurait prétendre à la rigueur scientifique.

Pour que s'opère une réelle prise en considération du contexte stratégique des décisions publiques, des études analytiques, dont le chapitre final esquisse l'esprit, sont nécessaires. Si, cependant, ce rapport a réussi à identifier et à faire connaître quelques-unes des questions fondamentales que nous aurons à résoudre dans les prochaines années, il aura atteint largement ses objectifs.

PREMIÈRE PARTIE

**LE MONDE ENVIRONNANT**

Moins que jamais aucun Etat ne peut organiser son développement économique et social sans tenir compte du monde extérieur. La première partie de ce rapport vise donc à mettre en lumière les principales forces qui détermineront l'évolution de l'environnement international de la France dans les quinze prochaines années.

A cette fin on s'est efforcé d'analyser les questions clefs, politiques et économiques, dont les réponses possibles fournissent autant de « scénarios » de l'avenir de la communauté internationale en général et de la société occidentale en particulier.

### **Evolution de la communauté internationale**

#### **Principales incertitudes politiques**

— La prolifération des armes nucléaires menacera-t-elle la paix ? Il y a fort peu de chance que les deux « Grands » se risquent à recourir aux armes atomiques, mais on ne peut exclure l'éventualité d'un conflit nucléaire opposant deux États du Tiers Monde.

— Comment évoluera la politique des grandes puissances ? Plusieurs scénarios sont envisageables pour les pays de l'Est : libéralisation, guerre sino-soviétique, et de manière beaucoup plus probable, prolongement du régime actuel.

Quant au Japon, il peut hésiter entre le nationalisme et le neutralisme ; en tout état de cause, il mènera certainement une politique extérieure plus indépendante.

Quelles seraient enfin la portée et les conséquences d'un désengagement militaire américain en Europe ? Une politique isolationniste de Washington peut entraîner de lourdes charges pour les budgets militaires des États-membres de la C.E.E.

### **Principales incertitudes économiques**

— La croissance des pays développés se poursuivra-t-elle ? Diverses raisons, dont aucune d'entre elles prise séparément n'emporte la conviction, ont été avancées pour répondre négativement à cette question : prédominance des services à faible productivité, ralentissement du progrès technologique, répercussions des mesures anti-pollution. Plus sérieuse est la menace d'un retour au protectionnisme des nations occidentales.

— Les pays en voie de développement progresseront-ils à un rythme plus rapide qu'au cours des années 60 ?

La réponse dépend dans une large mesure de l'évolution de l'aide accordée par les nations développées. Si ces dernières, préoccupées par leurs propres difficultés économiques, ne consentent aucun effort supplémentaire, seule une minorité de pays du Tiers Monde, dont le taux de croissance est déjà supérieur à la moyenne, réussira son « décollage ».

### **Évolution du monde occidental**

PRINCIPALE INCERTITUDE POLITIQUE : L'AVENIR DE LA C.E.E.

Trois scénarios peuvent être envisagés :

— Construction d'une Europe fédérale : elle semble improbable à l'horizon du rapport.

— Institution progressive d'une confédération : c'est la tendance qui semble bénéficier du maximum de soutien politique. On ne doit cependant pas méconnaître les difficultés pratiques de fonctionnement d'un tel ensemble en matière économique et militaire.

— Érosion de la C.E.E. élargie devenant une simple zone de libre-échange dont les membres joueraient des jeux politiques très différents, et où l'intégration des politiques économiques serait réduite au minimum.

#### PRINCIPALES INCERTITUDES ECONOMIQUES

— Comment évolueront les relations monétaires et commerciales internationales ? Quatre types de scénarios paraissent possibles : la guerre commerciale, la formation de blocs commerciaux, la constitution d'une vaste zone de libre-échange, et l'organisation d'un nouveau système monétaire international.

— Quel sera le rôle futur des entreprises multinationales ? Il paraît extrêmement douteux qu'elles remettent profondément en cause les États-nations, mais il est par ailleurs peu vraisemblable qu'elles fassent l'objet d'une action concertée et vigoureuse de la part des gouvernements concernés par leur stratégie.

## CHAPITRE 1

### L'ÉQUILIBRE INTERNATIONAL

En abordant les questions extérieures, notre préoccupation n'était pas de présenter un nouveau tableau du monde en l'an 2000, ou de donner une définition inédite du système international, mais de tenter de répondre à deux questions élémentaires : la situation de paix dont nous bénéficions risque-t-elle d'être menacée ? Notre liberté d'action sur la scène internationale sera-t-elle accrue ou compromise dans les années à venir ? Nous nous sommes donc attachés à repérer les changements qui pourraient intervenir dans les principaux facteurs dont dépend l'équilibre mondial : les relations diplomatiques et stratégiques entre États ou groupes d'États, et l'évolution de leur potentiel économique respectif.

### L'ÉQUILIBRE DIPLOMATIQUE ET STRATÉGIQUE

A l'heure actuelle, les États-Unis et l'Union soviétique disposent de forces nucléaires beaucoup plus importantes que celles de n'importe quelle autre nation et à peu près équivalentes entre elles (le stock russe de fusées intercontinentales est le plus considérable mais les Américains l'emportent en matière de sous-marins lance-engins). Cette situation de parité relative est favorable au maintien de la paix puisque, lorsque

survient une crise localisée, les puissances majeures s'efforcent d'empêcher le processus d'escalade qui conduirait à la guerre mondiale. Les conflits armés ne sont plus concevables que dans les pays du Tiers Monde où les deux super-puissances estiment que leur sécurité propre n'est pas directement menacée.

Cependant la division du monde en deux blocs est beaucoup moins rigide qu'au temps de la guerre froide. Les deux Grands marqués par « l'impuissance de la puissance » ne peuvent utiliser, ou menacer d'utiliser, leur potentiel nucléaire, qu'en des circonstances exceptionnelles. Leur supériorité militaire ne leur permet pas de faire obstacle à la politique d'indépendance des nouvelles puissances atomiques — Chine ou France. Ils ne peuvent exercer de contrainte militaire sur un petit État — République tchécoslovaque ou République dominicaine — que dans les régions considérées, par une sorte d'accord tacite, comme leurs « sanctuaires » respectifs. En dehors de ces régions, il n'est pas question de forcer un État non engagé à opter nettement pour l'un ou l'autre camp.

Trois phénomènes pourraient, semble-t-il, transformer l'équilibre international actuel et exiger, le cas échéant, une réaction de la France : la disparition du duopole atomique soviéto-américain, une mutation de la politique d'un des grands États du monde (U.R.S.S., Chine ou Japon), le désengagement des États-Unis en Europe. On a donc tenté d'apprécier le degré de vraisemblance de chacune de ces éventualités.

### **L'avenir du duopole soviéto-américain**

Pour que la position des deux Grands dans le monde soit profondément modifiée, sur le plan stratégique, il faudrait que l'un d'eux acquière une supériorité décisive sur l'autre ou qu'une tierce puissance se dote d'une force nucléaire comparable à la leur. Ces deux hypothèses ne paraissent pas probables à l'échéance de 1985.

Il serait en effet peu réaliste de prévoir que l'un des deux Grands accepte que les forces militaires sur lesquelles se fonde sa capacité de dissuasion soient surclassées par celles de l'adversaire. Il suffit, à cet égard, de rappeler la rapidité de la réaction américaine quand les premiers succès spatiaux russes ont montré que l'U.R.S.S. était en mesure de réaliser des fusées intercontinentales.

Tout au plus peut-on penser que la supériorité partielle acquise par l'un des deux partenaires, grâce à telle ou telle technique nouvelle, n'entraînerait pas automatiquement une réaction de l'autre, désireux de rétablir l'équilibre : les partisans de la théorie de la « dissuasion marginale » (c'est le cas de certains des adversaires américains de la création d'un réseau antiengins A.B.M.) estiment qu'un État peut tolérer que ses forces nucléaires soient légèrement inférieures à celles des autres protagonistes sans courir de graves dangers.

Il est également possible que les deux Grands s'accordent, au moins pendant quelques années, pour stabiliser leurs armements à un niveau donné, de façon à maintenir la situation de parité tout en faisant l'économie de nouveaux et coûteux perfectionnements dans leurs systèmes de défense. Il y a pourtant tout lieu d'être sceptique sur la portée véritable des politiques de désarmement, ne serait-ce qu'en raison du rythme de l'innovation en matière militaire, qui peut rendre inadéquats les accords internationaux fondés par définition sur un certain état, rapidement dépassé, de la technique.

Les chances de prolifération des armes atomiques au profit de nouvelles nations sont beaucoup plus grandes, mais il est douteux qu'une puissance nucléaire soit en mesure de rivaliser à armes égales, d'ici 1985, avec les États-Unis et l'U.R.S.S. Même si, à l'avenir, quelques pays du Tiers Monde, comme Israël, l'Égypte ou l'Inde, parviennent à acquérir ou à réaliser des bombes atomiques, comme le croient certains experts, il est hors de question qu'ils remettent en cause le duopole actuel. Il serait irrationnel qu'un de ces pays s'attaque à une puissance nucléaire de niveau supérieur ; un affrontement entre puissances

nucléaires de niveau équivalent paraît encore plus improbable. Un danger existe cependant : celui d'une guerre entre un État disposant de forces atomiques et un État doté seulement d'armes classiques. Encore peut-on penser que les Grands feraient tout pour limiter le conflit, selon le précédent de la guerre des Six Jours.

Par ailleurs, les spécialistes, qui s'attendent à d'importants progrès de la Chine dans le domaine militaire, estiment que le système d'armes de ce pays sera toujours inférieur, dans quinze ans, à celui de chacun des deux Grands en 1968<sup>1</sup>. Par conséquent ils ne pensent pas que le duopole puisse être remplacé par des relations « triangulaires » : l'armement de la Chine sera peut-être assez redoutable pour dissuader un agresseur éventuel, mais sans doute insuffisant pour exercer sur l'une des puissances majeures une pression analogue à celle des États-Unis vis-à-vis de l'U.R.S.S. au moment de l'affaire de Cuba.

Il ne semble pas non plus qu'il faille attendre une modification de l'équilibre stratégique due aux politiques européennes<sup>2</sup> ou japonaises.

Certes, les Japonais seront incités à renforcer leur défense nationale par plusieurs facteurs : désengagement militaire des États-Unis en Asie qui diminuera la sécurité du Japon directement exposé aux menaces chinoises et russes ; pressions des Américains qui ne veulent plus supporter presque seuls le coût de la défense du monde libre ; désir d'accroître leur liberté d'action diplomatique à la mesure de leur puissance économique. De nombreux obstacles s'opposent cependant à la création d'une force atomique par Tokyo. La Constitution et plusieurs accords diplomatiques l'interdisent. L'opinion publique locale semble profondément pacifiste depuis la guerre (encore faut-il noter que la crainte d'un nouvel Hiroshima pourrait

---

1. G. JEWKES, « The Strategie Nuclear Balance to 1983 », *Futures*, décembre 1970.

2. L'éventualité de la constitution d'une force stratégique européenne est étudiée ci-après p. 32 sq.

peut-être faire naître un jour le désir d'un appareil de défense plus efficace grâce à l'emploi d'armes atomiques...). Les grands voisins socialistes avec lesquels le Japon veut augmenter ses échanges économiques et — dans le cas de la Chine — nouer des relations diplomatiques, seraient violemment hostiles à une initiative de Tokyo dans le sens considéré... La création d'un armement nucléaire ne paraît donc guère vraisemblable à moyen terme. A plus longue échéance, cette perspective ne peut être totalement écartée, mais le potentiel japonais resterait dans ce cas certainement inférieur en 1985 à celui des deux Grands.

En définitive, il paraît extrêmement probable que le duopole limité soviéto-américain se maintiendra dans les quinze prochaines années. Mais cette stabilité relative dans la répartition des forces nucléaires peut avoir des conséquences très différentes pour la paix et l'équilibre diplomatique selon les politiques adoptées sur la scène internationale par les principaux acteurs.

### **L'évolution des pays socialistes et du Japon**

Les écrits prospectifs accordent fréquemment une importance privilégiée aux pays socialistes et au Japon considérés comme la source des bouleversements futurs de l'évolution des relations internationales.

On peut tenter de regrouper les multiples hypothèses ainsi échafaudées en quelques scénarios-types, caractérisés par les événements suivants :

- a.* libéralisation de l'Union soviétique ;
- b.* guerre entre la Chine et l'U.R.S.S. ;
- c.* accès de la Chine à un statut international équivalent à celui de l'U.R.S.S. ;
- d.* nouvelles orientations de la politique étrangère du Japon.

a. Il y a quelques années, il était de bon ton de prévoir la libéralisation de l'U.R.S.S. et la convergence des régimes de l'Est et de l'Ouest, à l'exception peut-être de celui de la Chine. Récemment, le savant russe Sakharov annonçait encore une évolution à l'occidentale de son pays.

Aujourd'hui, la plupart des spécialistes considèrent avec le plus grand scepticisme de telles conjectures. L'absence de traditions pluralistes en Russie, le faible écho rencontré par la minorité intellectuelle contestataire — apparemment d'ailleurs très divisée —, un certain nationalisme « grand russe » opposé à toute expérience qui pourrait libérer les nationalités allogènes ou celles des démocraties populaires, semblent se conjuguer pour freiner la libéralisation du régime<sup>1</sup>. Les soviétologues les plus optimistes estiment tout au plus que le pouvoir soviétique pourrait, à très long terme (après 1985), admettre un certain pluralisme...

Pour maintenir l'équilibre du régime dans les années à venir, les dirigeants de l'U.R.S.S. pourraient de plus en plus mettre l'accent sur des thèmes nationalistes — en exaltant les succès éventuels remportés par la diplomatie, la science ou l'aéronautique russe — et lancer périodiquement des réformes économiques. Mais certains soviétologues estiment que les tentatives réformatrices s'inspireront beaucoup plus du modèle « planiste » de l'Allemagne de l'Est que des théories « libérales » d'un Liberman ou d'un Ota Sik : pousser trop loin les expériences de décentralisation économique porterait atteinte au pouvoir du parti et favoriserait exagérément les tendances autonomistes des régions de l'U.R.S.S. Au surplus, les traditions bureaucratiques russes sont telles qu'il serait sans doute difficile de généraliser des méthodes de gestion fondées sur l'initiative individuelle.

Une orientation plus ouvertement nationaliste pourrait entrer

---

1. Cf. la chronique de C. CARDON in *Analyse et Prévision*, novembre 1971 ; Z. BRZEZINSKI, *La Révolution technétronique* (traduction française, Calmann-Lévy) ; M. GARDER, *Contrepoint*, n° 2, 1971.

en conflit avec la théorie de la « souveraineté limitée ». Il est vraisemblable, en effet, que les démocraties populaires chercheront à suivre une voie plus indépendante, au risque d'augmenter par là même les tensions avec l'U.R.S.S. Pour qu'un État de l'Est réussisse à disposer d'une liberté d'action comparable à celle de la Chine, il faudrait, toutefois, une modification bien improbable de l'équilibre mondial...

*b.* D'aucuns prévoient l'éclatement d'un conflit armé sino-soviétique. L'U.R.S.S. pourrait, par exemple, tenter une guerre préventive contre la Chine, avant que la puissance nucléaire de celle-ci devienne trop importante, ou bien intervenir à l'occasion d'une éventuelle crise interne chinoise. Ceux qui formulent ces hypothèses estiment que les hostilités seraient fatales aux régimes politiques en place chez les deux protagonistes.

Dès lors qu'un conflit armé éclate entre puissances nucléaires, les risques d'escalade et de déclenchement d'une guerre mondiale deviennent très grands : les auteurs des diverses variantes du scénario-type qui vient d'être décrit n'hésitent pas devant des perspectives apocalyptiques.

Ces hypothèses seraient justement plus crédibles si les risques courus par les deux puissances de l'Est étaient moins grands en cas de guerre. Or la prudence dont elles ont témoigné jusqu'ici dans la pratique, en dépit des violences verbales et des escarmouches frontalières, n'incite guère l'observateur à prévoir le pire. Récemment encore, les conversations de Pékin montraient la volonté des deux partenaires d'éviter que leurs différends ne prennent des proportions trop inquiétantes.

En tout état de cause, le temps semble jouer en faveur de la paix dans cette région ; vers 1985, la capacité de dissuasion de la Chine, même si elle reste « marginale » eu égard à la supériorité militaire soviétique, sera plus redoutable qu'aujourd'hui et n'incitera pas à la guerre préventive.

*c.* Le dégel des relations sino-américaines a d'ailleurs donné lieu à un nouveau type de scénario, déjà évoqué ci-dessus,

selon lequel le duopole actuel ferait place à des relations à trois ou même à un dialogue privilégié entre Pékin et Washington.

Il est aisément prévisible que la Chine jouera un rôle beaucoup plus important sur l'échiquier mondial car la plupart des problèmes internationaux qui seront soulevés dans les années à venir concernent l'Asie : on imagine mal que les conflits qui agitent les deux Viêt-nam, le Laos et le Cambodge d'une part, l'Inde et le Pakistan d'autre part, puissent être résolus sans l'accord ou l'intervention de Pékin. Il serait également étonnant que la Chine — quelle que soit l'évolution de son régime intérieur — ne cherche pas à contrebalancer l'influence du Japon dans les petits États asiatiques où vivent d'ailleurs d'importantes minorités chinoises. Mais il est probable qu'en 1985, les capacités militaires et économiques de la Chine ne seront pas à la mesure de l'influence qu'elle aura gagnée sur le plan purement diplomatique.

En effet, les déclarations des dirigeants chinois, qui rappellent aux visiteurs qu'ils ne sont pas une super-puissance, ne relèvent pas uniquement de la tactique. Les limites actuelles et prévisibles de la puissance militaire de l'armée nationale populaire ont déjà été soulignées. Le poids démographique du pays ne doit pas non plus faire oublier la situation de son économie : à en croire les dernières statistiques officielles publiées récemment après un long silence, le produit national brut chinois serait à peu près égal, en 1970, à celui de la France, environ quinze fois moins peuplée. Les possibilités d'aide au Tiers Monde du pays resteront très vraisemblablement beaucoup plus faibles que celles de son rival japonais et le marché chinois ne sera sans doute pas l'inépuisable pactole parfois décrit par les commentateurs.

Pour toutes ces raisons, la montée de la Chine devrait avoir moins d'importance directe par les Européens que celle du Japon — si ce n'est sans doute en réfrénant les velléités d'expansion des Soviétiques à l'Ouest...

d. L'avenir du Japon est l'une des plus grandes inconnues que le prospectiviste doit tenter de déchiffrer. Trois types principaux d'évolution sont concevables.

— En premier lieu, comme le croient certains experts américains, le régime de Tokyo pourrait redevenir nationaliste. Une force nucléaire serait créée ; les Japonais prendraient leurs distances par rapport à Washington et s'efforceraient d'imposer leur leadership économique et politique aux États voisins, entrant sans doute ainsi en conflit avec la Chine... A très long terme, une telle perspective n'est pas exclue. L'antiaméricanisme d'une partie de l'opinion pourrait la favoriser. Cependant, une orientation aussi radicale ne paraît guère probable à l'échéance de 1985, en raison de l'importance des obstacles, déjà indiqués, que rencontrerait un projet visant à doter la défense japonaise d'armes atomiques. De plus, il est douteux que le Japon prenne le risque de s'aliéner tous ses partenaires économiques tant à l'Ouest qu'à l'Est, en menant une politique nationaliste.

— L'hypothèse d'un Japon neutraliste, renforçant ses relations avec le camp socialiste et récusant son adhésion au bloc occidental, ne paraît pas non plus très réaliste : Tokyo ne peut s'éloigner trop de Washington, sur le plan politique, sans encourager à des mesures protectionnistes. Or les économies des pays asiatiques et socialistes constituent des marchés de complément, mais sont loin d'être en mesure d'offrir les mêmes possibilités que le débouché américain. Certains observateurs indiquent que l'économie japonaise réoriente une partie de ses activités vers le marché intérieur. Mais la place de celui-ci dans le produit national est déjà très grande <sup>1</sup> et il n'est pas d'exemple de pays parvenu à ce stade de développement qui ne compte sur les exportations ou les investissements à l'étranger pour continuer sa croissance. Il est également très douteux que les dirigeants japonais acceptent de se passer du « parapluie

---

1. Les exportations représentaient 9,9 % du P.N.B. en 1970, contre 12,1 en France et 18,5 en Allemagne.

atomique » américain et estiment que leur neutralité ne sera jamais menacée par leurs deux voisins socialistes...

— Il semble donc plus vraisemblable que le Japon suivra une voie moyenne ; restant membre du camp occidental, allié et partenaire économique des États-Unis, tout en menant une politique extérieure plus indépendante. La reconnaissance de la Chine par les Américains lui offrirait notamment l'occasion rêvée pour nouer des liens plus étroits avec Pékin sans encourir les foudres des États-Unis.

Dans cette hypothèse, la diplomatie japonaise pourrait présenter de nombreux points communs avec celle d'une Europe indépendante. Les relations avec le Japon risquent toutefois de se révéler moins harmonieuses sur le plan économique, quelle que soit d'ailleurs l'évolution de la politique étrangère nipponne, car tout porte à croire que les Japonais s'efforceront d'accentuer leur pénétration dans la C.E.E.<sup>1</sup>.

### **L'avenir de la présence américaine en Europe**

Certains experts craignent que les Soviétiques n'étendent leur influence à la faveur d'un désengagement militaire américain en Europe.

Cette inquiétude est fondée sur l'évolution récente des États-Unis. Dans la plupart des secteurs de l'opinion publique, les tendances isolationnistes connaissent un regain de faveur. Pour combattre l'inflation et le déficit de la balance des paiements, les dirigeants veulent diminuer les dépenses militaires. Les milieux d'affaires et les syndicats redoutent la concurrence économique de la C.E.E. : il leur paraît logique de demander à l'Europe de supporter elle-même le poids de sa défense, dès lors qu'elle en a apparemment les moyens financiers.

---

1. Les conséquences des récentes mesures américaines sur la politique commerciale japonaise sont évoquées dans la deuxième section du présent chapitre (p. 34) et au chapitre 2.

Si ces différentes motivations poussaient les Américains à retirer leurs troupes et si l'impression se créait qu'ils n'utiliseraient plus automatiquement leurs forces nucléaires en cas d'agression dirigée contre l'Europe, l'« équilibre de la terreur » pourrait être rompu sur le vieux continent.

Les spécialistes ont imaginé deux scénarios. Le premier d'entre eux prévoit purement et simplement une pénétration des troupes classiques des pays socialistes en Allemagne, à l'occasion d'une crise internationale grave. Les forces classiques européennes ne seraient pas en mesure de résister à celles du pacte de Varsovie, dont les effectifs ont toujours été beaucoup plus nombreux. En raison de la densité de la population européenne, il serait également très difficile de se défendre en utilisant les moyens atomiques français et anglais — si tant est d'ailleurs que ces deux pays disposent d'un nombre suffisant d'armes atomiques « tactiques » miniaturisées. Enfin, les auteurs de ce scénario estiment que la menace d'une riposte des forces stratégiques des deux puissances nucléaires européennes contre les cités soviétiques pourrait n'être pas crédible en certaines circonstances, notamment si l'Union soviétique avait nettement déclaré qu'elle n'avait nullement l'intention d'utiliser ses armes nucléaires.

Ce dernier point est évidemment très controversé ; de plus, ce scénario ne paraît plausible que si la politique de l'U.R.S.S. vis-à-vis de l'Europe devenait très agressive, ce qui n'est pas du tout prouvé.

Le second scénario décrit un processus en vertu duquel les États européens garderaient une indépendance apparente mais la menace d'une intervention armée les obligerait constamment à tenir compte de la volonté de Moscou.

Ces hypothèses appellent de nombreuses observations. Certains considèrent, par exemple, que le rôle de la présence américaine en Europe est surtout symbolique : pour que les États-Unis soient amenés à engager leurs forces armées à nos côtés en cas d'agression il suffirait qu'un seul de leurs soldats soit présent en Europe

et « de préférence, qu'il soit tué <sup>1</sup> ». Or, si la perspective d'un retrait partiel des troupes américaines est très vraisemblable, rien n'indique que les États-Unis chercheront à supprimer toute présence militaire en Europe.

Quoi qu'il en soit, il est probable que les tentatives de désengagement américain susciteront l'un des débats politiques majeurs de la Communauté Européenne dans les années à venir. Dans cette éventualité, on posera certainement le problème du renforcement du potentiel militaire de l'Europe et de la coordination des systèmes de défense.

La France et ses partenaires pourraient alors se trouver devant des décisions difficiles. Il nous faudrait, en effet, mesurer les conséquences d'un éventuel accroissement des dépenses militaires : les responsables des futurs plans de développement à moyen terme se verraient obligés de prévoir les moyens nécessaires pour financer l'effort de défense supplémentaire — alors que, sans cette charge, il paraît déjà malaisé de réaliser simultanément investissements industriels et équipements collectifs.

#### LES PERSPECTIVES DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DANS LE MONDE

Les perspectives de croissance économique dans le monde intéressent la France à un double titre :

— le poids relatif des États sur l'échiquier international dépend en partie du rapport existant entre leur puissance économique et celle de leurs partenaires ; il est significatif, à cet égard, de constater que le renforcement de la position diplomatique

---

1. P. EUGENE, D. MOISI, J. DUMOULIN, Série d'articles sur la politique étrangère dans *Contrepoint*, n° 3, 1971.

de l'Allemagne et du Japon a suivi le relèvement de leurs économies respectives ;

— les relations d'interdépendance entre les économies se sont constamment amplifiées dans les années 60 ; ce phénomène vaut aussi bien pour les États industrialisés, liés mutuellement par de multiples courants d'échanges, que pour les plus défavorisés, dont le développement est grandement tributaire de l'aide accordée par le reste du monde, et des fluctuations des cours sur les marchés internationaux.

## **La croissance économique dans les pays industrialisés**

### 1. LA NOTION DE CROISSANCE RESTERA-T-ELLE VALABLE ?

En ce début des années 70, le thème de la croissance du Produit National Brut (P.N.B.) continue d'être activement débattu au sein des pays industrialisés, mais par rapport à la décennie précédente, l'assimilation entre croissance et bien-être a cessé d'aller de soi.

Les économistes sont maintenant de plus en plus conscients des limites qu'imposent au P.N.B. les conventions qui président nécessairement à la construction de cet indicateur, et ils savent bien que la satisfaction des êtres humains dépend de nombreux éléments qui ne sont pas recensés par la comptabilité économique nationale. Quant à l'opinion publique, elle se rend compte que l'augmentation du pouvoir d'achat s'accompagne de la détérioration du cadre de vie provoquée par les nuisances industrielles, l'encombrement des agglomérations urbaines et la raréfaction des contacts directs avec le milieu naturel.

Il serait donc souhaitable que les effets négatifs de l'expansion — et non pas seulement les dépenses engagées pour les atténuer — apparaissent dans les comptabilités nationales, grâce à une réforme du mode de présentation de ces dernières.

Dans ce but, certains économistes suggèrent, par exemple, de considérer les atteintes portées à l'environnement comme des destructions du patrimoine de la collectivité. De plus, pour donner une base plus sûre à la politique sociale et permettre les comparaisons internationales, il faudra mettre au point de nouvelles statistiques sociales qui s'efforceraient de mieux mesurer les différents aspects individuels et collectifs du bien-être <sup>1</sup>.

Il est probable qu'en 1985 les principaux pays développés auront fait de grands progrès dans cette voie. Mais les nouveaux instruments de mesure qui auront été inventés ne pourront être que complexes et imparfaits. Il n'existe pas, en effet, de critères universellement reconnus pour comparer la « qualité de la vie » dans les différents pays : le système de valeurs de chaque observateur dépend du modèle socio-culturel propre à sa nation ou à son milieu d'origine. Les difficultés rencontrées dans l'appréciation du progrès social augmenteront d'ailleurs avec le niveau de développement des États puisque la consommation de services — dont la quantification est beaucoup plus difficile — prend le pas sur celle des produits alimentaires ou industriels.

On continuera donc sans doute à considérer la progression du P.N.B. comme une référence indispensable, car plus facile à manier et moins subjective que les indicateurs sociaux plus raffinés qui auront été inventés.

De plus, la croissance économique conservera toute sa valeur comme étalon de la puissance des États. Quand, par exemple, le P.N.B. du Japon s'élève — en volume — de 10 % en un an, ce taux ne signifie peut-être pas que le genre de vie du Japonais s'améliore dans les mêmes proportions, mais il traduit bien une augmentation d'un dixième de la capacité

---

1. La recherche d'indicateurs sociaux non monétaires répond précisément à ce désir de mieux apprécier le sens dans lequel une société évolue. Les études préconisées par le Groupe sont présentées au chapitre 7.

d'exportation, d'investissements à l'étranger ou d'aide au Tiers Monde du pays.

## 2. PERSPECTIVES DE CROISSANCE COMPARÉES DES PAYS INDUSTRIALISÉS

Il y a d'ailleurs d'autant moins de chances que la notion de croissance économique tombe en désuétude que le phénomène qu'elle traduit semble promis à un avenir durable. Les projections à long terme élaborées par les organismes spécialisés ne coïncident pas exactement ; elles sont parfois présentées sous forme de scénarios alternatifs plus ou moins optimistes ; cependant toutes prévoient la continuation de l'expansion dans l'ensemble du monde développé.

En ce qui concerne les pays socialistes, par exemple, de premières perspectives établies par la Commission Économique pour l'Europe (de Genève) font apparaître pour la période 1965-1980 un léger ralentissement de la croissance par rapport aux années 1950-1965. Néanmoins, la production par habitant dans l'ensemble U.R.S.S.-Europe de l'est serait de l'ordre de \$ 2 050, c'est-à-dire voisine du niveau atteint récemment par les pays européens les plus avancés (moyenne 1965-1967 : Suède 2 165 ; Suisse : 2 015).

Les travaux de l'O.C.D.E. pour la période 1965-1985 indiquent que la croissance continuera, mais à un rythme inégal selon les États-membres. Ainsi, la production intérieure brute par habitant augmenterait de 130 % au Japon, des deux tiers environ en Europe et de 40 % aux États-Unis.

Les distorsions dans le taux de progression des pays de l'Ouest devraient entraîner des conséquences très importantes pour l'équilibre international. En effet, le poids relatif des États-Unis dans l'économie mondiale diminuera au profit de l'Europe et du Japon. L'évolution du rapport des forces au sein du monde occidental affectera sans doute de plus en plus l'attitude mutuelle des États. Ainsi, on peut craindre que les tendances protectionnistes et isolationnistes ne s'accroissent en

Amérique. Le Japon, gêné par le protectionnisme américain et attiré par l'expansion de la C.E.E., dirigera sans doute une part accrue de ses exportations et de ses investissements vers l'Europe et vers les pays de l'Est, d'Afrique et d'Amérique latine où il concurrencera de plus en plus la C.E.E. et les États-Unis. Sa réussite économique risque de l'inciter à prendre plus d'indépendance vis-à-vis de l'Amérique : la diversification de ses courants d'échanges devrait l'aider à trouver des appuis extérieurs. Ces orientations sont d'autant plus vraisemblables que l'opinion publique japonaise est à la fois très bien informée des problèmes économiques généraux et particulièrement avertie des perspectives de croissance du pays. Or certaines prévisions, largement diffusées dans le public, sont beaucoup plus optimistes que celles de l'O.C.D.E. M. Fukuda n'annonçait-il pas, lorsqu'il était ministre des Finances en 1969, que le revenu par tête deviendrait le plus élevé du monde avant la fin du siècle <sup>1</sup> ?

La position de l'Europe, face à la concurrence et au protectionnisme de ses deux puissants partenaires, sera donc délicate. Ses dirigeants devront prendre position dans plusieurs débats importants : réglementation des échanges commerciaux entre les trois pôles économiques du monde occidental, adaptation du système monétaire international, contrôle éventuel des entreprises multinationales <sup>2</sup>.

### 3. FACTEURS QUI POURRAIENT RALENTIR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DANS LE MONDE OCCIDENTAL

La valeur des quelques scénarios d'évolution qui viennent d'être esquissés pour les principales puissances industrielles de

---

1. Selon l'O.C.D.E. le produit intérieur brut japonais par tête sera de \$ 3 700 en 1980. La valeur (en milliards de dollars) du P.N.B. total en 1980 atteindrait 230 d'après les services du Plan économique japonais, l'Institut Nomura ; 471 (en 1985) d'après Herman Kahn ; et 653 pour M. Fukuda.

2. Ces questions sont traitées au chapitre 2.

l'Ouest dépend évidemment de la fiabilité des projections macro-économiques citées plus haut.

Or celles-ci reposent sur deux postulats selon lesquels l'efficacité des politiques économiques des États ne variera guère et le progrès technique continuera à favoriser la croissance. Dans l'état actuel des connaissances, rien ne permet de confirmer ou d'infirmer ces hypothèses avec une certitude absolue. Tout au plus peut-on remarquer — à propos de la seconde — que les prévisions technologiques auxquelles se livrent de nombreux chercheurs d'outre-Atlantique annoncent, à plus ou moins longue échéance, une série d'inventions susceptibles d'une exploitation industrielle (comme les automobiles à l'épreuve des accidents ou les procédés permettant d'influencer la météorologie).

Il est, par ailleurs, certain qu'en cas de ralentissement du progrès technique, toutes les économies ne seraient pas également touchées. Les pays moins avancés continueraient à croître en produisant les biens dont leurs marchés nationaux ne seraient pas encore saturés, contrairement à celui des États-Unis, par exemple.

Plusieurs phénomènes incitent certains observateurs, qui ne remettent pourtant pas en cause les postulats précédents, à se demander si les économies les plus avancées n'entrent pas dans une nouvelle phase de leur développement, où le taux de croissance serait moins élevé.

— Le premier facteur de ralentissement de l'expansion pourrait être la progression de la demande de services dont la productivité ne croît que très peu (sauf dans la mesure où l'informatique permet de rationaliser certaines tâches de gestion). Mais cette tendance ne pourrait jouer que dans les pays qui auraient épuisé par ailleurs la plupart de leurs possibilités de gains de productivité dans l'agriculture et l'industrie ; elle ne saurait donc sérieusement toucher que les États-Unis. Or les experts de l'O.C.D.E. estiment que l'Amérique dispose d'atouts qui compenseront le moindre rendement du secteur tertiaire : la population active y progressera plus vite qu'ailleurs et, grâce

à la généralisation de la formation universitaire, la qualité de la main-d'œuvre continuera de s'améliorer. Par ailleurs, les bénéfices acquis en investissant dans les pays en expansion rapide augmenteront le revenu national. Enfin, certains économistes pensent même que le développement des services, et notamment la création de services publics nouveaux pour la défense de l'environnement, pourraient constituer un remède contre les risques de chômage conjoncturel ou technologique.

— Une seconde éventualité concernerait la mise en cause du taux de croissance. Les gouvernements pourraient être encouragés à prendre des mesures peu favorables à une progression rapide de la production, sous la pression conjointe des couches sociales victimes de la concurrence et de celles qui contestent les finalités et certaines méthodes du modèle économique dominant.

Les mécontentements exprimés par les petits commerçants et les petits agriculteurs menacés par des entreprises plus importantes et plus rentables pourraient freiner les actions favorables à l'augmentation de la productivité. Le rejet des contraintes de la vie industrielle observé dans la plupart des pays occidentaux <sup>1</sup>, une diminution du temps de travail qui dépasserait les possibilités offertes par les gains de productivité, joueraient dans le même sens.

Toutefois, bien des mesures envisagées pour améliorer la « qualité de vie » et pallier les défauts de la société de consommation sont favorables à la croissance. La création d'industries spécialisées dans la lutte contre les nuisances, la mise au point de véhicules antipolluants ou peu dangereux en cas d'accident, le développement des transports urbains ne doivent pas comporter de conséquences économiques radicalement différentes de celles des industries classiques. Bien des critiques adressées au modèle de développement actuel n'impliquent pas

---

1. Les phénomènes caractéristiques des sociétés industrielles avancées sont étudiées aux chapitres 4 et 6.

un ralentissement de l'expansion mais plutôt, comme on l'a noté plus haut, un mode de comptabilisation différent. En outre, il faut rappeler une fois de plus cette évidence : une croissance rapide est, dans bien des cas, le meilleur remède aux problèmes suscités par cette croissance même, dans la mesure où il est plus aisé de financer des équipements collectifs ou d'opérer des transferts de revenus lorsque les ressources à partager augmentent rapidement.

— On peut enfin évoquer la possibilité d'un ralentissement de la croissance consécutif à un retour des États au protectionnisme. Des luttes commerciales très vives entre les pays de l'Ouest sont en effet prévisibles<sup>1</sup>. Or la plupart des pays sont liés par des relations d'interdépendance trop étroites pour être dénouées sans conséquences graves pour tous les partenaires.

Seuls les États-Unis disposent d'une très grande liberté d'action, car leurs échanges extérieurs représentent un faible pourcentage de leur P.N.B. et leurs forces militaires sont trop nécessaires à la défense de la plupart de leurs alliés pour que, dans l'hypothèse d'un conflit économique, ces derniers prennent des mesures de rétorsion draconiennes qui viseraient par exemple les investissements américains.

Si les Américains maintenaient durablement, ou même accentuaient, leurs mesures protectionnistes, le taux de croissance du Japon et de l'Allemagne — et par contrecoup celui des autres pays occidentaux — s'en trouverait sans doute sérieusement affecté. De plus, certaines des mesures que les partenaires de la France pourraient être tentés de prendre pour se concilier les États-Unis risqueraient de mettre en cause les principes fondamentaux du Marché commun. L'hypothèse la plus dramatique serait l'éclatement d'une guerre des tarifs et des taux de change analogue à celle des années 30<sup>1</sup>.

En définitive, parmi les facteurs les plus susceptibles d'entraîner un ralentissement de la croissance économique des pays occidentaux,

---

1. Cf. ci-après le chapitre 2.

c'est aux risques de rivalité commerciale aiguë entre les grands pays développés qu'il faut attribuer le plus de poids. Ajoutons que leurs implications déborderaient le champ des nations industrielles, car les efforts de développement des pays du Tiers Monde, dont nous allons maintenant traiter, pourraient s'en trouver compromis.

### **La croissance des pays en voie de développement**

L'étude comparée de l'évolution économique à long terme des différents pays du monde fait apparaître le sous-développement des deux tiers de l'humanité : en 1968, 64 % de la population mondiale — qui représentait environ 2,1 milliards d'hommes — vivait dans des États dont le revenu moyen par habitant était inférieur à 300 dollars, niveau conventionnellement considéré comme le seuil de la pauvreté ; les taux de fécondité et de mortalité et les bilans nutritionnels des pays du Tiers Monde et des pays développés révèlent des disparités aussi marquées.

Le temps ne réduit pas ces écarts en raison de la lenteur de la progression des pays « en voie » de développement par rapport aux autres. Alors que les 60 % de la population mondiale les plus défavorisés recevaient 13,2 % du revenu mondial en 1950, ils n'en recevaient plus que 11,1 % en 1964 et le seul accroissement du produit national brut des pays développés entre 1960 et 1967 (environ 400 milliards de dollars) dépasse le P.N.B. de tous les pays en voie de développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine.

L'avenir de l'économie des pays du Tiers Monde peut être esquissé selon deux hypothèses principales, plus ou moins optimistes.

## 1. CROISSANCE FAIBLE ET TRÈS DIFFÉRENCIÉE SELON LES ÉTATS

Dans la première version du futur, plus pessimiste, la croissance des pays en voie de développement continuerait au rythme actuel, sauf dans une minorité de pays qui effectueraient leur « décollage ».

Le taux de croissance global des États du Tiers Monde serait donc inférieur à celui des nations industrialisées — au moins dans l'hypothèse où celles-ci conserveraient leur rythme de progression actuel — et le taux de croissance du produit intérieur brut par habitant serait beaucoup plus faible, en raison de l'extrême rapidité de l'augmentation de la population dans le Tiers Monde. Ces différents taux seraient comparables à ceux qui ont été calculés par la Banque Mondiale pour la période précédente :

	(TAUX DE CROISSANCE ANNUEL EN %)			
	1950-1960		1960-1967	
	P.I.B. global	P.I.B. par tête	P.I.B. global	P.I.B. par tête
Pays en voie de développement (*)	4,6	2,3	5,0	2,5
Afrique.....	4,0	1,7	4,0	1,6
Amérique latine.....	5,0	2,1	4,5	1,6
Asie du Sud.....	3,6	1,7	4,1	1,7
Asie de l'Est.....	4,7	2,1	5,6	2,8
Europe méridionale.....	5,2	3,7	7,1	5,6
Moyen-Orient.....	6,0	2,9	7,2	4,2

(\*) Économies socialistes exclues.

Ces chiffres ne sont pas négligeables puisqu'ils font apparaître, pour l'ensemble des pays en voie de développement, une progression annuelle

moyenne plus rapide que celle des pays développés au cours de la première moitié du  $xx^e$  siècle. En effet, de 1896 à 1929, les taux de croissance annuels moyens de la production par habitant se sont élevés à 2,1 % aux États-Unis, 1,5 % en France, 1,3 % en Allemagne et en Italie et 0,6 % en Angleterre.

Toutefois, dans cette hypothèse, l'écart existant entre les niveaux de vie des nations se creuserait d'une manière dramatique. Les projections économiques à long terme de l'Institut Hudson — qui tablent, à vrai dire, sur une hypothèse de croissance optimiste dans les pays développés — indiquent que l'écart des ressources par habitant qui était de 1 à 12, en moyenne, en 1965 deviendrait de 1 à 18 à la fin du siècle.

Ces différentes évolutions prévisibles, concernant l'ensemble des pays en voie de développement, ne mettent pas en lumière les très grandes disparités qui sépareront les performances économiques des différentes nations du Tiers Monde.

En effet certaines d'entre elles, qui ont ces dernières années progressé plus vite que les autres, parviendront très vraisemblablement à effectuer leur décollage dans un avenir peu éloigné.

Le premier phénomène qui explique ces quelques réussites et incite donc à l'optimisme est la « révolution verte » qui a marqué l'agriculture de certains pays : grâce à l'utilisation de nouvelles variétés de blé et de riz, sélectionnées notamment au Mexique et aux Philippines par les chercheurs des Instituts Ford et Rockefeller, plusieurs pays, traditionnellement importateurs de denrées alimentaires, ont pu réduire considérablement leurs achats ou même exporter une partie de leur production. C'est le cas du Pakistan, des Philippines, du Kenya et du Mexique.

La croissance des investissements étrangers et la mise en valeur de richesses naturelles peu ou mal exploitées jusqu'ici constituent un autre facteur décisif du développement dans les pays considérés. Ainsi le Japon a contribué à une très forte augmentation de la production industrielle dans les pays du

Sud-Est asiatique (Thaïlande, Hong-Kong, Formose, Corée du Sud) où il a implanté de nombreuses usines pour profiter du faible coût de la main-d'œuvre et continuer à exporter au même prix, malgré la hausse des salaires enregistrées sur son territoire. A des degrés divers, la Lybie, l'Iran, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Mauritanie, le Mexique et le Brésil, par exemple, ont réussi à accélérer leur taux de croissance en exploitant leur pétrole, leur fer ou leurs ressources agricoles, en attirant les entreprises étrangères et en développant leur industrie nationale.

Le modèle pessimiste — au moins pour la plupart des pays — qui vient d'être esquissé est considéré par la majorité des experts comme le plus vraisemblable.

## 2. CROISSANCE PLUS RAPIDE ET POLITIQUE DE COOPÉRATION AMBITIEUSE

Certains esprits considèrent qu'une politique de coopération et d'aide beaucoup plus ambitieuse que celle qui est menée actuellement s'avérera nécessaire et permettra d'améliorer notablement le sort des nations peu développées.

Un tel revirement de politique pourrait, par hypothèse, être dû à la crainte d'un conflit nucléaire déclenché par un État à la fois sous-développé sur le plan économique et puissant sur le plan militaire, comme la Chine : en raison de la disproportion prévisible des forces militaires en présence, cette éventualité paraît bien irréaliste comme il a déjà été indiqué.

Plusieurs motivations pourraient cependant inciter les États riches à reconsidérer leur position. Toutes les puissances qui exercent une influence privilégiée dans une zone quelconque du Tiers Monde ont intérêt à éviter que la prolongation du sous-développement ne pousse leurs « clients » à se rapprocher de puissances concurrentes. De même, elles peuvent craindre que la détente internationale ne soit compromise par les conflits opposant les pays peu développés entre eux : les guerres étrangères sont un dérivatif classique proposé à l'opi-

nion nationale par les gouvernants en proie à des difficultés intérieures. A longue échéance, enfin, il n'est pas impossible que les tensions internationales suscitées par les pays sous-développés jouent vis-à-vis de l'opinion des nations économiquement plus avancées le même rôle catalyseur que la constatation, au sein de ces mêmes nations, du décalage profond entre progrès technique et évolution sociale.

La nouvelle politique des nations développées pourrait consister à la fois à accroître le volume de leur aide et à favoriser une nouvelle division internationale du travail.

En matière d'aide, l'objectif fixé par le rapport Pearson et les Conférences des Nations Unies sur le Commerce et le Développement devrait constituer un minimum à atteindre : les transferts de ressources vers les pays en voie de développement représenteraient au moins 1 % du P.N.B. des États développés et l'aide publique proprement dite, accordée sous forme de dons et de prêts à très bas taux d'intérêt, 0,70 % du P.N.B.

L'augmentation des sommes consacrées à la politique de coopération ne serait cependant pas une panacée. Les mécomptes rencontrés au cours de la réalisation de certains programmes et, à l'inverse, certains succès tels que la « révolution verte » évoquée plus haut, montrent que l'efficacité de l'aide est extrêmement variable. Il est permis de penser qu'une approche plus scientifique des problèmes de développement devrait permettre à l'avenir d'obtenir des résultats plus positifs, à moyens équivalents, qu'au cours de la période écoulée.

Une politique mondiale de redistribution des activités impliquerait des actions particulièrement complexes et difficiles à mettre en œuvre. Il conviendrait, en premier lieu, que les pays riches suppriment les protections douanières qui freinent les exportations de produits tropicaux cultivés dans les pays non industrialisés. L'organisation des marchés internationaux de ces produits, depuis longtemps réclamée par la France, serait également propre à enrayer la détérioration des termes de l'échange dont souffrent ces pays.

Pour permettre le développement industriel des pays neufs,

un régime préférentiel pourrait être consenti par les nations développées en faveur des produits manufacturés en provenance du Tiers Monde, ce qui supposerait évidemment, comme en matière agricole d'ailleurs, des mesures de conversion destinées à minimiser les incidences sociales résultant de la suppression des obstacles aux échanges. Une voie d'action complémentaire de la précédente, moins spectaculaire sans doute mais susceptible d'être plus rapidement empruntée, chercherait à concilier les intérêts incontestablement divergents des partenaires en présence et à tenir compte de l'hostilité croissante des nations en voie de développement vis-à-vis de l'installation chez elles d'activités de montage par des pays plus industrialisés. Elle s'analyse en deux opérations interdépendantes : d'une part, une entreprise ou un groupe industriel d'un pays développé, fabriquant de multiples produits, renonce pour une partie d'entre eux à faire de l'exportation ou du montage, mais aide un pays du Tiers Monde à construire et à *gérer* une entreprise autochtone travaillant pour son marché intérieur ; en contrepartie, le pays bénéficiaire s'engage à acheter à l'entreprise étrangère d'autres produits choisis à cet effet parce que ne correspondant pas aux possibilités économiques dudit pays<sup>1</sup>.

Ces différentes actions exigeraient un effort financier considérable de la part des pays développés, et les gouvernements qui en prendraient l'initiative devraient faire preuve d'un grand courage politique pour affronter les oppositions d'origine économique, voire idéologique, que de telles mesures susciteraient.

Il est évident, d'autre part, que l'efficacité de toute politique d'aide dépend très fortement du comportement des pays bénéficiaires et, en particulier, de la qualité de son encadrement

---

1. Dans une variante plus ambitieuse, l'entreprise étrangère, désirant abandonner certaines fabrications pour se diversifier, les fait prendre en charge par un pays en voie de développement moyennant la même contrepartie que ci-dessus, et lui fournit en outre les services du réseau commercial correspondant aux fabrications ainsi transférées.

administratif et de ses dirigeants d'entreprise. Les changements psychologiques et sociaux nécessaires au décollage supposent une action persévérante de formation et d'information que les élites nationales, dont l'attitude a valeur d'exemple, sont mieux à même de mener que des assistants techniques provenant de pays étrangers.

Si cette variante optimiste se réalisait, la France, déjà liée par des accords de coopération à de nombreux États du Tiers Monde, serait certainement sollicitée d'augmenter le volume de son aide. En toute hypothèse, ses seules ressources ne lui permettraient pas d'apporter une contribution très élevée — compte tenu des besoins — au développement de plus de deux milliards d'hommes. Mais les prévisions à long terme doivent envisager sérieusement l'éventualité d'un accroissement de l'effort d'aide qui pèserait sur le revenu national et viendrait en concurrence avec de nombreux besoins internes.

Force est bien de constater, pourtant, que le schéma qui vient d'être décrit relève aujourd'hui de l'utopie. Les mesures isolationnistes américaines frappent sans discriminations les pays nantis et les plus défavorisés ; elles sont aux antipodes des réformes suggérées pour améliorer les termes de l'échange. Bien d'autres facteurs poussent les grandes puissances dans une voie peu favorable au Tiers Monde : les nationalisations d'investissements étrangers et les augmentations des taxes et redevances pétrolières peuvent, par exemple, encourager les responsables des États industrialisés à rechercher produits et marchés de substitution, surtout quand le progrès technique permet d'escompter que de semblables initiatives seront rentables. Tel est le cas, semble-t-il, pour la construction de centrales nucléaires ou la mise en exploitation dans les pays développés de ressources minières délaissées jusqu'ici. Il n'est pas exclu que l'invention de nouvelles matières synthétiques se traduise demain par d'autres diminutions dans les importations tropicales... Faut-il ajouter que ces différentes politiques présentent d'autant plus d'intérêt, pour les pays développés, qu'elles réduisent parfois leur dépendance vis-à-vis de compagnies étran-

gères et augmentent la sécurité de leurs approvisionnements, élément important pour leur défense nationale ?

En prenant des mesures qui lèsent les intérêts des États investisseurs, les autorités des pays en voie de développement risquent également d'inciter ceux-ci à concentrer leurs aides vers quelques clients privilégiés, augmentant ainsi les inégalités de niveau de vie que l'on déplore aujourd'hui au sein même du Tiers Monde. Les réactions de cet ordre peuvent cependant être compensées par le recours à d'autres sources d'aides : ainsi, les industriels japonais ou européens remplacent-ils les Américains sur certains marchés d'Amérique latine. Ces « chassés-croisés » permettent à quelques pays développés d'élargir leur audience internationale mais, par définition, ils rendent plus difficile la mise en œuvre de plans de coopération multilatérale.

## CHAPITRE 2

# L'ÉVOLUTION DES RELATIONS INTERNATIONALES AU SEIN DU MONDE OCCIDENTAL

### **Introduction :**

#### **La France dans un monde de nations interdépendantes**

Même si les rapports entretenus avec les États socialistes ou le Tiers Monde prennent une nouvelle ampleur, ils risquent peu d'affecter nos structures économiques et sociales ou notre degré d'indépendance, à moins que ne se produise l'un des improbables bouleversements dans les relations Est-Ouest évoqués dans les pages qui précèdent. Au contraire, les transformations de l'Europe de l'Ouest et les rapports de celle-ci avec les États-Unis et le Japon peuvent modifier profondément l'évolution interne de la France.

Au cours des dernières années, quatre phénomènes ont caractérisé les relations internationales au sein du monde occidental.

— En premier lieu, grâce à l'abaissement des barrières douanières, au retour à la convertibilité des monnaies et au développement économique de chaque État, les échanges de biens et de services se sont fortement accrus. Depuis les négociations de Genève, notamment, on remarquera que les tarifs douaniers pratiqués entre les pays occidentaux sont moins élevés qu'avant 1914, malgré l'existence de zones protégées.

— Cette expansion commerciale s'est accompagnée d'une

croissance sans précédent des échanges de capitaux et plus particulièrement des investissements directs des entreprises dites multinationales. L'action de ces entreprises a favorisé l'intégration des économies de la zone atlantique d'une façon beaucoup plus organique et durable que les échanges commerciaux et les investissements de portefeuille, qui jouaient un rôle prépondérant dans le passé.

— Cette tendance à l'intensification des relations d'interdépendance entre les États a été à la fois renforcée et limitée par la Communauté Économique Européenne et l'Association Européenne de Libre-Échange. La création de nouveaux « grands marchés » a en effet incité les firmes multinationales originaires de tous les pays occidentaux à y concentrer leurs investissements. Et cependant, les relations préférentielles instituées au sein de ces zones n'avantageaient pas, par définition, la pénétration des tiers.

— Les obstacles qu'ont rencontrés, dans certains cas, les entreprises américaines pour s'implanter en Europe étaient pourtant moins dus aux institutions européennes proprement dites qu'à la politique des États, qui ont parfois poussé leurs ressortissants à se rapprocher de firmes européennes et surtout d'autres firmes nationales au lieu de s'allier aux géants américains. Le Japon, pour sa part, a limité les investissements étrangers d'une manière beaucoup plus radicale. Le souci d'indépendance nationale que manifestent ces politiques ne s'est pas limité au domaine économique. Les États européens ont fait preuve, à des degrés divers, d'une volonté d'autonomie militaire et diplomatique plus marquée qu'au cours de l'immédiate après-guerre.

Dans certaines prévisions à long terme, élaborées outre-Atlantique, de telles préférences sont considérées comme des survivances du passé. Les États-nations seraient appelés à décliner, au profit d'une vaste société transnationale dominée par des entreprises géantes et des institutions internationales ; les spécificités propres à chaque pays s'estomperaient. Plusieurs observateurs estiment que les signes avant-coureurs d'une telle

évolution se manifesteraient déjà dans le monde actuel. L'idée de patrie et même celle de nation n'auraient plus grande signification pour une partie de la jeunesse beaucoup plus motivée, notamment aux États-Unis, par l'amélioration de la qualité de la vie individuelle ou par un idéal de fraternité universelle, qu'elle n'est attachée au prestige et aux intérêts propres d'un seul pays.

Ces pronostics appellent beaucoup de réserves. Les revendications régionalistes en Europe ou l'engouement de quelques Américains pour les petites communautés « néotribales » mettent plus en cause les excès de la centralisation administrative ou de la société industrielle que l'idée nationale. Au surplus, ces mouvements d'opinion s'inscrivent fréquemment dans de très anciennes traditions nationales : « localisme » de la vie italienne, tendance des protestants anglo-saxons à constituer des petits groupes « dissidents ». Il est également significatif de constater que certaines formes de contestation, en tentant de recréer un nouveau « rêve américain », contribuent au fond à enrichir les finalités collectives du pays.

Quant aux réactions des minorités de certains États dont la population est hétérogène, elles représentent une forme extrême de l'attachement à l'idée nationale : dans chaque cas, une population insatisfaite cherche à améliorer son sort en se faisant reconnaître comme nation (grâce à une certaine autonomie administrative et culturelle), même si sa situation démographique et économique est peu favorable à l'indépendance pure et simple, qui n'est d'ailleurs demandée que par quelques extrémistes.

Par rapport à de telles conjonctures, il est évidemment beaucoup plus réaliste de prévoir des tensions entre États, firmes multinationales et institutions internationales, mais cela n'implique pas pour autant la disparition des institutions étatiques, du moins à l'échéance de 1985.

Le cours des relations internationales continuera à être infléchi par les tendances contradictoires à l'intégration et à l'autonomie des sociétés humaines que l'on a précédemment

notées. Pour prendre une vue plus précise de l'évolution possible des relations politiques, économiques et culturelles, au sein du monde occidental, on s'est donc efforcé de repérer les principales occasions de conflits entre ces forces antagoniques.

### LES RELATIONS POLITIQUES : LES PERSPECTIVES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Il est possible de décrire trois scénarios d'évolution de la Communauté Économique Européenne ; ils diffèrent par le nombre des États-membres, par leur degré d'intégration économique et d'unité politique et par l'intensité des liens entretenus avec les États-Unis.

#### **La formation d'une confédération européenne**

La formation d'une confédération d'une dizaine de membres est l'hypothèse la plus vraisemblable. La solution confédérale a d'abord l'avantage de correspondre à la pratique suivie jusqu'ici par la C.E.E. puisqu'en Conseil des ministres les décisions sont prises à l'unanimité par les Six ; elle a été en France explicitement préconisée par le chef de l'État ; les principes retenus à La Haye sont d'inspiration identique. Enfin une formule de ce type est favorable à l'élargissement du Marché commun puisque la Grande-Bretagne, le Danemark, l'Irlande et la Norvège n'accepteraient pas des institutions « supra-nationales ».

Dans une Europe confédérale, les grandes décisions d'intérêt commun ne pourraient être prises contre la volonté de l'un

des gouvernements des pays-membres. Cependant, pour faciliter la mise en œuvre des politiques communes et les négociations avec d'autres puissances, les institutions européennes seront sans doute modifiées. Diverses modalités sont à cet égard possibles, parmi lesquelles la création d'un « gouvernement européen » qui assurerait les fonctions remplies aujourd'hui par le Conseil des ministres et une partie de celles de la Commission européenne (représentation de la Confédération à l'extérieur, direction des administrations européennes).

L'entrée dans le Marché commun des quatre candidats déjà cités paraît assurée aujourd'hui. A l'avenir, il est possible que d'autres États adhèrent à la C.E.E. (tel pourrait être le cas de l'Espagne et du Portugal, si leur évolution politique et économique le permet). De toute façon, de nombreux pays demanderont à s'y associer ou à compléter les accords en vigueur pour ne pas rester à l'écart du « Grand marché » en formation. Les ex-partenaires de l'Angleterre chercheront ainsi à trouver une formule de substitution à l'A.E.L.E.

Sur le plan politique, l'élargissement de la C.E.E. sera à la fois un atout et un handicap pour l'Europe. L'adhésion de nouveaux membres renforcera évidemment la position diplomatique de la Communauté qui parlera au nom de l'Europe de l'Ouest presque tout entière. Les avantages que représenterait l'entrée de la Grande-Bretagne, sur le plan des forces atomiques, ont déjà été indiqués. Il faut également rappeler que l'une des motivations de la candidature britannique semble justement être la volonté d'échapper à une situation d'allégeance trop étroite vis-à-vis des États-Unis. En ce sens, Londres est susceptible de soutenir les positions indépendantes préconisées par Paris, plus que Bonn, qui ne peut se passer du « parapluie nucléaire » américain.

La Communauté présentera un pôle d'attraction pour tous les États désireux de trouver une solution diplomatique en dehors des deux Grands. Il est significatif, à cet égard, de constater que, dans leurs plus récentes déclarations, les dirigeants chinois présentent déjà l'Europe comme une entité unie.

On peut également penser que la médiation européenne sera recherchée par les États du Tiers Monde, en cas de crise internationale.

Cependant, les divergences d'intérêts et d'opinions politiques seront évidemment très accentuées. Chaque décision importante — prise à l'unanimité, selon la procédure confédérale — sera précédée de négociations au moins aussi longues et mouvementées que les grands débats qui ont marqué les étapes franchies par la C.E.E. dans le passé.

Dans ces conditions, l'intégration économique des États-membres risque de pâtir de l'élargissement de la Communauté. En effet, il sera plus difficile de s'entendre à Dix qu'à Six pour prendre en commun des mesures de politique conjoncturelle, par exemple, ou tenter de mettre au point une politique industrielle européenne.

Bien plus, les réticences de la Grande-Bretagne pourraient être fatales à la politique agricole commune ou à la politique d'union monétaire qui se heurtent déjà à des obstacles multiples (disparités entre les monnaies de partenaires, à la suite des crises sur le marché des changes ; pressions américaines, divergences d'intérêt entre les pays membres, au point de vue agricole). Ces deux questions fondamentales seront reprises avec l'ensemble des problèmes économiques (voir ci-dessous).

Les difficultés que rencontrera la Confédération sont suffisamment grandes pour que l'on étudie deux autres scénarios contrastés, qui sont la dilution de l'Europe dans une grande zone de libre-échange, ou, en sens inverse, le renforcement de sa cohésion par l'établissement d'une fédération.

### **La formation d'une vaste zone de libre-échange**

La formation d'une zone atlantique de libre-échange implique une grande modestie dans les ambitions assignées aux

politiques européennes. Dans une semblable perspective, très peu de restrictions limiteraient les échanges de biens et de capitaux au sein du monde occidental, et les tendances à l'interdépendance des économies qui se sont manifestées au cours des années 60 prendraient une nouvelle ampleur.

En l'absence de législation antitrust commune, les mesures prises dans chaque pays pour contrôler l'action des entreprises multinationales resteraient inopérantes. L'effet de domination de l'économie américaine, dont sont originaires la plupart de ces entreprises, s'en trouverait singulièrement renforcé. Toutefois, à la pénétration américaine répondrait peut-être l'expansion de firmes multinationales d'origine européenne, imitant les méthodes et la technologie d'outre-Atlantique.

Les États-membres conserveraient une grande liberté d'action diplomatique. Les uns chercheraient sans doute à maintenir des liens politiques étroits avec les États-Unis, les autres s'efforceraient de mener une politique d'indépendance nationale, soit seule, soit alliés à certains de leurs anciens partenaires (on peut concevoir, par exemple, des relations franco-britanniques ou franco-allemandes privilégiées).

La formation d'une vaste zone de libre-échange supposerait donc une dilution de la C.E.E. Ce phénomène pourrait être consécutif à l'élargissement du Marché commun si les Dix ne parvenaient à s'entendre durablement qu'en diminuant la cohésion de la Communauté. La pression exercée conjointement par des institutions internationales (G.A.T.T.), les États-Unis, les pays européens neutres dont le statut est peu compatible avec l'appartenance à une communauté politique, et les États-membres dont une large partie du revenu national provient des échanges extérieurs, encouragerait de toute façon la C.E.E. à prendre des positions très libre-échangistes.

On peut également conjecturer un éclatement du Marché commun à une date plus tardive, en cas d'échec d'une négociation considérée comme essentielle par quelques-uns des gouvernements. Un abandon de la politique agricole commune sans solution de rechange acceptable pour la France, des décisions

monétaires incompatibles avec les perspectives tracées à La Haye, pourraient faire naître l'occasion d'une crise de ce type.

Ces hypothèses ont toutefois paru au groupe moins probables que le scénario confédéral esquissé précédemment.

### **La formation d'une fédération européenne**

Au moment de la signature des traités de la C.E.C.A. et de la C.E.E., quelques commentateurs croyaient que la création des « États-Unis d'Europe » était en germe. Dans certains milieux européens, on estima que, pour être véritablement indépendante et ne pas se contenter des politiques de compromis inhérentes à toute entente de type confédéral, une fédération devrait être instituée.

Il n'est pas difficile de décrire le schéma théorique des institutions d'une fédération et de sa politique. Un gouvernement fédéral européen, responsable devant un parlement élu au suffrage universel, aurait compétence pour toutes les questions d'intérêt commun définies par une constitution européenne. La souveraineté de chaque État-membre serait donc limitée comme celle de n'importe quel État fédéral actuel. Par hypothèse, la politique européenne pourrait être très indépendante de celle des deux Grands et s'efforcer de faire contrepoids à leur hégémonie.

Plusieurs obstacles politiques fondamentaux semblent empêcher la constitution d'une fédération : aucun État n'est prêt, à l'heure actuelle, à abandonner sa souveraineté sur une matière de quelque importance. Les petits États ont tout lieu de redouter que leur influence ne diminue dans une fédération où ils côtoieraient des « Grands européens » dont la population et le P.N.B. sont beaucoup plus considérables que les leurs : en revanche la solution confédérale leur donnerait un rôle international qu'ils n'auraient pas en restant isolés. L'Allemagne peut estimer qu'en se fondant dans un ensemble, elle com-

promettra ses chances d'entente avec l'Est au détriment des perspectives de réunification.

A la vérité, il semble que l'hypothèse fédérale ne puisse être sérieusement envisagée qu'à très longue échéance. Il n'est pas interdit de conjecturer qu'en l'an 2000, par exemple, la Confédération européenne, forte de l'expérience acquise jusque-là, tentera de poursuivre le processus d'unification.

### LES RELATIONS ÉCONOMIQUES : L'EUROPE FACE A LA CONCURRENCE AMÉRICAINNE ET JAPONAISE

Quelle que soit sa politique, l'Europe sera très vivement confrontée à la concurrence des deux autres grands pôles du monde occidental. Son développement économique, et même l'avenir de ses institutions, dépendront dans une large mesure de l'évolution future des relations commerciales et du système monétaire international, ainsi que des stratégies qu'adopteront les entreprises multinationales.

#### **L'évolution des relations commerciales et du système monétaire international**

Les récentes mesures protectionnistes américaines ont fortement accentué une crise qui, avec des phases plus ou moins aiguës, a troublé les relations au sein du monde occidental dans les années 60. L'origine profonde de cette crise est l'inadaptation des principes fixés par le G.A.T.T. et les accords de Bretton-Woods au nouveau rapport de force qui s'est créé depuis la guerre entre les Américains et leurs alliés, du fait de la plus grande rapidité de la croissance économique de ces

derniers. Comme tout porte à croire que les décalages constatés aujourd'hui s'intensifieront à l'avenir, les causes de différend entre puissances occidentales devraient s'accroître dans les années 70 ou 80 — ou en tout cas persister jusqu'à ce qu'un nouvel ordre économique international soit déterminé de concert.

Avant d'esquisser quelques hypothèses d'avenir, il n'est pas inutile de rappeler les revendications respectives des États-Unis d'une part, et des pays européens et du Japon, d'autre part.

Les Américains estiment qu'un certain nombre de positions privilégiées qu'ils avaient laissées acquiescer par les autres États du monde libre doivent être révisées, dès lors que ces derniers ont achevé leur phase de « reconstruction » et se montrent souvent capables de les concurrencer avec succès sur leur propre marché. Ils désirent donc que les monnaies les plus fortes soient réévaluées. Ils n'acceptent plus le protectionnisme japonais. Les préférences dont bénéficient les États-membres du Marché commun devraient, selon eux, être étendues au reste du monde : la politique agricole commune et les accords passés avec les pays sous-développés — qui seront sans doute bientôt étendus aux nations anglophones — appellent tout particulièrement leurs critiques. Comme on l'a vu, ils souhaitent que le poids de la défense commune soit plus équitablement réparti.

Leurs partenaires, quant à eux, s'en prennent aux obstacles divers qui n'ont cessé de freiner certaines de leurs exportations, même depuis les négociations de Genève (dites « Kennedy Round »). Ils formulent plusieurs griefs à l'encontre du système monétaire actuel.

— En premier lieu, le « gold exchange standard » fondé sur le dollar, monnaie nationale, leur paraît trop soumis aux aléas de l'économie américaine. Cet inconvénient était peu sensible lorsque les États-Unis étaient un pays moins inflationniste que d'autres, et avait une balance des paiements excédentaire ; tout au plus craignait-on une pénurie de moyens de paiement internationaux. Aujourd'hui, la hausse des prix américains et

le déficit des comptes extérieurs mettent en relief les défauts du système : par le biais des marchés des « eurodollars » et des « dollars asiatiques » créés grâce aux devises possédées par les entreprises multinationales et tous les pays créanciers des États-Unis, l'inflation américaine tend à se propager dans l'ensemble du monde occidental.

— Étant donné la masse des dollars en circulation et les incertitudes qui planent sur le système, des mouvements de capitaux spéculatifs sont très fréquents et portent sur des sommes énormes. Les États qui en sont, malgré eux, les bénéficiaires, subissent de nouvelles pressions inflationnistes et peuvent être amenés à réévaluer ou faire flotter leur monnaie.

Ce système confère enfin aux États-Unis des privilèges exorbitants, puisque le dollar étant monnaie de réserve, ils peuvent s'abstenir de corriger les déficits récurrents de leur balance des paiements. Cette situation leur a permis longtemps d'éviter de prendre des mesures draconiennes de stabilisation que tout autre État aurait dû s'imposer dans la même conjoncture et leur permet encore d'investir hors des frontières nationales et d'acquérir les entreprises étrangères à bon compte.

A l'heure actuelle, les États-Unis ont entrepris de rétablir leur équilibre extérieur, pour des raisons de politique interne : les autres puissances contestent cependant les moyens choisis par les Américains. Il leur paraît en effet anormal de compter essentiellement sur l'excédent commercial pour redresser une situation due en grande partie aux investissements à l'étranger et aux dépenses de guerre. Beaucoup refusent de mettre en difficulté leur propre économie en réévaluant leur monnaie à seule fin de porter remède à des maux dont ils ne sont pas responsables, ou bien ils n'acceptent pas les nouveaux taux de change qui satisferaient Washington. De plus les États du Marché commun craignent que la politique américaine ne compromette l'édification européenne en accentuant leurs divisions.

Ces positions, très schématiquement présentées, seront défendues au cours des multiples négociations commerciales et monétaires internationales qui vont se dérouler pendant les pro-

chaines années, à moins qu'elles n'expliquent les nouvelles mesures unilatérales prises par tel ou tel État. Selon le degré d'entente auquel parviendront les États occidentaux, quatre types de scénarios peuvent être imaginés pour décrire l'évolution future des relations économiques internationales.

*a.* LA GUERRE COMMERCIALE

Si les partenaires en présence ne consentent pas à se faire des concessions mutuellement satisfaisantes, une guerre des tarifs et des taux de change pourrait éclater, selon le modèle des années 30, de triste mémoire. Chaque État chercherait alors à préserver l'équilibre de ses comptes extérieurs en nouant des relations préférentielles avec un petit groupe de partenaires. Il n'y aurait plus de système monétaire international à proprement parler. Les valeurs des monnaies changeraient fréquemment à moins qu'elles ne flottent purement et simplement. Chaque contrat passé avec l'étranger ferait référence à une monnaie spécifique. Les États mettraient sur pied des systèmes de troc (« clearings ») avec leurs principaux partenaires. De petites zones monétaires se créeraient autour du yen, du mark ou du franc suisse ; les zones franc et sterling prendraient une nouvelle importance.

Cette situation comporterait des conséquences néfastes. L'ensemble du commerce international diminuerait, et le rythme de la croissance mondiale s'en trouverait ralenti. Le Marché commun ne résisterait sans doute pas à la tourmente : il ne serait évidemment plus question de réaliser l'union monétaire ; ceux des États-membres actuels et futurs dont le commerce extérieur est plus tributaire que le nôtre du marché américain seraient tentés d'accorder aux États-Unis des concessions inacceptables pour la France, notamment en abandonnant la politique agricole commune ; celle-ci de toute façon serait lourdement handicapée par les difficultés de change.

On peut espérer que l'importance même des problèmes auxquels se heurteraient tous les pays du monde dans une telle

hypothèse les inciteront à s'entendre. Cependant une guerre commerciale temporaire consécutive à un échec d'une première série de négociations, par exemple, ne doit pas être exclue.

*b. LA FORMATION DE BLOCS COMMERCIAUX*

Dans une seconde éventualité, les États se regrouperaient en trois grands blocs commerciaux dominés respectivement par les États-Unis, le Japon et la C.E.E. Les tarifs extérieurs de chacun de ces blocs seraient très protecteurs ; les monnaies de chaque État seraient liées à celles de leurs voisins par des parités fixes mais toutes ces monnaies flotteraient de concert par rapport à celles des deux autres groupes. Le commerce international serait évidemment plus réduit entre les trois grandes zones qu'en leur sein : le système serait sans doute viable mais il ne serait certainement pas le plus favorable à la croissance mondiale.

Certains experts américains ont déjà élaboré des scénarios de ce type ; les propositions allemandes, lorsque la République fédérale a fait flotter le mark, allaient dans le sens indiqué. Cependant, ni la majorité des États européens ni le Japon ne paraissent prêts de sitôt à s'isoler des États-Unis.

*c. LA FORMATION D'UNE VASTE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE*

Le risque existe que le Marché commun se dilue dans une vaste zone de libre-échange sans que les problèmes posés par le statut actuel du dollar ne soient résolus. Plusieurs facteurs jouent en ce sens : les Américains ont paru, jusqu'ici, beaucoup plus soucieux de rétablir l'équilibre de leurs comptes extérieurs, grâce à un excédent commercial, que de modifier profondément le système monétaire international ; de multiples pressions, déjà évoquées, s'exercent en faveur de la réduction des tarifs protecteurs européens ; ni les experts, ni les gouvernements ne s'entendent sur les modalités du nouvel ordre monétaire à créer.

Dès lors que les parités des principales monnaies ont été réalignées et que leurs marges de fluctuation ont été élargies, il est à craindre que les négociations commerciales ne prennent le pas sur les tentatives de réforme du système monétaire pendant plusieurs années. Dans une telle perspective, les relations économiques internationales continueraient à être marquées par des crises de changes répétées et par de nouvelles modifications de parités.

De plus, les intérêts européens seraient lésés sans contrepartie. En effet, l'« Europe verte », les accords passés avec le Tiers Monde et le tarif extérieur commun, pourtant moins protecteur que les barrières douanières américaines ou japonaises, seraient remises en cause ; les Dix ne seraient toujours pas à l'abri des pressions inflationnistes susceptibles de se manifester outre-Atlantique.

#### *d. L'ORGANISATION D'UN NOUVEAU SYSTÈME MONÉTAIRE INTERNATIONAL*

La perspective la plus séduisante serait l'instauration d'un nouveau système monétaire international. Ce n'est pas ici le lieu de présenter les controverses techniques que soulève chacune des solutions proposées (comme le plan Triffin ou le plan Hart-Kaldor-Tinbergen, pour ne citer que les plus connus). Il suffit de rappeler les principes généraux qui devraient être respectés pour que le système soit durable.

Il faudrait d'abord que le rôle de certaines monnaies nationales en tant qu'instrument de réserve soit réduit. Ceci implique que des formules transitoires soient trouvées pour liquider les balances sterling et dollar et que, par la suite, les États s'entendent sur la proportion de devises que le stock de chaque banque centrale ne devrait pas dépasser. L'expérience prouve, toutefois, qu'il serait vain de vouloir totalement supprimer les monnaies étatiques dans les transactions internationales ; on peut, au contraire, penser que l'un des meilleurs moyens d'équilibrer le futur système serait d'accorder un

statut équivalent au dollar, au yen et à la monnaie européenne commune.

— Une monnaie internationale devrait être créée. A l'heure actuelle, pratiquement personne ne pense que l'or pourrait assumer seul ce rôle, car sa production est soumise à des contingences sans rapport avec les nécessités de la croissance ; de plus, la réévaluation de l'or, qui serait probablement nécessaire dans l'optique évoquée ici, relancerait l'inflation mondiale. Mais personne non plus n'en envisage la démonétisation totale. Le principal instrument de réserve serait sans doute constitué par des « droits de tirage spéciaux » auprès du Fonds Monétaire International.

— L'émission de ces droits devrait être décidée en fonction des impératifs de la croissance économique et de la lutte contre l'inflation ; des règles particulières devraient être fixées pour que les pays en voie de développement ne soient pas lésés.

— Le principe de la fixité des parités monétaires paraît le plus favorable à l'expansion du commerce international ; il est, de plus, nécessaire à l'application des politiques communes et à la formation de l'union monétaire : en tout état de cause, l'Europe devrait le conserver.

— Il conviendrait enfin que tous les États concernés acceptent les nouvelles bases du système et s'entendent pour le gérer.

Cette condition politique est la plus importante et aussi la plus difficile à remplir : il paraît, à vrai dire, peu probable qu'une réforme d'ensemble de l'ordre économique international obtienne à brève échéance l'accord de toutes les parties intéressées. A terme, on ne voit pourtant pas d'autre solution conforme aux intérêts politiques et économiques de l'ensemble des nations.

### L'évolution des entreprises multinationales

Certaines projections à long terme font apparaître un risque de disproportion entre le potentiel économique des États et celui des entreprises géantes ; ces prévisions expliquent les craintes de ceux qui croient menacée l'autorité des États.

Une comparaison du produit national brut des nations et du chiffre de vente des principales entreprises, effectuée en 1966<sup>1</sup>, a montré que cette année-là, sur les 50 plus grandes entités économiques, 37 étaient des pays et 13 des sociétés privées, et que sur les 100 plus grandes, 51 étaient des sociétés. Si l'on extrapole le taux de croissance du chiffre d'affaires des plus grandes entreprises au cours des années 60, qui est de l'ordre du doublement en huit ans, on constate qu'un nombre restreint de firmes géantes pourrait assurer à l'avenir les deux tiers ou les trois quarts de la production multinationale des pays développés... Face aux quelque 300 ou même 60 entreprises qui formeraient, dans ces conditions, le noyau industriel appelé à dominer la vie économique du monde occidental dans les années 80, la plupart des États paraissent bien faibles.

Il n'est pourtant pas certain que l'expansion et la concentration de ces firmes continueront au rythme actuel, car plusieurs facteurs peuvent freiner leur développement. L'existence de seuils éventuels au-delà desquels la taille d'une entreprise et la diversité de ses activités excéderaient la capacité d'une direction, est controversée. Il est cependant possible que la croissance des firmes à l'extérieur de leur territoire d'origine soit volontairement limitée par leurs gestionnaires qui considèrent souvent qu'il est prudent de ne pas réaliser une part excessive de leurs activités à l'étranger. Il ne faut pas

---

1. L. BROWN, « De l'Etat-Nation aux entreprises multinationales », traduction française, *Economie et Humanisme*, n° 198, mars-avril 1971.

oublier que les États ne voient pas toujours d'un bon œil les firmes nationales s'expatrier. Les « directives Johnson » ont naguère tenté de limiter les sorties de capitaux privés nuisibles à l'équilibre de la balance des paiements américains. Le gouvernement de Stockholm craint aujourd'hui que des sociétés n'investissent de préférence dans les pays voisins — ou n'y transfèrent leur siège social — pour échapper à la rigueur de la législation fiscale et sociale suédoise. Des mesures restrictives pourraient très bien être prises par certains pays, dans les prochaines années, pour retenir leurs ressortissants.

A un certain stade de développement industriel, il semble que les petites entreprises — spécialisées notamment dans les services — prolifèrent et créent une plus grande part du revenu national : l'expansion hors des frontières de ces petites entités présenterait évidemment peu de risques pour la souveraineté des États. D'une manière plus générale, il est remarquable que les entreprises multinationales concernent surtout les secteurs qui mettent en œuvre une technologie avancée ainsi que quelques domaines particuliers, tels la construction automobile ou le pétrole. Les investissements étrangers restent faibles dans la plupart des industries traditionnelles comme la sidérurgie, le textile et la chimie brute. Il y a donc, semble-t-il, de fortes chances que le tissu industriel continuera à comprendre des entreprises de toutes tailles dont la plus grande partie appartiendra à des nationaux.

La dimension des firmes n'est pas le seul facteur qui compte dans leurs relations avec les administrations des pays où elles s'implantent. Leur mode de gestion joue également un rôle primordial. Plusieurs spécialistes estiment à ce propos qu'au fur et à mesure de leur développement à l'étranger les entreprises seraient naturellement conduites à décentraliser de plus en plus leur direction et à augmenter la proportion des cadres recrutés dans le pays d'accueil. Une telle évolution faciliterait la tâche des gouvernements nationaux, sans doute plus à même de se faire entendre des dirigeants locaux d'une firme « polycentrique » que des responsables qui prendraient leurs

décisions d'un lointain siège social. Il n'est cependant pas du tout assuré qu'à l'avenir, cette hypothèse se réalisera dans tous les cas : les progrès de l'informatique peuvent au contraire favoriser la centralisation des décisions, même pour des organisations très vastes. Quelle que soit sa portée réelle, ce schéma a le mérite de souligner l'importance que les entreprises attachent aux réactions des États.

En effet, dans la plupart des cas, elles ont, jusqu'à ce jour, plus cherché à entrer dans les bonnes grâces des gouvernements locaux qu'à menacer leur souveraineté. Elles ont même parfois mieux répondu que leurs homologues nationaux à la volonté des États, en profitant des aides à l'aménagement du territoire, par exemple...

Il serait cependant hasardeux d'espérer que les relations des pouvoirs publics et des entreprises géantes se régleront toujours harmonieusement, grâce à l'évolution spontanée de ces dernières. La structure des sociétés multinationales peut incontestablement leur permettre de tourner certaines mesures prises par les gouvernements. Les dispositions du contrôle des changes, la politique des exportations et la réglementation du crédit ne sont plus guère opérantes lorsque plusieurs filiales situées dans des pays différents échangent marchandises et capitaux à des taux convenus sans rapport avec les conditions réelles du marché. Les entreprises peuvent également jouer des disparités existant entre les différents systèmes fiscaux pour imputer systématiquement chaque type de transaction dans le pays où le barème de l'impôt est le plus avantageux, privant tous les autres de recettes qui leur étaient dues. Parfois, le conflit oppose moins une firme et un gouvernement que deux États entre eux : c'est le cas lorsque les autorités des États-Unis, agissant au nom de la législation anti-trust, prennent des décisions qui affectent les filiales américaines à l'étranger. Ces risques peuvent inciter les administrations à restreindre les investissements extérieurs directs sur leur territoire. Pourtant les mesures limitatives « à la japonaise » n'ont aucune efficacité dans un marché commun ; elles privent de surcroît leur

auteur d'utiles ressources nouvelles et exposent à des représailles.

Seule la concertation entre les États permettrait de garder en toutes circonstances le contrôle des entreprises multinationales. La coordination des politiques sectorielles, et notamment l'harmonisation des lois fiscales, pourraient éviter les inconvénients évoqués plus haut. Quelques solutions plus ambitieuses ont déjà été proposées : selon la « doctrine Calvo », les filiales d'une entreprise étrangère ne pourraient invoquer la protection diplomatique de leur État d'origine sous peine d'être déchues de la nationalité du pays d'accueil et devraient, en revanche, être soumises exactement au même traitement que les firmes internationales ; le professeur Raymond Vernon préconise la signature d'accords ou de traités entre les États pour régler les problèmes posés par les entreprises multinationales, ainsi que l'institution de juridictions compétentes pour arbitrer les conflits soulevés par l'application de ces accords. A l'échelon européen, une législation commune anti-trust pourrait être élaborée. Un auteur britannique propose même l'« européisation » de certaines filiales américaines qui seraient rattachées à des holdings où les capitaux européens seraient majoritaires<sup>1</sup>.

Les controverses suscitées par l'expansion des firmes géantes sont parfois moins inspirées par les problèmes qu'elles posent aux pouvoirs publics que par *la crainte de voir trop d'entreprises nationales se faire absorber par des groupes étrangers* : le pays perdrait ainsi une partie du profit qu'il pouvait légitimement attendre de la mise en valeur de ses ressources.

Cette réaction s'explique dans une large mesure par les perspectives de croissance impressionnantes des investissements étrangers, américains dans la majorité des cas et bientôt sans doute japonais, ainsi que par certaines de leurs modalités :

---

1. C. LAYTON, *Douze Projets pour faire l'Europe*, traduction française, Denoël.

en effet, s'il se prolonge suffisamment longtemps, le rythme d'augmentation constaté entre 1950 et 1967 aboutirait vers 1985 à un volume d'investissements directs étrangers en Europe de l'ordre de trois cent milliards de dollars, soit l'équivalent du P.N.B. de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie en 1967 (équivalent très approximatif puisque l'on compare des stocks de capital et des productions). En outre, les investisseurs étrangers tendent de plus en plus à racheter des firmes nationales. Parfois ils pénètrent sur un marché par ce moyen ; dans d'autres cas, ils créent des filiales qui concurrencent les entreprises locales avant de les absorber...

De semblables prises de contrôle présentent un risque particulier lorsqu'elles concernent des industries indispensables à la défense nationale ou des biens culturels. C'est pourquoi tous les États occidentaux se réservent la possibilité d'interdire, le cas échéant, le rachat d'une firme nationale.

Dans toutes les autres éventualités, la seule attitude rationnelle consiste à comparer la rentabilité économique du rachat proposé et les autres solutions envisageables. L'absorption par une entreprise étrangère peut permettre de créer des emplois et de répandre dans le pays des méthodes de gestion modernes et des innovations mais les rapatriements de bénéfices risquent de priver la nation d'une partie de la plus-value créée sur son territoire — sans compter les inconvénients qu'ils sont susceptibles d'entraîner pour la balance des paiements. Les firmes nationales ne présentent pas ces désavantages ; cependant elles ne disposent pas toujours d'atouts technologiques équivalents à ceux des entreprises étrangères ni de la puissance financière nécessaire pour atteindre la « masse critique » optimale sur un marché donné. Il semble que, dans bien des cas, ces différents impératifs pourraient être conciliés par la constitution de groupes européens capables de rivaliser avec les firmes multinationales américaines (ou japonaises).

Les différentes menaces qui pèsent sur l'indépendance économique des États retiendraient sans doute moins l'attention si les entreprises géantes et les investissements étrangers ne provenaient pas, la

plupart du temps, d'un pays aussi puissant que l'Amérique. Bien des observateurs estiment qu'en définitive le danger principal vient du *déséquilibre existant entre les États-Unis et les autres pays*, qui ne disposent pas de la même liberté d'action et de la même invulnérabilité...

Cependant, il est peu probable que l'attitude de la Communauté vis-à-vis des entreprises géantes change beaucoup à l'avenir. La plupart des mesures qui viennent d'être suggérées supposent une volonté politique commune qui, dans ce domaine, n'existe pas : ni les Allemands, ni les Britanniques ne semblent très favorables à la mise en œuvre d'une politique industrielle européenne. De plus l'expérience prouve que, bien souvent, les firmes européennes préfèrent s'entendre avec un partenaire américain plutôt qu'avec une entreprise originaire de la C.E.E.

### **Les relations culturelles : spécificités nationales et modèles étrangers**

Il est naturel qu'en régime de liberté des échanges économiques et intellectuels, la culture du pays, prise au sens large « d'ensemble plus ou moins cohérent d'idées, de mécanismes, d'institutions et d'objets qui orientent — explicitement ou implicitement — la conduite des membres d'un groupe donné » (M. Leiris) soit influencée par les modèles étrangers.

Les facteurs qui favorisent la diffusion de ces modèles sont bien connus. Les relations commerciales internationales concernent de multiples biens dont l'objet propre est la transmission de l'information et de la culture : l'augmentation des échanges de livres, revues, films, disques, bandes magnétiques, etc., est plus rapide que l'élévation des niveaux de vie. La même tendance s'observe pour les voyages et séjours à l'étranger de tous ordres. Les perspectives offertes par les perfectionnements des moyens de communication modernes,

et tout particulièrement les progrès attendus des satellites de télécommunication, commencent maintenant à retenir l'attention.

Les jugements portés par les spécialistes sur l'influence présente et future des médias de masse et en particulier de la télévision dans la vie culturelle d'une nation sont contradictoires. Le fait que les émissions sont diffusées en un flux ininterrompu où se mêlent les images d'événements bruts pris sur le vif, l'intervention de personnages réels dans des situations peu ou prou préparées d'avance (jeux, interviews, débats) et la pure fiction, n'aide pas le public à distinguer la réalité de l'illusion, et l'incite à juger tout ce qu'il voit en fonction de critères propres au spectacle (qualité esthétique, force de divertissement). Parallèlement, du côté de l'offre, la réussite attribuée à un programme varie en fonction inverse de son authenticité : « Plus un événement est " fictif ", plus le réalisateur de télévision peut le traiter facilement », note un des responsables de la B.B.C., Martin Esslin, ce qui se traduit par une tendance à valoriser chez les hommes politiques leur capacité de jouer un rôle, et à rajouter un élément de dramatisation à des événements par ailleurs spontanés au cas où la teneur serait trop faible. « Les organisateurs d'une manifestation qui avertissent le service des actualités télévisées qu'elle donnera lieu à des scènes de violence " intéressantes " tirent parti de ce fait fondamental ; parce que les reporters peuvent se préparer à le filmer, l'événement prendra un relief beaucoup plus grand dans l'esprit des téléspectateurs, en tant qu'information, que ne le justifie son importance réelle » (*ibid.*).

Mais face à ces notations pessimistes, on peut faire valoir que des millions de personnes ont été conduites grâce à la télévision à s'intéresser aux affaires publiques de leur pays et d'ailleurs, qu'un grand nombre de réalisateurs de films et de dramaturges ont pu mettre en œuvre leur talent, et que le caractère élitiste de la culture savante entretenu dans une certaine mesure par le livre s'est passablement atténué — sans parler des possibilités incontestables offertes à l'enseignement par cet

instrument pleinement audiovisuel, appelé à s'enrichir de nouveaux perfectionnements techniques tels que la vidéo-cassette.

Quant au risque de matraquage psychologique souvent évoqué, il convient de le relativiser en songeant que les modèles culturels présentés par ces canaux de diffusion collectifs ne sont pas uniformes. Propagandes politiques et publicités commerciales contradictoires cherchent simultanément à orienter l'opinion : lorsque tous les foyers du « village planétaire » pourront être touchés par des messages provenant du monde entier, les tendances opposées n'auront que plus de chance de s'équilibrer, augmentant la liberté de choix des individus plutôt qu'elles ne l'amoindriront.

D'autres facteurs semblent cependant appelés à jouer un rôle plus systématique que les moyens d'information dans la vie du pays : les relations d'interdépendance entre les États occidentaux entraînent dans la vie économique de chacun d'eux la généralisation de certaines méthodes et de quelques valeurs communes. Les entreprises multinationales répandent leurs techniques dans tous les lieux où elles s'implantent ; pour accroître leur productivité et rester compétitives, les firmes nationales s'efforcent d'imiter les procédés auxquels les premières doivent leur succès. Un nombre grandissant de jeunes cadres vont s'initier à la gestion des affaires dans les universités et les entreprises étrangères. Quel que soit le modèle de relations internationales qui se réalisera au cours des prochaines années, il n'est pas douteux que ces phénomènes ne cesseront de prendre du relief et tendront à rapprocher, sinon les objectifs, du moins les méthodes de toutes les sociétés industrielles concernées.

Les conséquences d'une telle évolution ne porteront pas que sur les aspects les plus matériels de la vie économique, mais modifieront sans doute quelques-unes des caractéristiques socioculturelles les plus anciennes de la France. Ainsi, dans l'esprit des dirigeants d'entreprise, la recherche du profit peut achever de supplanter le désir de la sécurité, objectif des petites firmes traditionnelles, gérées comme des patrimoines familiaux. De même,

les agents économiques risquent de plus en plus d'organiser leur carrière selon des normes américaines, en essayant de maximiser leurs gains et leurs responsabilités par de fréquents changements d'emplois. La rationalisation des processus de décision n'est guère compatible avec l'amateurisme, l'individualisme et le goût du secret qui étonnent les observateurs de notre vie nationale.

De semblables contradictions entre les exigences de la modernisation de l'économie française et le maintien de la spécificité de notre culture paraissent prévisibles. Il ne faut cependant pas dramatiser le dilemme qui opposerait la préservation du modèle culturel français aux nécessités du progrès économique <sup>1</sup>.

L'influence de l'extérieur, et même le cosmopolitisme, semblent en effet des traits permanents de la vie culturelle des nations, que ce soit dans les domaines artistiques, scientifiques ou économiques : c'est l'ampleur de la diffusion, dans l'ensemble de la société, des modèles étrangers — jadis connus seulement d'une élite restreinte — qui est nouvelle et non l'existence même d'échanges intellectuels internationaux. De nombreux exemples passés montrent que, dans bien des cas, la sensibilité aux influences étrangères est le signe de la vitalité d'une société et une source d'enrichissement incomparable : les artistes français de la Renaissance ou de l'époque classique n'ont pas particulièrement pâti de s'être inspirés des maîtres italiens ou antiques.

L'attrait que les modèles étrangers exercent de plus en plus sur l'opinion publique montre que les Français ont pris conscience du caractère positif de maints apports de l'extérieur. A une époque pas tellement ancienne, ils pouvaient se représenter l'avenir de l'autonomie culturelle comme une lutte entre le progrès (équipements collectifs, valeurs non matérielles, « grandes œuvres »)

---

1. Les caractéristiques du modèle français d'organisation sociale et les tensions qu'elles risquent de faire naître pendant les prochaines années sont étudiées aux chapitres 5 et 6.

et la régression (gadgets, obsession de la croissance économique, bandes dessinées) où les choix étaient clairs sinon faciles. Il n'en est plus ainsi à partir du moment où le *design* industriel redonne aux objets une personnalité prestigieuse, où le refus de l'efficacité menace de compromettre toute vie civilisée, et où enfin Hogarth, dessinateur de Tarzan, est tenu pour aussi important que son homonyme du XVIII<sup>e</sup> siècle.

En second lieu, la persistance, dans l'aire culturelle occidentale, du clivage pluriséculaire entre imprégnation catholique et protestante, représente un obstacle de poids à l'uniformisation des modèles de comportement. On ne peut manquer d'être frappé par le fait que les pays de culture protestante, où l'absence d'une Église détentrice unique du magistère spirituel a favorisé la multiplication de communautés religieuses restreintes cherchant chacune leur vérité, sont aussi ceux où les formes nouvelles de vie en groupe prennent le mieux, alors qu'elles sont quasi inexistantes dans les pays marqués par le catholicisme romain. Dans le même ordre d'idées, l'observation attentive de traits de mœurs aussi divers que les rites de politesse (ou d'impolitesse !), les attitudes devant la mort ou la conception des rapports du citoyen et de l'État présentent d'un pays à l'autre des contrastes très nets, et semblent évoluer selon des rythmes infiniment plus lents, et plus indépendants des influences extérieures, que les caractéristiques plus immédiatement perceptibles à partir desquelles on pronostique l'uniformisation culturelle.

Enfin, pour terminer sur une note plus concrète, nous voudrions rappeler qu'une des tendances apparemment durables de notre temps est la perte du monopole des grandes œuvres littéraires ou philosophiques comme instrument de rayonnement culturel d'un pays. Ce dernier dépend de plus en plus du dynamisme économique, scientifique et technologique dont ce pays sait faire preuve, pour la raison très banale qu'une langue étrangère ne s'apprend que si l'effort est jugé utile, c'est-à-dire s'il donne accès à un domaine nouveau et

attirant — quel qu'il soit. On aurait donc singulièrement tort d'opposer culture et industrie (ou science) comme si l'une ne pouvait s'épanouir qu'au prix de la stagnation de l'autre. Il serait plus juste de dire que la France perdra infailliblement sur les deux tableaux si les deux efforts à réaliser sont tenus pour distincts, voire antagoniques, alors qu'ils sont fortement complémentaires.

## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

### VERS UN MONDE MULTIPOLAIRE

En examinant tour à tour les perspectives stratégiques et économiques internationales, de multiples éléments d'incertitude sont apparus et il a fallu fréquemment recourir à la méthode des scénarios. Plusieurs questions fondamentales restent en suspens : création de forces nucléaires par l'Europe ou le Japon, instauration d'un nouveau système monétaire international, taux de croissance économique mondial, degré de cohérence et d'indépendance de l'ensemble européen en 1985. Sur tous ces points, nous avons formulé des hypothèses, voire indiqué les prévisions, qui nous semblaient les plus probables mais aucun élément ne nous a permis d'être très affirmatifs. Pourtant des lignes de forces se dessinent, qui permettent d'esquisser quelques caractéristiques du monde en 1985.

Les conditions qui ont présidé dans le passé proche au maintien de la paix, ou plus exactement à l'absence de guerre mondiale, se maintiendront vraisemblablement : les armements atomiques des deux Grands resteront supérieurs à ceux du reste du monde et équivalents entre eux ; si ces armements se multiplient, leur effet de dissuasion en sera encore renforcé. Seule une initiative irrationnelle de l'une des puissances nucléaires pourrait déclencher l'escalade aux extrêmes.

Toutefois, si l'Amérique se désengageait complètement vis-à-vis de ses alliés et si l'Europe et le Japon ne se dotaient pas de moyens

atomiques, la sécurité de l'Allemagne et de l'archipel nippon ne serait pas entièrement garantie.

Quelles que soient les inconnues qui subsistent quant au rythme de l'expansion économique, il paraît certain que s'accroîtra le mouvement de redistribution des forces déjà amorcé, dans le monde occidental, au profit de l'Europe et du Japon. Si les rapports entre les pays développés deviennent ainsi plus équilibrés, il n'en sera pas de même au sein du Tiers Monde où le décollage des pays les plus favorisés rendra encore plus criant le dénuement des autres.

La montée du potentiel économique et peut-être militaire d'États ou de groupes d'États qui ne jouaient qu'un rôle secondaire au lendemain de la guerre continuera à transformer l'équilibre international : au monde bipolaire créé par la guerre froide se substitue un univers plus décentralisé. Le jeu diplomatique, en 1985, sera plus souple et plus complexe.

D'innombrables possibilités d'alliances et de renversements des alliances s'offriront. Les relations entre les cinq grandes puissances, Chine, États-Unis, Europe, Japon et Union soviétique ne seront pas sans évoquer celles des États européens sous l'Ancien Régime ou au XIX<sup>e</sup> siècle.

Dans ce monde multipolaire, les nouvelles puissances seront plus indépendantes par rapport aux deux Grands actuels ; cependant leur liberté d'action restera limitée. Faute de pouvoir, en pratique, faire usage des armes nucléaires, les États ne pourront pas plus qu'aujourd'hui obtenir de gains territoriaux. Chaque puissance sera concurrencée très sévèrement dans sa zone d'influence et notamment auprès de ses « clients » du Tiers Monde par ses quatre homologues dotés de moyens très importants (à l'exception peut-être de la Chine dont l'influence diplomatique ou politique sera plus grande que les moyens matériels).

A ces limites générales s'ajoutent, dans le cas de la Communauté européenne, les difficultés propres aux ensembles multinationaux : l'Europe ne pourra pleinement jouer sa partie sur la scène internationale que si elle adopte des positions communes à tous

ses Etats-membres dans les grands débats économiques à venir, crée sa propre défense et mène, d'une manière générale, une politique indépendante. Les défis auxquels elle est présentement confrontée lui offrent une occasion unique de progresser ; nul ne peut prévoir aujourd'hui si elle saura surmonter ses divisions.

DEUXIÈME PARTIE

**LES FORCES DE CHANGEMENT**

La démarche, suivie dans les *Réflexions pour 1985*, qui consiste à prolonger de manière raisonnée les tendances du passé pour prévoir l'évolution future d'une nation, nous a paru garder toute sa valeur lorsqu'il s'agit de décrire les forces de changement communes à toutes les sociétés industrielles, qui ont déjà marqué notre pays et se continueront selon leur probabilité. Comme nous l'avons vu en comparant, au cours de la première partie, les perspectives de développement des principaux États, la France est en effet loin d'avoir épuisé toutes ses possibilités de croissance économique. On a donc cherché à recenser les « tendances lourdes » de l'évolution de notre société et à en mesurer les effets prévisibles dans les dix ou vingt ans à venir. C'est dans cette optique que sont étudiés, au chapitre 3, les perspectives démographiques, le mouvement d'urbanisation, les changements quantitatifs de la consommation, la montée du secteur tertiaire, les formes et les conséquences principales du progrès technique...

Mais la logique du modèle « classique » de la société industrielle ne saurait expliquer toutes les transformations prévisibles de notre société. Plusieurs phénomènes qui peuvent être observés depuis quelques années dans la plupart des pays développés témoignent d'une transformation des structures mentales et des comportements qui annonce peut-être un nouveau stade de développement, voire une ère radicalement différente, parfois qualifiée de post-industrielle. Nous avons donc, dans le chapitre 4, tenté d'identifier les forces de changement spécifiques de cette société industrielle « avancée » qui se dessine, semble-t-il, avant même que les transformations liées à la phase précédente aient produit tous leurs effets. Cette exploration est évidemment beaucoup plus aléatoire que celle du chapitre 3 ; aussi avons-nous pris soin de baliser notre chemin en rappelant quelques caractéristiques permanentes de la vie sociale dont il serait illusoire d'attendre la disparition.

Puis nous avons étudié les formes de déstructuration de la société qui se font jour : remise en cause des clivages entre les disciplines scientifiques, des découpages de la vie économique en professions et secteurs de production nettement différenciés, des règles traditionnelles gouvernant la répartition des rôles sociaux entre hommes et femmes, jeunes et adultes, spécialistes et profanes, clercs et laïcs, etc.

Il a paru prématuré de vouloir caractériser la société industrielle « avancée » autrement que de façon négative, par opposition aux structures et comportements « classiques » qu'elle pourrait remplacer. Nous avons cependant esquissé quelques conclusions provisoires à l'issue de cette réflexion en décrivant certains problèmes que les nouvelles tendances sont susceptibles de créer : difficulté que les organisations publiques et privées éprouveront pour s'adapter à des besoins beaucoup plus diversifiés, développement d'un sentiment d'insécurité morale dans certaines catégories de la population, recherche malaisée de la rationalité et de la cohérence dans des structures sociales beaucoup plus fluides.

## CHAPITRE 3

### **LA FRANCE, SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE CLASSIQUE : TENDANCES ET PROBLÈMES**

Bien que toute référence au passé soit extrêmement mal vue en prospective, elle est inévitable ici, puisque notre propos est de montrer que les choix inconscients opérés par nos lointains prédécesseurs continuent de peser sur notre avenir. Cela ne saurait surprendre que ceux qui veulent à tout prix que leur époque soit sans précédent, car on ne passe pas en quelques années, ni même en quelques décennies, d'une société de type agraire à une société de type industriel<sup>1</sup>. Le changement profond d'où, semble-t-il, tout est né, à savoir la place privilégiée accordée aux valeurs d'efficacité économique, a mis du temps à se diffuser dans toutes les parties du corps social ; il a, chemin faisant, déclenché un certain nombre de tendances de fond qui sont loin d'avoir épuisé leur élan et avec lesquelles nous devons encore compter. Autrement dit, étant donné son stade de développement, la France se trouve dans le groupe des nations qui n'ont pas encore fait le plein des transformations structurelles propres à un système de caractère industriel, et l'existence de cette « réserve » de changements à venir nous permet de nous représenter à l'avance, avec un degré élevé de probabilité, quelques-uns des traits appelés à carac-

---

1. C'est au chapitre suivant que nous expliquerons pourquoi nous avons cru devoir distinguer les modèles de société industrielle selon qu'ils sont « classiques » ou « avancés ».

tériser les deux ou trois prochaines décennies. Au lieu d'adopter cette attitude neutre, consistant à inventorier les tendances internes de notre évolution, et à en décrire les conséquences, bonnes, mauvaises ou indifférentes, nous aurions évidemment pu prendre la position dite volontariste, qui se donne *a priori* une image souhaitable du futur, et s'efforce d'apprécier les chances de succès aussi bien que les obstacles à surmonter. Cette seconde démarche est la plus séduisante, et c'est à elle que l'on identifie souvent la prospective. Le seul ennui, c'est que les Français sont loin d'être d'accord sur ce qu'est exactement l'avenir désirable, sauf à donner à celui-ci une physionomie suffisamment imprécise. Il nous a donc paru plus utile de prendre une mesure aussi exacte que possible des déterminations que nous crée le fait d'appartenir à une société de type industriel et à une économie de marché corrigée par des interventions publiques, pour essayer ensuite d'en induire les problèmes de développement auxquels nous aurons à faire face en raison même de cette appartenance.

## DE QUELQUES TENDANCES DURABLES

Sans prétendre, tant s'en faut, tracer un tableau exhaustif des changements qui accompagnent le passage à un système industriel, nous retiendrons pour la France quatre grandes tendances qui concernent :

- les comportements démographiques,
- l'utilisation de l'espace habité,
- la consommation des ménages,
- le système de production.

Répetons que de telles tendances n'ont rien de particulièrement nouveau puisqu'elles expriment des transformations amorcées depuis un ou deux siècles, mais on ne saurait les passer sous silence.

D'abord parce qu'elles marqueront encore longtemps notre « paysage », ensuite et surtout parce que leur déroulement simultané pourrait provoquer dans notre développement de sérieux accidents de parcours.

### **Les comportements démographiques**

*a.* En ce qui concerne la natalité, l'interrogation porte inévitablement sur la fin du « *baby boom* » de l'après-guerre et la baisse du taux de fécondité constatée depuis plusieurs années dans tous les pays industrialisés. En effet, les démographes ne sont pas en mesure de dire si cette baisse revêt un caractère conjoncturel, ce qui voudrait dire qu'il y aurait simplement un espacement accru d'un même nombre de naissances par ménage, ou si elle marque une orientation durable, ce qui impliquerait alors une réduction du nombre total des enfants par ménage, comme cela s'était déjà opéré une première fois au XIX<sup>e</sup> siècle. Cette incertitude a conduit les démographes de l'I.N.S.E.E. à retenir deux hypothèses de fécondité dans leurs projections à long terme, dont la plus pessimiste supposerait qu'en l'absence de migrations extérieures le renouvellement de la population serait tout juste assuré. En 1985, la population totale serait, selon les cas (migrations exclues) de 56,6 ou de 55 millions d'habitants.

Tout ce que l'on peut raisonnablement affirmer pour l'instant, c'est que les possibilités de procréation volontaire offertes aux familles par le progrès biomédical, et la réduction de l'éventail des niveaux de revenu et de culture, sont en train de provoquer un effacement des écarts de natalité entre nations développées, entre régions et entre catégories sociales (voire entre confessions religieuses). Les différences de taux font place à une situation plus homogène où la plupart des couples ont 2 à 3 enfants, ce qui n'exclut pas la persistance de

différences de taille entre familles dans la mesure où elles auront été délibérément voulues par les intéressés.

b. A l'autre extrémité du cycle de l'existence, la baisse à long terme du *taux de mortalité* a été une autre caractéristique des sociétés industrielles, et c'est d'elle que provient l'augmentation régulière de l'espérance de vie qui est l'un des signes les moins contestés du progrès des conditions d'existence. Il faut malheureusement noter que cette tendance est en voie de ralentissement ; alors qu'entre 1900 et 1950 le gain obtenu était en moyenne de quatre ans par décennie, entre 1950 et 1960 il n'a été que d'un ou deux ans, et s'est encore amenuisé au cours des années 60. Dans tous les pays développés, le taux de mortalité ne baisse plus, et il arrive même qu'il se relève momentanément certaines années. L'explication, très simple, tient au fait que les marges de progrès tenant au recul de la mortalité « exogène » (celle dont la cause est extérieure à l'individu) s'épuisent peu à peu, en particulier pour la mortalité infantile ; le noyau dur de la mortalité dite endogène ne cédera sans doute qu'avec beaucoup de lenteur, et ne laissera pas de poser à la médecine des problèmes d'une toute autre ampleur.

Cela ne veut pas dire que la France soit parvenue, elle aussi, au seuil de la saturation, car une simple comparaison avec des pays plus avancés suggère de nombreuses disparités à éliminer, par exemple en ce qui concerne la mortalité infantile (dix ans de retard par rapport à la Suède) et la surmortalité masculine à tous les âges.

c. La baisse durable de la fécondité intervenue dans le cours du XIX<sup>e</sup> siècle, tout comme les éventuels progrès que l'on réalisera vis-à-vis de la mortalité aux âges élevés, ont eu et auront pour conséquence un vieillissement de plus en plus marqué de la population ; ce vieillissement prendra dans l'avenir prévisible la forme d'une augmentation très forte, au sein des effectifs de plus de soixante-cinq ans, des groupes les plus âgés (au-delà de 75 ans)

qui, en 1985, représenteraient entre 5,5 et 5,9 % de la population totale, contre 4,6 % en 1968<sup>1</sup>.

### L'utilisation de l'espace habité

L'urbanisation, définie comme l'augmentation de la part de la population vivant dans les villes est un processus que connaissent tous les pays lorsqu'ils passent d'une société agraire à une société industrielle. En France, ce processus s'est déroulé à un rythme beaucoup plus lent que dans d'autres nations, car pendant fort longtemps la croissance démographique, tout comme l'exode agricole, y ont été moins accentués. Depuis la seconde guerre mondiale, ces deux causes de freinage de l'urbanisation ont disparu, puisque la population globale a augmenté de 10 millions d'habitants et que la population agricole a diminué à un rythme de l'ordre de 3 % par an. Les possibilités de progression restent grandes, car, en 1968, la France, avec un taux d'urbanisation de 66 % contre 53 % en 1946, se trouvait en dessous du taux atteint par la Grande-Bretagne dès 1911, et c'est probablement vers 1980-1985 qu'elle parviendra à un taux de 75 à 80 %, ce qui représenterait 41 à 45 millions d'habitants sur un total de 55 à 56 millions.

Cette quasi-certitude sur le volume global de l'urbanisation fait contraste avec le caractère beaucoup plus hésitant des conjectures que l'on peut former à propos des types de villes qui en résulteront. Tout ce que l'observation des tendances récentes autorise à conclure, c'est que :

— la région parisienne ne constitue plus un pôle d'attraction

---

1. *Troisième âge*, collection « Plan et Prospectives », Paris, A. Colin, 1970. Rapport des groupes à long terme du VI<sup>e</sup> Plan.

2. Et que l'on conviendra de distinguer de la *croissance urbaine*, c'est-à-dire de l'augmentation en valeur absolue de la population habitant dans les villes, phénomène qui continuera d'exister même lorsque l'urbanisation au sens ci-dessus se sera arrêtée.

aussi puissant que par le passé ; on note, en effet, qu'entre 1962 et 1968 son taux d'accroissement a été le plus faible de toutes les catégories de villes de plus de 50 000 habitants, alors qu'entre les recensements de 1911 et 1936, il avait été au contraire le plus rapide ;

— en dehors de l'agglomération parisienne, la progression la plus forte ne s'est pas opérée dans les métropoles régionales, mais dans les villes de taille moyenne comprises entre 50 000 et 200 000 habitants ;

— deux styles d'urbanisation paraissent se dessiner simultanément en France : dans la moitié Ouest, on trouve l'armature urbaine classique où coexistent des villes d'importance différente assez distantes les unes des autres et où la distinction entre espace rural et espace urbain est nettement perceptible, tandis que dans le Nord, l'Est et le Sud-Est prédominent des « régions urbanisées » où cette séparation tend à s'effacer.

### **Les perspectives de la consommation des ménages**

La consommation n'est que l'une des deux façons qu'a tout individu de prendre part à l'augmentation de la prospérité économique, l'autre façon étant de travailler moins pour disposer de loisirs accrus. De fait, on peut calculer sur une longue période l'équivalent - P.N.B. de la diminution intervenue en tout pays dans la durée hebdomadaire du travail et l'allongement des congés petits ou grands. Mais si la traduction monétaire de cette augmentation du temps de non-travail est réalisable, il est par contre impossible de déceler à long terme une tendance significative qui serait propre à tous les pays, car il semble exister une liaison étroite entre les traits culturels et la manière dont la durée des loisirs s'accroît. C'est sans doute cette liaison qui explique que la France ait été caractérisée, entre 1945 et 1965, par un allongement assez remarquable des congés annuels et par une augmentation du nombre d'heures

travaillées hebdomadairement. On peut évidemment adopter comme méthode de prévision le principe que les exceptions à la règle ne sauraient durer, ce qui, joint à la tendance générale à la réduction du temps de travail, autorise à pronostiquer qu'à long terme, c'est logiquement sur la semaine de travail que devrait porter la diminution, mais il faut avouer honnêtement que notre connaissance des mécanismes profonds de ce phénomène est insuffisante pour autoriser une prévision sûre.

L'autre manière de recueillir les fruits du progrès économique est heureusement moins grevée d'incertitudes. La régularité avec laquelle, au fil du temps, les catégories dont le pouvoir

	1950	1960	1970	1985
- Alimentation	42,8	36,6	29,1	19,4
- Habillement	10,8	11,1	11,0	8,7
- Habitation	16,8	18,0	19,8	20,7
- Hygiène et santé	6,5	8,8	11,6	18,2
- Transports et télé-communications <sup>1</sup>	6,3	8,1	10,3	12,8
- Culture, loisirs et distractions	7,0	8,0	9,2	11,4
- Hôtels, cafés, restaurants, divers	9,8	9,4	9,0	8,8
	100	100	100	100

Évaluation de la consommation des ménages, 1950-1985 (coefficients budgétaires en volume). Source : I.N.S.E.E. G. VANGREVELINGHE, « Modèles et projections de la consommation », *Economie et Statistique*, novembre 1969.

1. Le pourcentage des ménages possédant une automobile, qui était de 21 % en 1953 et de 55,4 % au début de 1970, passerait à 75 % en 1985, date à laquelle un ménage sur quatre posséderait deux voitures.

d'achat s'élève reproduisent la structure de la consommation des couches de population qui avaient sur elles une avance (financière) de dix ou quinze ans, permet de dessiner la répartition probable de la consommation des ménages et de faire apparaître les changements de structure qu'elle va connaître du fait d'un doublement escompté de la consommation par habitant entre 1965 et 1985. On voit ainsi (cf. tableau précédent) la part de l'alimentation et de l'habillement continuer son déclin, tandis que s'accroît l'importance relative de toutes les autres rubriques, y compris le poste « culture, loisirs, et distractions » qui jusqu'ici n'avait que faiblement progressé en valeur relative.

Les statistiques relatives à la consommation des ménages ne saisissent cependant qu'une partie des phénomènes, parce que les biens et services acquis contre paiement par les particuliers sont loin de représenter tout ce qu'ils obtiennent pour satisfaire leurs besoins. Il faudrait pouvoir y ajouter d'une part les services collectifs fournis à titre gratuit ou à un tarif préférentiel par des organismes non commerciaux et, d'autre part, les satisfactions procurées par le milieu naturel qui n'ont point de valeur marchande.

Un progrès important dans cette direction vient d'être accompli en France depuis que le Centre de Recherche et de Documentation sur la Consommation a effectué un premier essai de mesure de la « consommation élargie » des ménages qui incorpore à la fois leur consommation au sens de la comptabilité nationale, les services collectifs « divisibles » (ceux dont les bénéficiaires peuvent être identifiés) et les transferts liés à une consommation de biens ou de services (ex. l'allocation-logement ou les remboursements de la sécurité sociale <sup>1</sup>).

La consommation élargie ainsi reconstituée retrace l'évolution

---

1. J. DESCE, « Consommation individuelle et consommation collective : premier essai de mesure », *Consommation*, avril 1969, et *Analyse et Prévision*, juillet-août 1969.

des ressources absorbées conjointement par les administrations et les ménages pour la satisfaction des besoins de ces derniers. On appréciera l'ampleur de la perte d'information subie lorsque les achats des particuliers sont seuls pris en compte, en constatant qu'entre 1959 et 1970 ces achats se sont approximativement accrus en francs constants de plus de 60 %, alors que le complément apporté par les administrations *a presque triplé*, soit une croissance annuelle de 10 % correspondant à un doublement tous les sept ans.

D'autre part, à travers le découpage des besoins en trois catégories utilisé dans cette étude, on voit que ce complément d'origine publique apporte un changement assez profond dans la structure de la consommation des ménages. L'intervention publique est particulièrement concentrée sur les « besoins de formation et de sauvegarde de la personne », tandis qu'elle n'affecte pratiquement pas les besoins dits élémentaires et ne joue qu'un rôle d'appoint pour les besoins liés au cadre de vie.

Jusqu'ici, aucun économiste n'a réussi à déceler, dans l'évolution à long terme des consommations collectives, ces tendances de fond analogues aux changements de structure de la production en vertu desquels ont vu prédominer successivement l'agriculture, puis l'industrie, et enfin les services. Pour l'instant, les pronostics se bornent à prédire, soit la continuation de la hausse, absolue et relative, de cette fraction, soit à tout le moins *la persistance des facteurs de hausse*, en particulier :

— les facteurs démographiques, à cause du vieillissement de la population qui accroîtra les dépenses de santé, et des frais d'accueil inhérents à une politique d'immigration plus attentive aux besoins des travailleurs étrangers ;

— le fait que le secteur des activités hors marché (éducation, action sociale, etc.) coïncide largement avec le secteur où les gains de productivité sont les plus faibles <sup>1</sup> ;

---

1. B. de JOUVENEL, « Les deux secteurs : sur les coûts non déclinants », *Analyse et prévision*, février 1969.

— les retards pris en France dans le renouvellement de certaines parties du stock d'équipements collectifs, notamment les hôpitaux, les écoles et l'infrastructure urbaine ;

— le progrès technique, qui créera des occasions supplémentaires de dépenses publiques, en accentuant les besoins de conversion professionnelle et de recyclage et en renchérissant les coûts de production du secteur public, sous réserve des économies de gestion que pourrait apporter l'informatique, par exemple dans les établissements hospitaliers <sup>1</sup>;

— enfin l'influence des changements affectant la consommation des ménages. A très long terme, en effet, les postes budgétaires qui possèdent le plus fort potentiel d'expansion ne semblent plus être ceux qui concernent des biens de consommation durables (autos, équipement du foyer, appareils à usage de loisir), car la France est en train de passer « d'un stade de croissance où le moteur de la demande était avant tout la diffusion de l'équipement, à un stade d'équilibre où la plupart des ménages sont équipés et où la part majeure de la demande est due au remplacement <sup>2</sup>. Au contraire, les postes dans lesquels la part de services (autrement dit d'intervention humaine) est prépondérante, et où la part de capital concerne des équipements beaucoup moins souvent individuels que collectifs — au sens de : utilisés à plusieurs — ont des perspectives de développement très fortes, qu'il s'agisse de l'enseignement au-delà de la scolarité obligatoire, de la protection de la santé, des loisirs de plein air, ou de l'organisation de la vie quotidienne en milieu urbain ou rural.

---

1. *Réflexions sur l'avenir du système de santé*, La Documentation française, pp. 14 sq.

2. G. VANGREVELINGHE, « Modèles et projections de la consommation », *Economie et Statistique*, novembre 1969.

## Les tendances du système industriel de production

Dans une société de type industriel le développement du système de production revêt des formes assez semblables d'un pays à l'autre. Trois d'entre elles paraissent particulièrement importantes : la croissance de l'emploi féminin, l'élévation constante du niveau de qualification, et l'élargissement continu du secteur tertiaire.

### a. LA PARTICIPATION CROISSANTE DES FEMMES A LA VIE ÉCONOMIQUE

La notion de taux d'activité ou de participation à la vie économique n'a guère de signification dans une société pré-industrielle où la très grande majorité de la population tire ses moyens de subsistance du travail de la terre. Elle ne devient pertinente qu'à partir du moment où apparaît la notion d'emploi rémunéré, et par corollaire l'existence pour les femmes d'un choix entre rôle familial et exercice d'un métier (ou une combinaison plus ou moins réussie des deux rôles). Les séries statistiques font apparaître que, depuis le maximum atteint en 1921, le taux global d'activité féminine n'a cessé de baisser pour toute une série de raisons : allongement de la scolarité et généralisation des retraites, exode rural (le taux d'activité est plus élevé en milieu agricole) et, enfin, diminution générale des emplois non agricoles pouvant être exercés à domicile. Mais au recensement de 1968, on constate un arrêt de ce déclin et même une légère remontée, qui apparaît encore plus nettement si au lieu du taux global, on examine le taux d'activité spécifique des femmes mariées, puisque la remontée est perceptible dès 1954. Le fait que le renversement de la tendance soit particulièrement marqué aux âges jeunes, en deçà de quarante ans — et même chez les mères de famille — semble indiquer que cette tendance est assurée d'une certaine durée, pourvu que les conditions dans lesquelles elle s'est développée restent les mêmes. Or, si l'on peut rai-

sonnablement penser que la demande restera forte dans les emplois tertiaires, par contre, l'évolution démographique future créera une situation moins favorable du côté de l'offre de main-d'œuvre féminine, dans la mesure où cette offre sera grossie quantitativement par les conséquences de la croissance démographique des années 1945-1964, et qualitativement par l'accroissement du nombre des étudiantes diplômées d'enseignement supérieur.

#### b. L'ÉLEVATION DU NIVEAU DE QUALIFICATION

Toutes les sociétés industrielles se sont développées en subissant des changements profonds dans la structure des qualifications de leur main-d'œuvre. La France ne fait pas exception à cette règle. Au cours des quatorze années qui séparent les recensements de 1954 et 1968, les catégories qui ont connu la plus grande expansion sont les cadres supérieurs (100 %), les cadres moyens (77 %) et les agents de maîtrise (123 %) ; de même parmi les ouvriers, c'est dans les métiers les plus qualifiés que la hausse est la plus rapide.

En ce qui concerne les perspectives d'avenir, il convient de se montrer prudent, car, en ce domaine, toute conjecture à long terme est au mieux erronée et au pire dangereuse. En effet, elle donne l'illusion de connaître les « besoins » de l'économie pour une année future déterminée, alors qu'en réalité l'évolution s'opérera autant, sinon plus, par création de nouvelles qualifications que par croissance quantitative de celles qui existent maintenant. Il est donc moins important de faire cadrer à l'avance l'offre et la demande une fois pour toutes — ce qui est d'ailleurs chimérique — que de faciliter les adaptations spontanées de la part des membres de la force de travail. On peut cependant utiliser les prévisions déjà effectuées, tant à propos des formes futures du progrès technique que des répercussions d'une large extension de l'informatique de gestion pour en tirer les indications suivantes :

— il y aura une réduction des débouchés offerts à la main-d'œuvre

peu ou pas qualifiée pour les ouvriers (en particulier, dans le textile, le bâtiment, les industries alimentaires et les télécommunications) et les employés de bureau ;

— dans les emplois ouvriers, la main-d'œuvre qualifiée occupera une place plus importante (c'est le cas de la chimie, de la mécanique, du bâtiment), mais l'acquisition d'un tour de main particulier comptera moins que de bonnes connaissances technologiques ;

— enfin, il est probable que l'on verra s'accroître les besoins en cadres moyens et supérieurs possédant une formation scientifique de base, notamment en informatique.

### c. LA PRÉPONDÉRANCE CROISSANTE DU SECTEUR TERTIAIRE

Une dernière caractéristique propre à toutes les sociétés industrielles historiquement connues concerne, paradoxalement, les secteurs non industriels. Non pas que le secteur habituellement qualifié de « secondaire » et qui recouvre pour l'essentiel les activités de transformation opérées en usine soit dépourvu d'importance, puisque c'est son apparition et sa croissance qui marquent le passage d'un type de société à un autre. Mais si l'on examine quels sont les changements les plus frappants qui s'opèrent dans la part relative des différents secteurs, les variations les plus marquées sont d'abord la diminution du pourcentage représenté par l'agriculture dans l'emploi total, et ensuite, la progression régulière du secteur tertiaire qui tend à devenir un peu partout majoritaire dans la population active. Aux États-Unis, c'est après 1956 que l'emploi dans les services (selon une définition qui *exclut* les transports et les télécommunications) a atteint 50 %, et il dépasse actuellement 55 %. En France, l'ensemble « commerce et services » a évolué comme suit : 1953 : 33,3 % ; 1960 : 37,4 % ; 1967 : 40,1 %. En outre, on observe que, depuis une quinzaine d'années, le secteur tertiaire absorbe une part des effectifs nouvellement au travail bien supérieure à celle qu'absorbe l'industrie.

On en tire parfois argument pour conclure que la France est

sous-industrialisée et qu'elle a un tertiaire surabondant, donc partiellement parasite. Il est vrai qu'au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, la population agricole y a diminué moins vite que dans d'autres pays industrialisés, et que le solde des échanges de produits manufacturés, rapporté au P.N.B., y est aujourd'hui particulièrement faible. Par contre, la part de l'industrie (bâtiment exclu) dans la production totale est comparable à celle de la Grande-Bretagne et supérieure à celle de la plupart des autres pays développés (sauf l'Allemagne occidentale), de sorte que le fait d'employer moins de personnel que la majorité des pays de niveau économique comparable signifie simplement que la production industrielle par travailleur est plus élevée. Il est d'ailleurs difficile de tirer des comparaisons internationales un chiffre plafond pour la part de l'emploi industriel dans l'emploi total qui indiquerait le seuil à partir duquel il est « normal » que l'importance relative de ce secteur se mette à décliner au profit du tertiaire. Les statistiques rassemblées par la Commission Économique pour l'Europe à Genève<sup>1</sup> montrent que ce point d'inflexion se situe à des niveaux variables : il semble être de l'ordre de 40 % pour l'Allemagne, la Grande-Bretagne et peut-être la Belgique, et beaucoup plus faible pour les Pays-Bas et la Suède.

Parler d'hypertrophie du secteur tertiaire est également excessif, si l'on prend en compte le niveau des services actuellement offert : « le nombre des personnes employées comme salariées par l'ensemble des activités tertiaires (commerces, transports, services, administrations) pour 100 habitants est actuellement très au-dessous de celui des États-Unis (en 1968, 15,1 % en France contre 22,1 % aux États-Unis) et correspond à celui que ce pays atteignit en 1947 (17,6 %). La prolongation de la croissance de l'emploi dans les secteurs tertiaires observée depuis quinze ans dans notre pays mettrait la France en 1985 au niveau actuel des États-Unis (21 salariés travaillant dans les secteurs tertiaires pour 100 habitants<sup>1</sup>). »

---

1. *Mode de vie, mobilité, loisirs, troisième âge*, collection « Plan et Perspectives », n° 4, Paris, A. Colin, 1970. Rapport des groupes à long terme du VI<sup>e</sup> Plan.

Il ne serait donc ni surprenant, ni inquiétant qu'à la fin de cette décennie, l'économie française se conforme à la structure esquissée dans les travaux précités de la C.E.E. de Genève <sup>1</sup> et qui serait :

	AGRICULTURE	INDUSTRIE	RESTE
1965-1967	16 %	28 %	56 %
1980	10 %	28 %	62 %

Au fond, derrière le débat sur la sous-industrialisation, il y a deux vrais problèmes, qui sont celui de la taille de l'industrie française <sup>2</sup> et celui de la productivité encore souvent insuffisante du secteur tertiaire : dans les deux cas, ce qui est en cause, ce n'est ni un excès de services, ni un défaut de produits industriels, mais le degré d'efficacité avec lequel ils sont obtenus.

### CES TENDANCES SE DÉVELOPPERONT-ELLES SANS HEURTS ?

Essayons maintenant de nous représenter d'avance les incohérences que le développement simultané de ces tendances lourdes pourrait susciter, sans prétendre d'ailleurs en donner une formulation exhaustive.

---

1. Commission Économique pour l'Europe (Nations Unies, Genève), *Étude sur la situation économique de l'Europe en 1969*, première partie : Tendances et perspectives structurelles de l'économie européenne, E/E.C.E./753, 1970.

2. En 1963 on comptait en France 499 000 établissements industriels pour 5 200 000 ouvriers ; en Allemagne de l'Ouest, 553 000 établissements et 9 500 000 ouvriers.

## Les problèmes d'origine démographique

Étant donné la lenteur avec laquelle les changements démographiques exercent leurs effets, les quinze prochaines années seront moins marquées par les variations futures de la fécondité que par l'évolution intervenue dans le passé, dont l'action s'exercera à la fois sur la structure par âge de la population globale et de la population active.

En ce qui concerne la population totale, les traits les plus saillants à l'avenir seront une augmentation du nombre des ménages nettement plus élevée que celle de l'ensemble de la population, du fait de l'action conjuguée des facteurs proprement démographiques (relèvement de la natalité après la guerre) et des tendances à la « décohabitation<sup>1</sup> ». Cette augmentation sera particulièrement nette pour les ménages jeunes (moins de 30 ans), ce qui ne pourra qu'intensifier la demande de logement<sup>2</sup>. Le vieillissement de la population française ne fera que s'accroître si l'espérance de vie aux âges élevés, jusqu'ici stagnante, se met à progresser de manière significative comme elle semble devoir le faire en France depuis 1962 ; il se traduit par un accroissement également sensible, en valeur relative et absolue, des ménages âgés (plus de 75 ans). Il faut notamment souligner l'élévation considérable qui se produira dans le nombre des personnes de plus de soixante-quinze ans, à cause des problèmes de santé particulièrement aigus qu'elles posent : 3 350 000 en 1985 contre 2 280 000 en 1968, soit une augmentation de près de la moitié. En outre, les difficultés d'insertion sociale de cette population aux effectifs croissants ne seront certainement pas atténuées par le développement

---

1. Il y a décohabitation lorsque des individus ou des couples cessent de résider dans le logement d'un autre ménage.

2. *Le Logement*, Collection « Plan et Perspectives », n° 3, Paris, A. Colin, 1970. Rapport des groupes à long terme du VI<sup>e</sup> Plan. Voir notamment la première partie.

spontané des autres tendances : le renouvellement du tissu urbain risque de rendre plus difficiles les conditions d'existence des vieillards dont les logements vétustes mais bon marché au centre des villes seront détruits par des opérations de rénovation ; la diversification et la complexité accrue des produits de consommation pose des problèmes de choix et d'entretien que des personnes âgées sont sans doute moins aptes à résoudre que des personnes plus jeunes qui ont fait leur « apprentissage » de consommation à une période plus récente, tandis que l'élévation du niveau de vie des ménages actifs peut rendre plus vif le contraste entre les satisfactions qu'ils peuvent s'offrir et celles, beaucoup plus limitées, qui sont accessibles aux non-actifs. Enfin, dans la sphère du travail, il n'est guère douteux que l'élévation régulière des qualifications exigées et le renouvellement du contenu des métiers, joint aux rigidités des règles régissant le départ à la retraite (qui ne sont pas, elles, un caractère original des sociétés industrielles, mais un trait institutionnel peut être plus accentué en France que dans d'autres pays semblablement développés) ne contribuent pas à favoriser la conciliation entre vieillissement et maintien de la participation à la vie active.

L'influence des changements démographiques sur la population en âge de travailler (15-65 ans) et sur la population active disponible — grandeur dont la mesure est beaucoup plus aléatoire compte tenu des incertitudes qui pèsent sur les comportements d'activité de certaines catégories — se manifestera de deux manières. D'abord par une augmentation de la population active, assez lente au début du fait de la prolongation de la scolarité obligatoire, et ensuite plus accélérée : 0,6 % par an de 1975 à 1980, puis 0,8 % de 1980 à 1985. C'est un contraste net avec la situation qui a régné durant l'après-guerre, où l'augmentation, d'ailleurs faible, que l'on a constatée n'est due qu'à l'immigration de travailleurs étrangers (entre 1955 et 1966, la population active a enregistré un accroissement d'environ 770 000 personnes, alors que, durant cette même période, l'immigration nette de travailleurs étrangers et algériens

est évaluée à 800 000 personnes). Cet afflux de ressources en main-d'œuvre aura deux conséquences positives. Il créera d'abord des conditions plus favorables à la réalisation d'un fort taux de croissance économique et il aboutira à une stabilisation du rapport inactifs/ actifs qui n'avait cessé de se dégrader depuis 1945.

NOMBRE D'INACTIFS POUR 100 ACTIFS					
1954	1962	1968	1975	1980 *	1985*
118	133,4	139,9	149,4	151,9	151,9

\* Immigrants exclus.

Mais il faut souligner en même temps que, de ce fait, les problèmes de réalisation du plein emploi « vont se poser dans des conditions assez différentes de celles du passé et plus exactement d'avant 1962, période durant laquelle la population active plafonnait ».

Cette croissance des ressources humaines s'accompagnera d'un certain rajeunissement des effectifs, inscrit dans la structure par âge de la population susceptible de travailler. La part des moins de trente ans passera, en effet, de 26,7 % en 1962 à 32,5 % en 1985, avec une pointe de 35 % en 1975.

### Les problèmes liés à l'urbanisation

La poursuite du mouvement d'urbanisation signifie 8 à 9 millions de citadins de plus dans quinze ans, 20 à 25 millions de plus d'ici la

1. *Mode de vie, mobilité, loisirs, troisième âge*, Collection « Plan et Perspectives », n° 4, Paris, A. Colin, 1970. Rapport des groupes à long terme du VI<sup>e</sup> Plan, p. 105.

fin du siècle. Rapprochons ces données prévisionnelles des tendances concernant la consommation et le système de production : on constate que ces millions de citoyens seront largement motorisés ; ils désireront acheter des biens et services très divers et seront amenés à se déplacer dans la mesure où ils ne trouveront pas à les acquérir dans leur environnement immédiat ; enfin, il est probable que la localisation des activités industrielles et tertiaires continuera de jouer un rôle primordial dans la détermination des flux de circulation intra-urbains et dans le choix des lieux de résidence.

Il en résultera trois problèmes clefs, déjà aigus maintenant et que l'écoulement de temps ne fera que rendre plus pressants :

— la nécessité d'accroître la « production » de sol urbain par la création d'infrastructures, et d'inventer des moyens de transférer ce sol aux maîtres d'œuvre publics et privés dans des conditions qui maintiennent le rôle des prix de marché comme indicateurs de rareté<sup>1</sup>, tout en évitant qu'ils ne créent un enrichissement sans cause aux dépens de la collectivité ;

— la régulation des flux énormes — et croissants — de circulation urbaine par des moyens qui tendraient à rendre payante l'utilisation de biens auparavant tenus pour gratuits et que l'on consommerait ainsi de manière moins irréfléchie (certains envisagent même qu'à très long terme, une stabilisation en valeur absolue du parc de véhicules automobiles pourrait devenir nécessaire) ;

— la recherche d'une localisation des activités industrielles et des services qui soit de nature à minimiser le nombre et la

---

1. L'ampleur future de cette rareté est illustrée par une extrapolation simple : sur la base d'une ventilation du prix moyen d'un logement en 1968 en 60 pour la construction, 25 pour la charge foncière et 15 pour les frais annexes, « si l'on suppose que la charge foncière augmentera de 5 % par an en valeur relative alors que les autres composantes resteront stables, le prix sera dans 20 ans de 143 et la répartition de 42 % pour la construction, 47 % pour la charge foncière et 11 % pour les frais annexes », *Le Logement, op. cit.*, pp. 38-39.

longueur des déplacements interurbains, et en particulier des migrations alternantes entre domicile et lieu de travail.

Mais, dans chaque cas, le choix d'une politique urbaine devra affronter une constante de tout habitat humain dans une société civilisée, à savoir ce que le géographe Peter Hall<sup>1</sup> a appelé la contradiction entre l'accessibilité et l'aménité. « Accessibilité » désigne la facilité avec laquelle il est possible de se procurer un certain nombre d'avantages produits par l'homme et qui ne se trouvent de plus en plus qu'en milieu urbain : au premier chef, les emplois (et les possibilités d'instruction pour les jeunes et pour les adultes), mais aussi les commerces, les possibilités de relations amicales, les sources de distraction, et la multiplicité des services dont un consommateur même moyennement aisé trouve normal de disposer. Quant au terme « aménité » il dénote une certaine qualité du cadre de vie qui se reconnaît à la présence immédiate du milieu naturel végétal et animal et à l'absence des traumatismes dont s'accompagne trop souvent la vie citadine moderne.

Or, ces deux qualités de l'habitat sont largement antagoniques : il est bien connu que les lieux les plus riches en possibilités d'accès vers des occasions d'emploi, d'achats, de contacts humains, etc., sont également les plus mal pourvus en aménité, et qu'inversement toute augmentation de cette dernière se paie par une perte du côté de l'accessibilité. Au XIX<sup>e</sup> siècle, on peut dire que les transports en commun, et en particulier le chemin de fer, ont permis de concilier ces deux aspirations en permettant d'établir une liaison entre les emplois et les services, situés principalement dans le centre, et les logements disséminés à la périphérie<sup>2</sup>. Mais cette répartition fonctionnelle de

---

1. P. HALL, « The Search for Environment », *New Society*, 16 avril 1970.

2. Il faudrait ajouter que dans certaines cités industrielles, le problème a été résolu d'une autre façon : par la coexistence sur un même espace urbain central des usines et des lieux d'habitation, ce qui représentait un faible degré d'aménité, mais en contrepartie une absence quasi totale de migrations alternantes pour les travailleurs.

l'espace doit être réinventée pour tenir compte d'une nouvelle situation où une part croissante de déplacements est assurée par l'automobile, néfaste pour l'aménité mais grande pourvoyeuse d'accessibilité.

Le même équilibre doit d'ailleurs être sauvegardé à l'échelle de l'ensemble du territoire. En effet, la création des villes « millionnaires » ou de métropoles d'équilibre peut s'analyser comme une tentative d'enlever à la région parisienne son monopole de « foyer d'accessibilité » en créant d'autres foyers dans les provinces. Mais il faut prendre garde au fait que, par son passé démographique, la France comporte de nombreuses zones de faible densité (la moitié des départements français ont moins de 50 habitants au km<sup>2</sup>) et que la recherche d'un style d'urbanisation dense, du type : 12 millions d'habitants dans l'agglomération parisienne, huit métropoles d'équilibre d'un million d'habitants chacune et 23 à 24 millions dans des villes de 100 000 à 200 000, aboutirait à concentrer 43 à 44 millions de citadins sur environ 21 000 km<sup>2</sup>, tandis que le reste — 11 à 13 millions — se partageraient 525 000 km<sup>2</sup>, soit une densité de 22 à 24 habitants au km<sup>2</sup>, inférieure à la densité actuelle de l'Ariège, du Gers ou du Lot (28 hab./km<sup>2</sup>)<sup>1</sup>. Il deviendrait alors difficile d'entretenir convenablement une superficie aussi vaste et aussi sous-peuplée, devenue une véritable friche nationale dépourvue, à la fois, d'agréments naturels et des avantages de la vie urbaine.

### **Les problèmes de la consommation**

L'inégal développement des différents postes de la consommation des ménages présage la continuation de difficultés déjà familières : faible croissance des débouchés intérieurs de l'agriculture

---

1. P. LONGONE, « Densité et urbanisation », *Population et sociétés*, n° 25, mai 1970.

et des industries textiles, problèmes financiers de la sécurité sociale et des entreprises de transport en commun, encombrements de la circulation, multiplication des accidents de la route, pollution des éléments naturels.

Il est devenu classique, depuis Galbraith, d'opposer l'exubérance de la consommation privée et le dénuement des services publics, et une bonne partie de la prospective de la consommation repose sur une telle dichotomie. Celle-ci est incontestablement valable dans la mesure où les mécanismes de décision qui commandent l'évolution des deux composantes de la consommation élargie sont différents. La part privée relève de décisions individuelles qui donnent à ceux qui les prennent l'impression — sur la réalité de laquelle on peut discuter à l'infini — qu'ils sont maîtres du choix des solutions. La part collective, en revanche, est le résultat de décisions politiques où la relation entre effort exigé et satisfaction obtenue est beaucoup moins nette.

On peut, cependant, se demander si cette vision simplifiée n'est pas à revoir sérieusement. Elle s'accordait parfaitement avec une certaine phase des sociétés industrielles où les « besoins » satisfaits par des services publics sont apparus plus pressants, et où il était en même temps possible de leur faire face grâce à un accroissement de la part du P.N.B. qui leur était consacré — accroissement qui s'est effectivement produit dans tous les pays industrialisés au cours des années 50 et 60. Maintenant ce type de solution devient de moins en moins praticable à cause des limites psychologiques évidentes (même si elles ne sont pas d'une netteté rigoureuse) que rencontre l'élévation continue des prélèvements obligatoires. Dès lors, le fait d'opposer les deux secteurs ne suffit plus pour analyser correctement la répartition des ressources entre consommation privée et fonctions collectives, et ce sont de tout autres problèmes qui devront être traités :

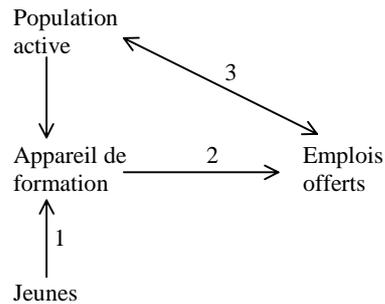
— la recherche — peut-être utopique — de critères de répartition entre secteurs de l'« enveloppe » globale affectée aux diverses fonctions collectives ;

— la nécessité d'un emploi efficace des ressources disponibles au sein de chaque secteur ;

— la place croissante que tiennent les comportements des usagers dans l'efficacité avec laquelle une fonction collective est remplie. Ce phénomène n'était guère apparent dans la production des biens : la productivité de l'industrie des appareils électroménagers ne dépend nullement de l'adresse avec laquelle les ménagères les utilisent. Dans la fourniture des services à caractère marchand, par contre, il est clair que l'expérience, l'éducation et les motivations de l'acheteur représentent un facteur de production non négligeable dans le bon fonctionnement d'un supermarché ou d'une laverie automatique. La même remarque s'applique aux services fournis par des organismes publics. Les nombreux rapports rédigés sur l'étalement des horaires de travail et celui des congés montrent à l'évidence combien un changement de comportement modifierait avantageusement la relation entre la capacité et la demande de transports collectifs. L'efficacité du processus d'éducation est fortement dépendante de l'attitude adoptée par les enseignés. Enfin on se rend compte maintenant qu'en matière de santé, après avoir fait le plein des progrès possibles dans la lutte contre les maladies infectieuses, où l'apport propre de l'individu était modeste, les sociétés industrielles ont affaire à des maladies dont la cause déterminante tient souvent aux conditions de vie que les hommes choisissent de mener, de sorte que, si la collectivité continue d'être tenue pour responsable de la santé publique, il lui sera difficile de ne pas chercher à agir sur les comportements individuels tenus pour coupables de sa détérioration, et sur les entreprises qui en tirent une source de revenus. Après les entraves apportées à la publicité en faveur de l'alcool, puis du tabac, peut-être en viendra-t-on à interdire l'apologie de la vitesse et à lancer des campagnes de sensibilisation en faveur de l'exercice physique et d'une alimentation équilibrée.

### Les problèmes liés au système de production

Le dernier faisceau de tendances qui avait été analysé dans la première section (p. 92) concernait les relations entre les hommes, le système de formation et l'appareil de production. Pour identifier les problèmes d'ajustement qui peuvent en résulter, nous ferons appel à un schéma simple articulant les jeunes en tant que futurs travailleurs, les moyens de formation, la population active et les emplois offerts.



#### a. L'ACCÈS DES JEUNES AUX DIFFÉRENTES FILIÈRES DE FORMATION

Dans un type de société où le rang social est déterminé par la profession, et où celle-ci dépend du niveau d'instruction, les études tendent inévitablement à mobiliser une part régulièrement croissante des effectifs jeunes. C'est une tendance absolument générale dans tous les pays : entre 1960 et 1965, le nombre des étudiants d'université dans le monde est passé de 11 à 16 millions ; aux États-Unis, le taux de scolarisation pour la tranche d'âge 18-21 ans, qui était de 4 % en 1900, atteignait 40 % en 1970. En France, le nombre de jeunes gens se trou-

vant dans une classe terminale de l'enseignement long a été multiplié, entre 1958 et 1969, par 3,5 (ou par 2,3 si l'on élimine l'effet de la croissance purement démographique). Le nombre des étudiants français inscrits à l'Université est passé au cours de la même période de 165 000 à 450 000. Cet accroissement de la demande aura une conséquence, déjà notée aux États-Unis, et qui commence maintenant à être perceptible en France, à savoir qu'un diplôme devenu moins rare ouvre moins de portes que pour les générations antérieures. Ainsi « avec le baccalauréat, le jeune a moins de chances en 1968 d'être cadre moyen qu'en 1962 ». Vu sous un autre angle, le même phénomène se traduit, pour un emploi donné, par une élévation de la qualification requise que ne justifie point toujours le changement de technicité du travail à accomplir.

*b.* RELATION ENTRE FORMATION REÇUE ET EMPLOIS DISPONIBLES

Une situation idéale supposerait un ajustement continu entre les implications d'une division sociale du travail constamment changeante, la formation dispensée dans les divers enseignements, et les attentes professionnelles des futures personnes actives. Il est peu probable qu'au cours des quinze prochaines années ces trois forces convergent spontanément vers une situation cohérente. Il n'est d'ailleurs pas souhaitable qu'il y ait une adaptation étroite entre la structure de la formation et celle des débouchés, parce que les fins de l'éducation, on l'a souvent dit, ne se bornent pas à approvisionner l'économie en travailleurs productifs. Ce n'est, en outre, guère possible puisque, comme on l'a vu dans la section précédente, les prévisions concernant les besoins futurs du système de production ne conduisent pas à des conclusions nettement tranchées.

Il est néanmoins permis de penser que la croissance économique

---

1. C. DELCOURT, « Les jeunes dans la vie active », *Économie et statistique*, décembre 1970.

assez forte sur laquelle on peut raisonnablement tabler entraînera des risques de distorsion entre les transformations de la structure de l'emploi et la composition de la population active jeune par niveau de qualification, dont la correction exigera — au sein des entreprises et dans les organismes d'éducation permanente — des mécanismes d'adaptation beaucoup plus puissants que par le passé, et le recours systématique à des méthodes de formation rapide.

c. RELATION ENTRE POPULATION ADULTE ET MARCHÉ DE L'EMPLOI

La manière la plus classique d'appréhender ce type de relation consiste à s'interroger sur les risques de chômage que les changements prévisibles dans l'offre d'emploi peuvent faire peser sur les travailleurs en activité. Il est tentant d'invoquer, à cet égard, l'effet stabilisant que provoquera la part croissante occupée dans l'emploi total par le secteur des services, moins exposé à la concurrence internationale. Mais le recul de l'activité du petit commerce montre que le tertiaire peut être, lui aussi, en butte aux aléas de la compétition. En outre, dans le reste de l'économie française, sans même évoquer les exemples particulièrement visibles de l'agriculture et des charbonnages, il serait imprudent de croire que le changement technologique, les restructurations du secteur industriel et les modifications de la division internationale du travail ne poseront pas pour la main-d'œuvre des problèmes sérieux d'adaptation. Pour ne citer qu'un cas, étudié de près par le B.I.P.E.<sup>1</sup>, le progrès technique en cours dans l'industrie textile, qui s'oriente vers une automatisation poussée et des filières de production raccourcies, amènera vraisemblablement, à longue échéance, une forte diminution de l'emploi non qualifié, qui est prédominant dans ce type d'activité.

---

1. Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques. *L'Avenir à long terme des industries textiles*, ronéoté, janvier 1968.

Mais la relation entre marché du travail et population active joue également en sens inverse, en ce sens que les caractéristiques de cette population peuvent donner naissance à des demandes explicites touchant la nature des emplois offerts. Il s'agit d'abord du travail à temps partiel qui, en dépit des critiques parfois fondées qui lui sont adressées, semble correspondre néanmoins aux besoins de certaines couches de la population dont les effectifs vont s'accroître et qui peuvent souhaiter bénéficier d'une latitude de choix plus grande que la simple option inactivité (ou étude) — travail à temps complet : les jeunes étudiants, les personnes âgées et les femmes mariées n'ayant plus charge d'enfants. Mais pour cette dernière catégorie, il serait étonnant qu'une autre demande ne continue pas à s'exprimer avec force : celle d'une réduction des obstacles qui s'opposent à ce qu'il y ait une proportion plus importante de femmes dans les emplois supérieurs autres que les métiers traditionnellement féminins ; or, les progrès observés entre les deux derniers recensements sont assez lents, et nuls pour la catégorie « cadres administratifs supérieurs et ingénieurs ».

#### d. RELATION ENTRE POPULATION ACTIVE ET APPAREIL DE FORMATION

Le changement irréversible en vertu duquel les connaissances scientifiques tendent à avoir, dans l'exercice du métier, plus d'importance que l'expérience et la pratique, a des conséquences qui n'ont été perçues qu'à une date assez récente. La première et la plus évidente est que le renouvellement assez rapide du stock de connaissances entraîne dans le « cycle de vie » d'une spécialisation professionnelle un raccourcissement d'autant plus marqué qu'elle sera plus dépendante de l'évolution scientifique et technique. D'où la nécessité tant affirmée d'un recyclage périodique, seul moyen efficace de prévenir le chômage à cinquante ans.

Mais si l'acquisition du savoir peut et doit s'étaler sur le

cours de toute une vie au lieu d'être bloquée sur les premières années, toute une conception séculaire de la façon dont s'enchaînent les diverses phases de l'existence se trouve mise en question, comme l'avait déjà souligné avec netteté le Groupe 1985<sup>1</sup>. Conclusion logique, mais dont on est loin d'avoir tiré toutes les conséquences.

L'éducation dite permanente est trop souvent perçue comme un supplément d'études venant se superposer à un cycle d'enseignement scolaire et universitaire inchangé et qui ne concernerait que les personnes actives (de préférence les cadres), sorte de tribut qu'elles auraient à payer pour ne pas se trouver précocement mises au rebut par le changement rapide des connaissances. Or, pour être vraiment féconde, et éviter de faire peser sur l'économie une charge excessive, elle doit, en fait, remplir plusieurs fonctions.

En ce qui concerne la population active, il faut certes qu'elle permette la mise à jour des connaissances ; mais il faudrait également qu'elle ouvre des possibilités de promotion à ceux qui ont pris un mauvais départ, et qu'elle offre le moyen d'opérer une conversion à ceux qui, ayant épuisé l'intérêt d'une profession, souhaitent commencer à mi-course une seconde carrière, ou aux travailleurs âgés qui n'ont pour l'instant d'autres possibilités que de persévérer dans le même métier jusqu'au moment de la retraite obligatoire.

Il serait, d'autre part, fâcheux de limiter le bénéfice de cette éducation permanente à la population au travail, car ce serait ne pas tenir compte d'un facteur important déjà évoqué, à savoir le désir que ressent une partie de la population féminine d'exercer ou de reprendre un emploi lorsque les tâches familiales sont devenues moins absorbantes,

---

1. « Plus radicalement, c'est la séparation rigide de la vie en trois périodes étanches (formation, vie active, retraite) qu'il convient de mettre en question (...) : la concentration des opérations de formation dans une période homogène, en début de vie, (est) une formule peu rationnelle. (...) On évitera ces inconvénients en préférant le recyclage à la prolongation de la scolarité, et en étalant les opérations de formation sur toute la durée de la vie », *Réflexions pour 1985*, pp. 59-60.

ou bien ne le lui permettre qu'à des conditions peu favorables faute d'avoir pu entretenir l'acquit antérieur.

On doit même se demander si la conception des études supérieures, situées en amont de l'éducation permanente, ne risque pas d'être remise en question par cette dernière. Mais cette question ne peut être abordée utilement qu'à la lumière des transformations que sont en train de connaître les sociétés industrielles avancées, et qui vont faire l'objet du chapitre suivant.

## CHAPITRE 4

### **CONSTANTES ET CHANGEMENTS DANS LES SOCIÉTÉS INDUSTRIELLES AVANCÉES**

Le concept de société industrielle a fait la preuve de ses vertus intellectuelles lorsqu'il s'agit de rassembler sous une notion unique un grand nombre de transformations à long terme que l'on voit s'opérer de manière assez identique dans les pays — et les régimes politiques — les plus divers à partir du moment où ils parviennent durablement à maîtriser la rareté économique et les lois de la nature. Mais, depuis plus d'une dizaine d'années, le sentiment se répand que les « mutations en train de s'accomplir sont beaucoup trop nombreuses et trop profondes pour que l'on puisse les considérer comme découlant uniquement de la logique de la société industrielle : ce serait en fait une phase nouvelle de l'histoire qui s'ouvrirait, phase pour laquelle les étiquettes ne manquent pas : post-civilisation, ère de l'opulence, civilisation de masse, société post-industrielle ou technétronique. Pour les partisans de cette interprétation, le monde serait en train de connaître une révolution à côté de laquelle 1789 ou 1917 feraient figure de petits accidents historiques, qui n'ont guère touché qu'à la distribution du pouvoir et des richesses, alors que maintenant, c'est toute la vie individuelle et sociale qui va se trouver métamorphosée au point de n'avoir plus rien de commun avec ce que l'on a connu depuis que la civilisation existe. En outre, un tel processus se déroulerait dans un laps de temps qui se compterait en décennies et non plus en siècles ou en millénaires, ce qui

donnerait à ce « choc du futur » une puissance d'ébranlement sans précédent.

De telles affirmations ne peuvent laisser le prospectiviste indifférent. Entrer dans l'avenir à reculons étant pour lui le péché par excellence, on conçoit qu'il désire ne pas rester prisonnier de mécanismes intellectuels trop marqués par un passé qui serait de moins en moins riche de leçons, et qu'il se préoccupe d'introduire dans sa vision des futurs possibles toutes les forces de changement et surtout celles qui lui paraissent introduire des discontinuités par rapport aux évolutions antérieures.

Mais quel que soit son désir d'ouverture aux faits porteurs d'avenir, il lui faut bien constater que la plupart des textes qui se veulent « vraiment » prospectifs se bornent à des variations sur le thème : les changements déjà intervenus vont inévitablement s'accompagner de transformations dans les domaines restés jusqu'ici assez stables — ce qui suppose qu'un nouvel ordre est en train de se mettre en place et que tous les éléments du puzzle, sans exception, vont progressivement se redistribuer sous son influence. Sans vouloir trancher la question, il nous a paru plus prudent de prendre pour hypothèse que la société dite industrielle persisterait dans ses formes *classiques* et que, par-delà les changements apparents, elle conserverait nombre de ses caractères originaux ; mais au fur et à mesure qu'elle arrive à un stade que l'on qualifiera faute de mieux *d'avancé*, elle tend à connaître des transformations véritablement nouvelles que l'on ne saurait induire du simple prolongement des évolutions passées. C'est cette coexistence entre des mutations illusoires et d'authentiques novations qui fournira à ce chapitre son fil directeur.

## DE QUELQUES MUTATIONS ILLUSOIRES

Il n'existe aucune méthode infaillible pour distinguer les changements apparents des autres, mais on peut au moins suggérer un petit nombre de règles élémentaires de sagesse qui éviteront peut-être de commettre quelques contresens grossiers :

— d'abord, admettre l'existence de certaines constantes de la vie individuelle et collective ;

— ensuite, prendre conscience de la persistance de l'héritage du passé ;

— enfin, bien mesurer la difficulté qu'il y a à identifier les faits réellement « porteurs d'avenir », c'est-à-dire créateurs de discontinuités.

### **Rappel de certaines constantes**

Un des moyens les plus sûrs de voir des changements partout, et par conséquent de s'interdire d'apercevoir ceux qui se produisent véritablement, est de cultiver l'attitude intellectuelle que Julien Benda appelait le « mobilisme », c'est-à-dire la croyance en un perpétuel devenir dans n'importe quel domaine.

Certes, il n'est pas question de nier que notre époque ne soit à bien des égards beaucoup moins stable qu'autrefois, et l'on suit volontiers Alvin Toffler lorsqu'il nous dit que l'ère où nous vivons se caractérise par un degré croissant d'éphémère, de nouveauté et de diversité. Cela étant, on n'aura garde d'oublier que les affaires humaines continuent d'être marquées par un certain nombre de constantes que tous les symptômes de mutation dont nous sommes les témoins ne semblent pas près de faire disparaître. Quelques exemples :

— selon les psychologues, et plus particulièrement les psychanalystes, il y a en chaque être humain un « noyau anthropogène spécifique<sup>1</sup> » dont les lois de développement ne se peuvent expliquer ni par la pure animalité, ni par la seule référence aux conditionnements de l'environnement social, et que l'on ne doit pas manipuler arbitrairement sous peine de traumatismes psychiques graves ;

— on veillera également à ne pas confondre « certains produits de l'esprit, qui changent au cours du temps, avec la *faculté de l'esprit* qui engendre ces produits, faculté qui elle ne change pas » (J. Benda<sup>2</sup>). Si le progrès incessant des connaissances aboutit à modifier plus rapidement que par le passé notre manière de concevoir le monde, il n'y a aucune raison de considérer que la pensée scientifique va adopter désormais une démarche fondamentalement différente ;

— de la même manière, on ne peut pas exclure l'éventualité que l'État, création historique, fasse à la longue place à un autre type d'organisation globale des unités politiques, et qu'il subisse le sort du régime féodal auquel il s'est substitué, mais cela n'entraînera pas pour autant le dépérissement du politique et de ses fonctions spécifiques qui sont la préservation de la sécurité externe et de la concorde interne ;

— enfin rien n'autorise à penser que les affaires publiques d'un pays cesseront d'être marquées par le caractère *arbitraire* (donc générateur de contestations) des échelles de valeurs et des institutions sociales, et par les contraintes inhérentes à la rareté de toute chose désirable — qu'il s'agisse du pouvoir, de la richesse ou du prestige. Croire le contraire, c'est s'imaginer que les conflits sociaux sont imputables à un ennemi commun et impersonnel — la technologie, le nouvel État industriel, le « système », etc. — qui nous asservirait à ses fins égoïstes et que tout le monde aurait intérêt à détruire ; c'est nier également

---

1. G. MENDEL, *Le Conflit de générations*, petite collection Payot.

2. J. BENDA, *De Quelques Constantes de l'esprit humain*, Gallimard, p. 103.

le rôle joué par l'existence d'intérêts divergents et antagoniques dans les atteintes à la concorde sociale...

### **L'héritage du passé**

En outre, bien des signes de mutation peuvent être réinterprétés comme une simple prolongation de tendances passées nées avec la société industrielle classique. L'extension régulière du secteur tertiaire, la réduction en valeur absolue et relative du nombre des travailleurs manuels ou la diminution de la durée du travail sont des changements de structure amorcés depuis plusieurs décennies. On ne peut y voir l'annonce d'une ère « trans-industrielle » radicalement nouvelle qu'en les poussant jusqu'à leur limite extrême, c'est-à-dire l'entière disparition de l'ouvrier, de l'industrie et du travail rémunéré dans une future société cybernétique et de loisir — saut que les prophètes des temps à venir hésitent généralement à effectuer.

Même le caractère vraiment sans précédent du rôle joué par le couple science-technologie dans les transformations économiques et sociales mériterait d'être relativisé. Certes les arguments ne manquent pas en faveur de la thèse de la mutation. L'innovation n'est plus, comme aux premiers temps de l'industrialisation, le fait d'individus isolés généralement plus riches d'expérience pratique que de savoir théorique ; elle résulte plutôt d'un effort délibéré pour appliquer systématiquement la méthode scientifique à toute la filière de production, depuis la matière première (obtenue de plus en plus par voie synthétique) jusqu'à la demande finale, prospectée dans ses composantes les moins visibles par les études de marché. De plus, cette manière de procéder déborde le champ de la production au sens strict — le seul entrevu en 1897 par le jeune Valéry dans son article « Une conquête méthodique » — pour s'étendre aux activités non marchandes du secteur public, voire à la vie privée. Sous un autre angle, certains

économistes diagnostiquent un changement profond dans l'importance respective des différents facteurs contribuant à la croissance économique. Lors de la phase dite de « croissance extensive », le rôle principal était tenu par l'augmentation des quantités de facteurs de production (travail et capital) mises en œuvre ; la phase de croissance « intensive » dans laquelle entrent progressivement tous les pays industrialisés se caractérise par la primauté des aspects qualitatifs dans les facteurs de croissance : élévation de la qualification du travail, progrès des connaissances, efficacité de la gestion. Cependant, s'il est vrai que la science constitue une véritable « force productive », il est probable que notre époque ne s'en serait pas aussi facilement aperçue si elle n'y avait été aidée par l'existence préalable d'une conception instrumentale, utilitariste, du savoir, qui est au fond parfaitement accordée au mode de production de type industriel et à l'esprit général dont il s'accompagne. Sans remonter jusqu'à Bacon, ou à Voltaire (pour lequel « aucune théorie, aucune recherche n'est inutile »), on doit au moins se souvenir que pour un économiste classique comme John Stuart Mill, « toute extension de la connaissance des phénomènes naturels a un résultat plus ou moins immédiat dans la production <sup>1</sup> ».

En fait, la recherche des antécédents ne devrait-elle pas remonter au-delà de l'héritage de la société industrielle ? Deux raisons nous incitent à répondre affirmativement. La première, développée au chapitre 2, est que les pays ne réagissent pas tous de la même façon aux changements de mœurs selon qu'ils sont par exemple de culture protestante ou catholique. En second lieu, on risque de mal comprendre la crise actuelle de l'enseignement si l'on ne se réfère qu'à ses origines immédiates, c'est-à-dire la généralisation à l'ensemble d'une tranche d'âge d'un avantage autrefois réservé à une minorité. Certes, ce

---

1. J. S. MILL, *Principes d'économie politique*, traduction française, 1. 1, chap. 2, § 8.

saut quantitatif est important, mais pour en percevoir la véritable portée, il faut peut-être voir en lui le paroxysme d'un processus amorcé de longue date, sous l'Ancien Régime, à savoir la « scolarisation de l'éducation » (Philippe Aries<sup>1</sup>), qui s'est substituée à l'apprentissage par le contact en situation réelle avec les aînés, et a instauré une séparation marquée entre les adultes et les jeunes, désormais « socialisés » à peu près exclusivement par l'école et par la famille. Dans cette perspective, les sources de malaise contemporain ne sont plus à rechercher seulement dans le décalage entre Université bourgeoise et exigences de démocratisation, ou dans le conflit mal résolu des « deux cultures » littéraire et scientifique, mais dans une impossibilité de généraliser sans heurts à toutes les couches sociales un mode d'accession à l'âge adulte dont les carences se supportaient seulement parce qu'elles n' affectaient que des catégories restreintes mieux aptes à les supporter.

### **Quelques véritables faits porteurs d'avenir**

Même si des changements s'accomplissent réellement, les difficultés ne disparaissent pas pour autant, mais leur nature varie selon que l'on croit se trouver en présence de tendances déjà confirmées ou devant l'émergence de nouvelles tendances.

Dans le premier cas, que l'on peut illustrer par l'exemple du nombre des handicapés sociaux ou plus généralement de l'importance des « laissés pour compte de l'abondance » qui, d'après certains travaux de prospective sociale, ne feraient qu'augmenter, il convient de se demander si les séries statistiques sont suffisamment longues et homogènes pour que l'on puisse valablement les extrapoler : bien souvent la réponse est négative. Ainsi serait-il imprudent d'énoncer des conclusions générales sur l'évolution future de l'inégalité des revenus

---

1. P. ARIES, « Les âges de la vie », *Contrepoint*, n° 1, 1970.

en France à partir d'une base aussi restreinte que la période 1959-1965.

Dans la seconde éventualité on se trouve en présence du problème classique de l'identification des phénomènes que l'on qualifie quelquefois de faits porteurs d'avenir, ceux qui, malgré leurs dimensions apparemment modestes (ou le caractère très récent de leur développement) sont considérés par certains observateurs comme marquant un tournant nouveau... tant qu'ils ne se sont pas révélés être un épisode sans lendemain. C'est ici que la réflexion prospective devient à la fois passionnante et pleine de risques. Le caractère très général des préoccupations manifestées dans les pays industriels à l'égard des atteintes au milieu naturel peut n'être qu'une fièvre passagère, ou résulter d'une attitude profondément transformée vis-à-vis de la nature, à moins qu'il ne constitue plutôt (ou en outre) un symptôme supplémentaire de l'irritation avec laquelle des décisions d'implantations sont accueillies lorsqu'elles ont été prises de manière par trop unilatérales. De même, devant un autre phénomène « qualitatif » comme l'apparition de conceptions nouvelles de la vie professionnelle prenant la forme de communautés — d'individus ou de ménages — vivant en circuit relativement fermé, on peut hésiter entre deux interprétations extrêmes : défi radical au mode occidental d'organisation sociale qui peut déboucher sur un nouveau modèle de civilisation (Edgar Morin <sup>1</sup>), ou espace protégé à l'usage de ceux qui ne savent pas supporter les pressions de la société « méritocratique », et peut-être nécessaire à la survie de cette dernière (Jesse R. Pitts <sup>2</sup>).

---

1. E. MORIN, *Journal de Californie*, Le Seuil.

2. J. R. PITTS, « The Hippies as Contrameritocracy » (*Dissent*, juillet-août 1969) et « The Counter Culture : Tranquilizer or Revolutionary Ideology ? », (*ibid.*, juin 1971).

## LES VRAIES NOVATIONS ET LEURS CONSÉQUENCES

### **Vers une société déstructurée**

Si la société industrielle avancée recèle un trait suffisamment nouveau et durable pour que toute prospective de ces quinze prochaines années doivent en tenir compte, ce n'est pas dans la présence de tel ou tel phénomène isolé, jamais noté auparavant, qu'il faut le rechercher. Il nous semble plutôt résider dans une certaine convergence entre des évolutions qui, tout en paraissant se dérouler de manière indépendante, ne s'en trouvent pas moins faire pression toutes à peu près dans le même sens, et conduire à une remise en cause générale des concepts, catégories, fonctions, rôles sociaux, etc., utilisés pour introduire de l'ordre dans la réalité et permettre tout à la fois de la penser et d'agir sur elle. Contribuent à cet effacement des frontières habituelles : le progrès des sciences et des techniques, les transformations socio-économiques, et l'apparition d'attitudes nouvelles.

#### *a.* PROGRÈS SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

L'un des résultats les plus constants de l'avancement des connaissances est de supprimer toutes les distinctions (Roger Caillois <sup>1</sup>), de faire apparaître l'existence de relations subtiles entre des phénomènes traditionnellement considérés comme des entités distinctes que l'on croyait pouvoir appréhender séparément. Si « l'environnement » est devenu un thème fortement politique,

---

1. R. CAILLOIS, *Le Mythe et l'homme*, Gallimard, p. 140.

l'une des raisons en est que les sciences de la nature ont mis en relief l'interdépendance des différents chaînons du cycle écologique, en vertu de laquelle des éléments nocifs d'origine agro-industrielle peuvent circuler presque indéfiniment d'une forme vivante, végétale ou animale, à une autre ; la caution d'une démonstration scientifique est venue ainsi prêter main forte à ce qui, sans elle, n'aurait été qu'une opinion parmi d'autres.

Même dans les sciences de l'homme, où l'administration de la preuve est infiniment plus malaisée, on ne peut manquer d'être impressionné par la multiplicité des efforts accomplis pour dégager des rapports de causalité plus ou moins directs entre des secteurs de la vie sociale tenus pour indépendants aux yeux du sens commun. On citera notamment comme particulièrement significatifs :

— l'hypothèse, déjà avancée dans les *Réflexions pour 1985*<sup>1</sup> et reprise par des psychanalystes comme Mitscherlich<sup>2</sup> du caractère pathogène des agglomérations organisées trop exclusivement en fonction de critères d'efficacité technique ou de rentabilité financière, au détriment de la croissance mentale et affective de ceux qui les habitent ;

— le rôle attribué à la « scolarisation de l'éducation » évoquée plus haut et à la coupure entre la vie professionnelle du père et la vie familiale, dans la multiplication des conduites d'agression ou d'autodestruction ;

— l'effet démoralisant que pourrait avoir l'effacement de tout lien clairement perceptible entre les efforts consentis et les résultats obtenus dans une société où les « détours productifs » ne cessent de s'allonger<sup>3</sup>.

Ainsi les progrès des connaissances amènent-ils à renoncer

---

1. Chapitre I, p. 30.

2. A. MITSCHERLICH, *Psychanalyse et urbanisme*, traduction française, Gallimard.

3. E. KOHAK, « Being Young in a Post-Industrial Society », *Dissent*, février 1971.

à des compartimentages apparemment bien établis, à mettre en rapport des aspects inattendus de la réalité, et à opérer du même coup des réadaptations mentales laborieuses.

La dynamique du progrès technique et l'interdépendance de ses diverses formes provoquent, tout comme l'avance des connaissances, une remise en cause des découpages traditionnels de la réalité socio-économique. Une première raison tient au fait qu'aucun domaine de connaissance appliquée ne peut progresser sans emprunter à des domaines autres, si bien qu'un secteur de production peut être renouvelé par des innovations venues de l'extérieur (biologie et détergents, chimie et produits textiles, etc.) et qu'une spécialisation professionnelle peut se transférer vers des activités toutes différentes : le simple examen de la liste des collaborateurs du *Scientific American* montre que, très souvent, les diplômés originels n'ont que peu de rapports avec les métiers exercés depuis lors. De même a-t-on noté que la distinction entre espace urbain et espace rural perdait de sa netteté avec l'étalement des banlieues et la « citadinisation » des campagnes ; quant à la séparation classique entre industries et services, elle est moins valable lorsqu'une grande partie de ces derniers devient le nécessaire accompagnement de l'acte de production industriel. Il y a plus.

Il est devenu banal de dire qu'un changement technique dissémine ses effets « sociaux » bien au-delà du lieu où il est mis en application. Mais la dispersion des retombées ne peut que s'accentuer lorsque les innovations prévisibles semblent devoir être particulièrement abondantes dans la fonction la plus ramifiée au sein du corps social, c'est-à-dire le système de communication des images et des symboles<sup>1</sup>. Qu'il s'agisse des procédés de transmission (télévision par câbles, télécommunications par satellites) ou d'appareils soumettant les messages émis à un certain traitement (visiophone, transmission de fac-similés,

---

1. H. GOLDHAMER, *The Social Effects of Communication Technology*, Rand Corporation et Russell Sage Foundation, mai 1970.

ultra-microfiches), les progrès en cours ne manqueront pas d'affecter un nombre élevé d'activités individuelles et sociales *qu'il deviendra de plus en plus difficile d'envisager séparément* : l'enseignement, bien sûr, mais aussi la vie politique, le maintien de l'ordre public, la gestion des entreprises, l'approvisionnement des ménages, la propriété intellectuelle, les rapports familiaux et la relation médecin-malade, les liaisons entre vie professionnelle et vie privée, sans oublier les problèmes mal discernables qui pourraient résulter de la dépendance croissante de la vie collective envers des instruments à qui l'on demandera beaucoup et qui resteront ésotériques pour la très grande majorité de la population.

#### b. INTERPÉNÉTRATION DES FONCTIONS COLLECTIVES

Certaines transformations socio-économiques qui se sont produites depuis plusieurs décennies aboutissent, elles aussi, à remettre en cause une certaine façon de concevoir la répartition des tâches entre « fonctions collectives », en faisant apparaître la nécessité d'une coopération, voire de certaines substitutions entre elles.

On peut dire qu'il y a coopération entre fonctions, et par conséquent atténuation du caractère tranché des lignes de démarcation qui les séparent, quand des activités s'exercent *en dehors* des lieux qui leur étaient formellement assignés, comme lorsque le développement de la médecine ambulatoire aboutit à introduire le logement dans la fonction santé. Deux facteurs semblent particulièrement importants pour expliquer un tel glissement : d'abord, la pression de la demande dans les secteurs où le rôle régulateur du système des prix est en voie de disparition, comme l'éducation ou les soins médicaux, a pour effet que les lieux d'exercice traditionnels sont toujours insuffisants par rapport aux besoins, et qu'une espèce de débordement s'opère vers l'extérieur d'une fonction ; deuxièmement, on vient de voir que le progrès des connaissances ne cessait de révéler de nouveaux liens d'interdépendance entre les phénomènes les

plus disparates, et d'illustrer par conséquent la manière dont une fonction influence l'efficacité d'une ou plusieurs autres. La conjugaison de ces deux facteurs se discerne nettement dans l'enseignement, en particulier dans le supérieur. En effet, le gonflement des effectifs ne permet plus de maintenir le même volume d'investissement par étudiant et le même taux d'encadrement professoral qui étaient admissibles dans des établissements moins fortement fréquentés, ce qui incite à accroître le temps passé par les étudiants en dehors des bâtiments universitaires ; en même temps, des considérations proprement pédagogiques rendent également souhaitable une plus grande interpénétration entre les activités et le contexte général où elles s'insèrent, étant donné que la rapidité des changements technologiques et sociaux et leur étroite imbrication font continuellement naître de nouveaux « champs de problèmes » qui s'insèrent mal dans le découpage habituel des disciplines enseignées et obligent à se référer à l'état le plus actuel des connaissances fondamentales et appliquées<sup>1</sup>. Ainsi voit-on un nombre croissant d'étudiants américains prendre une part active, au titre même de l'enseignement qu'ils suivent, dans la vie quotidienne de certaines institutions (écoles secondaires ou primaires, hôpitaux...) ou de certaines communautés géographiques.

C'est alors la démarcation entre études et vie professionnelle qui tend à s'atténuer, mais d'une manière tout autre que par la simple adjonction de l'éducation permanente à une phase de vie studieuse dont la durée demeurerait inchangée. En effet, si l'expérience pratique redevient importante — en réaction marquée contre une des tendances les plus typiques de la société industrielle —

---

1. On a vu plus haut combien le foisonnement des innovations en matière de technologie des communications avait des incidences dans toutes les parties du corps social. Or il manque un enseignement intégré sur les problèmes de l'information dans la société moderne, où universitaires et praticiens trouveraient utilement à s'associer, et dont les débouchés professionnels seraient sans doute moins aléatoires que ceux de la licence ès lettres.

il n'est plus nécessaire que la longueur des études reste la même. Leur raccourcissement devient même souhaitable, à la lumière des remarques du sociologue James Coleman <sup>1</sup> sur le fait que, pour les jeunes, les sociétés contemporaines avancées sont devenues « riches en informations » et « pauvres en occasions d'agir », faisant ainsi apparaître une double carence de l'expérience scolaire qui n'apprend pas à maîtriser l'information diluvienne sécrétée en dehors de l'école, et ne fournit par ailleurs aux adolescents aucune chance d'affronter la réalité extérieure, sauf par une longue préparation en vase clos à l'entrée dans une vie professionnelle mal connue et en changement incessant. C'est sans doute en cherchant à remédier à ces deux lacunes que l'enseignement arrivera à redéfinir ses missions parmi lesquelles l'assimilation de connaissances ne tiendra qu'une place mineure, étant donné que se multiplient les possibilités de s'accomplir dans un cadre extra-scolaire.

c. Enfin on voit se dessiner des attitudes nouvelles qui, malgré leur disparate, présentent certains caractères communs dont l'aboutissement est au fond le même que celui des forces déjà analysées, dans la mesure où il se traduit par un déclin de la spécialisation des rôles sociaux et des attributs qui les accompagnent. On peut dire, en forçant à peine le trait, que ce processus est parfaitement fidèle à l'une des particularités les plus généralement attribuées à la société moderne par rapport à la société traditionnelle : le remplacement du statut assigné d'entrée de jeu, par un statut que l'on acquiert grâce à ses œuvres. Une bonne partie des critiques adressées à la société industrielle vient de ce qu'elle semble précisément incapable de poursuivre cette tâche. On assiste maintenant à une remise en question générale des règles gouvernant le partage des rôles

---

1. J. COLEMAN, *Education in the Age of Computers and Mass Communication*, décembre 1969, ronéoté.

entre maris et femmes et entre parents et enfants dans la vie familiale, entre clercs et laïcs dans les Églises, entre enseignants et enseignés dans les écoles, et plus généralement entre profanes et spécialistes.

Cette attitude de refus dépasse d'ailleurs le cadre des rôles sociaux, et s'étend à l'activité politique, qui ne devrait pas se limiter aux institutions prévues à cet effet — d'où les manifestations d'étudiants contre les universités qui font travailler des entreprises du bâtiment ne respectant pas les lois contre la ségrégation. Elle concerne aussi la création artistique (c'est même probablement là que sont apparus les premiers signes) : il n'y a point de raison que le récit romanesque suive le cheminement linéaire, irréversible de la flèche du temps, ou que l'espace pictural respecte les lois de la perspective <sup>1</sup>.

### **Quelques conséquences possibles**

Pour l'observateur qui s'efforce de rester objectif et se refuse à croire que tout s'arrangera sans effort (ou que tout va s'effondrer quoi que l'on fasse), les phénomènes que l'on vient de décrire sont d'une interprétation singulièrement malaisée. On peut y voir, dans certains cas, un progrès de la rationalité scientifique par lequel les fausses évidences des classifications (et distinctions) non fondées sont remplacées par la perception correcte de l'unité vraie des phénomènes. Par contre, on sera tenté dans d'autres cas de conclure à une « disjonction entre culture et structure sociale » (Daniel Bell <sup>1</sup>), à une entrée en force de l'irrationnel opérée en réaction contre l'emprise excessive de la science et de la technique, ou encore à une faillite des modèles d'organisation centralisée et hiérarchique, inca-

---

1. D. BELL, « The Cultural Contradictions of Capitalism », *The Public Interest*, automne 1970.

pables de s'accommoder de l'évolution générale des techniques et des mœurs qui va dans le sens du polycentrisme. Ce dernier point mérite réflexion.

En effet, ce que l'on a appelé le processus de déstructuration ne laisse présager l'apparition d'aucune forme originale d'autorité politique capable de gérer cet ensemble quelque peu amorphe. Négativement on peut bien dire que ce dernier paraît difficilement compatible avec la persistance de l'État, forme particulièrement caractéristique de division des tâches puisqu'il est le détenteur de l'usage légitime de la contrainte. Positivement, il peut théoriquement s'accorder aussi bien avec un État mondial qu'avec la coexistence de petites communautés autogérées et cybernétisées, mais ces fictions commodes ne règlent en rien le problème du commandement politique. Or celui-ci aura amplement matière à s'exercer si l'on veut bien reconnaître que ni la règle de l'échange marchand, ni le principe de la décision à l'unanimité ne fournissent de réponse à des difficultés telles que celles-ci :

*a.* L'effacement progressif des frontières entre secteurs d'activité fera peser sur les administrations une lourde charge, dans la mesure où elles sont normalement moins aptes que les entreprises à diversifier leurs opérations et à s'adapter rapidement aux changements qualitatifs de la demande. C'est ce qui explique, par exemple, que rares soient les pays où les pouvoirs publics aient pris vraiment conscience du formidable potentiel que représentait l'espace naturel vierge et les quartiers anciens du point de vue des aspirations nouvelles qui se dessinent (besoin d'un milieu « non fonctionnel ») et laissent ce capital se dégrader sous les coups de la spéculation et de l'élargissement des voies de circulation.

*b.* La disparition des rôles sociaux et de la dose de prévisibilité qu'ils contenaient engendrera une insécurité assez comparable à celle que comportait le chômage, et pourrait donner lieu à des réactions brutales de la part de ceux à qui la perte de leur identité sociale sera insupportable : la majorité « silencieuse » ne l'est déjà

pas tellement, et risque de le devenir de moins en moins<sup>1</sup>. Désorientée par un changement qui la dérouté et l'inquiète, elle s'en prendra de plus en plus aux groupes qu'elle croit être fauteurs de ce changement, alors qu'ils n'en sont que les symptômes.

c. Si l'on admet que certaines innovations technologiques permettent une très grande décentralisation des décisions — télévision par câbles et magnétoscope pour l'accès aux informations, contraceptifs totalement efficaces pour la procréation — la régulation des comportements individuels deviendra singulièrement ardue. Certains envisagent par exemple la nécessité d'une politique conjoncturelle en matière démographique pour amortir les fluctuations des naissances...

d. Enfin si tout le monde devait avoir vocation de faire n'importe quoi, au nom du droit imprescriptible à s'exprimer pleinement, il ne serait pas facile de concilier amateurisme généralisé et qualité de la performance, dans des domaines où cette qualité restera primordiale (la liste de ces domaines deviendra peut-être une affaire politique de la première importance).

Ces problèmes ne se poseront naturellement pas tous en même temps dès demain, mais ils nous paraissent inscrits dans l'évolution à la fois encourageante et inquiétante dont nous avons tenté de décrire les caractères principaux. Il serait donc hautement déraisonnable d'attendre 1985 pour s'en préoccuper. Devant la difficulté des questions qu'ils soulèvent, l'incertitude quant aux réponses à apporter, et la certitude, en revanche, que ces réponses ne feront pas l'unanimité, il sera en tout état de cause nécessaire de mettre au point une stratégie d'innovation qui ne cherche pas à tout repenser globalement et de

---

1. Ceci rejoint une observation importante du rapport de l'intergroupe Éducation - Affaires Culturelles du VI<sup>e</sup> Plan : « La principale résistance au progrès se trouve précisément aujourd'hui dans les masses. »

fond en comble, mais incite à l'innovation volontaire par laquelle ceux qui sont d'accord pour procéder à une expérience acceptent d'en prendre le risque et s'efforcent de faire la preuve de la validité de leur projet avant que son extension puisse être envisagée. Mais la société française offre-t-elle un champ favorable à de tels essais en vraie grandeur ?

TROISIÈME PARTIE

**RENFORCER NOTRE CAPACITÉ  
DE DÉCISION COLLECTIVE**

*Nouvelles réflexions pour 1985. — 5*

Dans les deux premières parties ont été présentés les principaux courants que notre économie et notre société vont devoir affronter au cours des quinze prochaines années. Saurons-nous les utiliser adroitement afin de mieux progresser, ou vont-ils au contraire compromettre notre marche en avant ?

La méthode traditionnelle consiste à s'interroger sur les ressources matérielles qu'apportera la poursuite de la croissance économique, et à rechercher l'utilisation de ces ressources qui paraît la plus conforme aux « exigences » du futur. Mais il faut oser regarder plus en profondeur, car ce qui commande en définitive la manière dont un pays construit son avenir, c'est cet ensemble immatériel d'attitudes, de comportements, de valeurs vécues que l'on appelle *le modèle socio-culturel* d'une nation, et qui face à un problème donné, conduit chaque pays à privilégier certains types de solutions et à en exclure d'autres.

Le chapitre 5 s'efforce donc de mettre en lumière les règles du jeu non écrites auxquelles obéit notre existence collective : valeur élevée accordée à l'autonomie de l'individu, avec ses deux corollaires, la répugnance au dialogue et l'aversion pour toute forme un peu vive de concurrence ; tendance à fuir les responsabilités et à les reporter sur une autorité centrale apparemment absolue ; penchant pour un nationalisme abstrait, opposé à toute attitude expérimentale et favorable à l'application de règles uniformes déduites *a priori*.

Le chapitre 6 examine ensuite la capacité de ce modèle d'organisation à résister aux chocs que lui infligeront les changements prévisibles dans l'ordre international et sur le plan interne. Sur plusieurs points, ce modèle risque de mal supporter les « zones de turbulence » que nous allons devoir traverser. Notre système de décision collective est particulièrement porté

à engendrer une égalité juridique plus formelle que réelle, à protéger les droits acquis et à maintenir des structures d'organisation extrêmement centralisées. Il va donc se trouver en porte à faux avec un certain nombre d'exigences et d'aspirations conduisant au contraire nos concitoyens à réclamer une moindre inégalité des chances et des conditions, ainsi qu'une plus grande diffusion du pouvoir.

Par ailleurs, à mesure que nous nous éloignons de la société industrielle de type classique, la gestion des affaires publiques rencontre un nombre croissant de problèmes « protéiformes » (comme le développement équilibré du tissu urbain ou la recherche du meilleur emploi des hommes) qui exigent d'être attaqués sur plusieurs terrains à la fois et par une multiplicité de centres de décision. Voilà qui se concilie mal avec nos mécanismes d'intervention habituels où l'action, généralement menée dans un cadre très centralisé, met en œuvre des règles uniformes et s'insère dans des champs de compétence bien délimités et jalousement gardés.

Enfin, notre système d'enseignement et de recherche reflète lui aussi nos règles du jeu implicites, d'où son caractère très stratifié, sa faible capacité de communication avec l'extérieur et sa tendance à refuser toute forme de concurrence. Un tel état de choses n'est pas spontanément favorable à l'égalisation des chances et à l'esprit d'innovation.

Fallait-il aller au-delà de ces mises en garde et se lancer dans la description d'un autre avenir ? Tout dépend de ce que l'on entend par là. S'il s'agit de présenter le modèle d'une société de rechange, comprenant un ensemble complet et ordonné de finalités, d'objectifs et de moyens d'action, la tâche excède notre compétence — au double sens du terme. Nous avons, en revanche, cru utile et nécessaire de faire deux choses. D'abord, esquisser au milieu et à la fin du chapitre 6

quelques principes d'organisation sociale valables quel que soit le « modèle de civilisation » préféré par chacun. Ensuite rechercher, dans le chapitre 7, les moyens par lesquels les centres de décision publics seraient mieux à même de prévoir les conséquences de leurs actions et d'en apprécier l'efficacité.

## CHAPITRE 5

### LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE ET LE CHANGEMENT

Exposée de plus en plus aux influences économiques et culturelles des autres pays, et ayant renoncé aux dangereuses facilités d'un développement protectionniste, la France va devoir affronter simultanément les problèmes classiques d'une société fortement industrialisée, et les difficultés, plus subtiles mais non moins réelles, de ce que l'on appelle parfois l'âge post-industriel. Elle connaîtra donc, de ce fait, des transformations qui ne seront probablement ni lentes, ni indolores. C'est pourquoi la capacité qu'aura notre pays, non seulement à accepter le changement, mais à le prévenir et à l'orienter par un effort permanent d'imagination et de création collectives, est un des facteurs essentiels qui feront de cette période d'évolution rapide un succès acquis au moindre coût social, ou au contraire un échec jalonné d'une série de crises régressives. Or, il nous semble que cette capacité n'est pas encore à la mesure des situations critiques qu'elle aura à rencontrer. C'est ce que nous nous efforcerons de montrer en analysant d'abord le poids des déterminismes socio-culturels qui ont longtemps freiné les initiatives novatrices, puis les caractères particuliers des mécanismes par lesquels le changement tend à s'opérer en France actuellement.

Précisons que, dans les pages qui suivent, nous avons cru utile de braquer le projecteur sur les « freins » plutôt que sur les « moteurs », ce qui explique la tonalité de ces réflexions, que certains pourront juger par trop pessimistes. De plus, les raccourcis auxquels nous avons parfois procédé aboutissent inévitablement

à simplifier une réalité que ceux qui la vivent estimeront plus complexe et plus riche en nuances...

### DE CERTAINES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-CULTURELLES PROPRES À LA FRANCE

En schématisant volontairement certains travaux sociologiques récents consacrés à la France<sup>1</sup>, on peut considérer que le style français d'action collective est depuis longtemps influencé par trois caractéristiques socio-culturelles étroitement liées entre elles, qui s'accompagnent d'un certain nombre de traits typiques de notre organisation sociale, sans que l'on puisse d'ailleurs indiquer de manière précise dans quel sens joue la relation de causalité, étant donné l'interaction constante qui existe entre les structures sociales et les comportements collectifs.

L'identification de ces « règles du jeu » non écrites ne va certes pas sans quelque arbitraire. Elle présente cependant l'avantage de mettre en évidence certains blocages structurels qu'une réflexion prospective orientée vers l'action ne peut pas passer sous silence dans la mesure où leur présence ne laisse pas d'handicaper le développement futur de notre pays.

---

1. Numéro spécial de la revue *Sociologie du travail* sur « l'Administration française face au changement », juillet 1966.

Michel CROZIER, *Le Phénomène bureaucratique*, Édition du Seuil. Michel CROZIER, *La Société bloquée*, Édition du Seuil.

J.-D. REYNAUD (Ed.), *Tendances et volontés de la société française*, Éditions S.E.D.E.I.S.

### **L'exacerbation de l'individualisme**

L'exacerbation de l'individualisme est un des traits les plus visibles du caractère national, et il fait en quelque sorte partie du génie profond des Français. Cependant, il s'accompagne d'un certain nombre de corollaires qui se traduisent par des comportements assez conservateurs. En effet, pour maintenir son autonomie, l'individu doit à la fois se défendre contre l'influence de ses congénères et limiter au maximum les incertitudes pesant sur sa situation propre, ce qui le conduit à refuser d'une part toute relation risquant d'entraîner des rapports de dépendance ou des conflits (relations face à face), et d'autre part toute situation génératrice d'insécurité (concurrence). La peur des relations face à face explique l'extrême stratification des organisations françaises, la très grande difficulté d'y établir des communications efficaces et, surtout, leur forte centralisation qui permet d'éviter qu'un contact s'établisse entre ceux qui conçoivent et ceux qui subissent. Toute situation susceptible d'entraîner des conflits traumatisants pour l'individu est alors évitée, d'où le refus fréquent d'explicitier des informations qui pourraient mettre en lumière des faits gênants<sup>1</sup>.

Deux exemples de ces comportements, parmi d'autres, peuvent être cités : d'abord le goût du secret dans les organisations, particulièrement dans les entreprises et ensuite le désir de transcender toutes les contradictions au sein d'un groupe par l'établissement d'un consensus souvent artificiel et vide de sens, et par conséquent le refus fréquent de la définition de solutions alternatives à un problème.

---

1. A l'échelle de l'ensemble du système social, le peu d'information dont on dispose sur l'inégalité des revenus et la distribution par catégories socio-économiques des prestations sociales, ainsi que le voile pudique que la plupart des études jettent sur ces problèmes sont très caractéristiques de cet état d'esprit.

*Le besoin de sécurité* est l'expression du désir de protéger l'autonomie de l'individu contre tout aléa externe. Il est alors nécessaire de limiter la concurrence et de préserver les situations existantes, ce qui explique l'importance de ces deux constantes nationales que sont *l'esprit de monopole* et la défense farouche des *droits acquis*. L'Ancien Régime, avec ses ordres et ses corporations, ses bénéfices ecclésiastiques et ses offices, satisfaisait parfaitement aux impératifs que l'on vient d'énoncer. De nos jours, un secteur important, la fonction publique, est régi par un statut profondément imprégné de ces mêmes principes. Au sommet de la hiérarchie professionnelle, ce qu'on peut appeler le « système des castes » réussit fort bien à limiter la concurrence dans la vie active en organisant une compétition très vive d'ailleurs, mais limitée dans le temps à la période des études. Il s'agit du mécanisme des grands concours et des grands corps de l'État, qui fait dépendre l'accès aux postes de commande de l'administration, de l'Université et en grande partie de l'industrie, de la réussite universitaire entre 18 et 25 ans.

Cet état de fait est loin d'être entièrement négatif. La contrepartie des rigidités statutaires réside dans l'honnêteté et le sens du service public des fonctionnaires français. Il s'agit là de qualités qui ne vont pas de soi : elles existent dans d'autres pays, mais pas dans tous, et elles n'ont pas toujours été de rigueur en France.

Le rejet de la compétition et le désir de maintenir les situations acquises se traduisent par bien d'autres signes. On peut citer, par exemple, le cas des professions fermées qui fut dénoncé par le rapport Armand-Rueff, le refus de la concurrence entre universités, et aussi la longue tradition cartelliste de notre industrie, qui n'a jamais provoqué de réactions semblables aux lois antitrusts. Enfin, la valorisation de l'autonomie et de la sécurité individuelle explique le développement remarquable des professions indépendantes, leur grand poids politique, et les réactions très vives que suscite toute menace pesant sur leur avenir, dans la mesure où ce sont des aspirations

nationales très profondes qui sont alors remises en cause.

*Le refus du capitalisme concurrentiel.* Les traits culturels qui viennent d'être rappelés s'allient très bien avec le fait que, pendant longtemps, la France n'a pas accepté ou peut-être même compris le capitalisme, pour des raisons qui tiennent peut-être à la tradition catholique de notre pays et au fait que, pendant longtemps, la société française a conservé un caractère essentiellement rural. Le profit, considéré comme le fruit de pratiques mercantiles peu honorables, a été méprisé. En revanche les sources de revenu liées, non à une activité économique, mais à un titre de propriété, ont été recherchées dès l'époque des bénéfices ecclésiastiques attribués par l'État en la personne du Roi. Cet héritage historique, joint au désir de sécurité, a fait que les deux aspirations économiques fondamentales de la bourgeoisie ont visé l'accession à la propriété et, ce qui en est souvent un corollaire, la garantie d'une rente stable et régulière. En étendant le système des bénéfices ecclésiastiques à celui des offices civils, la monarchie avait parfaitement répondu à ces attentes et infléchi ainsi pour plusieurs siècles les ambitions bourgeoises vers l'Administration, alors que les classes anglaises équivalentes trouvaient leur vocation dans le négoce, puis dans l'industrie.

Le dédain pour les activités économiques a longtemps constitué ainsi l'un des traits marquants de l'héritage français. Les enfants les plus doués de la bourgeoisie se sont orientés vers le « service de l'État » et s'ils revenaient tenir les leviers de commande de l'industrie, c'était après être passés par le moule administratif. Un double blocage lourd de conséquences s'est alors instauré : les entrepreneurs ont préféré pour de longues années la sécurité dans le protectionnisme à l'expansion dans le libre-échange ; dans les entreprises familiales, l'objectif essentiel était souvent de « faire vivre » la famille propriétaire ; dans les sociétés dont les actions étaient répandues dans le public, la passivité des actionnaires, de plus peu informés, permettait aux dirigeants une quasi-inamovibilité, quels que fussent

les résultats de leur gestion. D'autre part, en raison de fortes traditions idéologiques ou religieuses, les entreprises industrielles et commerciales n'étaient guère appréciées ou comprises des Français ; chez les intellectuels et dans une bonne partie de la fonction publique, une attitude d'hostilité larvée envers tout ce qui était mêlé par le motif du profit se développa. L'expansion d'après-guerre et l'ouverture des frontières devaient considérablement changer cet état de fait, mais les séquelles en sont encore importantes.

L'innovation s'est d'autant moins développée que *la limitation des risques* est restée un objectif essentiel. La cartellisation et toutes les forces de restriction de la concurrence sont encore trop souvent jugées naturelles. Une récente étude américaine donne quelques illustrations de la difficulté à concevoir ce que doit représenter un marché concurrentiel, à savoir le fait que l'État n'aurait jamais sérieusement réagi devant l'entrave à la concurrence que constitue le système des participations croisées, et aurait encouragé les ententes qui s'effectuaient implicitement au sein des Commissions de Modernisation lors des premiers Plans<sup>1</sup> ; en outre le courant actuel de concentrations ne paraît guère provoquer de réactions anti-monopolistiques.

Dans une certaine mesure, donc, les entreprises françaises vivent encore dans un univers partiellement pseudo-capitaliste. A cet égard, deux secteurs-clefs de la vie économique, la Bourse et le système bancaire, ont fait l'objet d'observations critiques. Dans cet esprit, on fait notamment valoir que le milieu boursier représente encore un club très fermé où la règle du secret, prolongement de celle qui règne trop souvent dans les entreprises, n'encouragerait pas particulièrement les nouveaux venus à pénétrer. Le caractère non explicite de la publicité financière dans la presse spécialisée, le monopole des

---

1. B. SCOTT et J. MCARTHUR, *L'Industrie française face aux Plans*, traduction française, Éditions d'Organisation.

agents de change, les pouvoirs encore limités de la Commission des Opérations de Bourse, contribuent à accentuer les différences entre la Bourse de Paris et les grands marchés financiers internationaux et ne favorisent guère le développement d'un capitalisme populaire que toutes nos traditions, il est vrai, semblent exclure. De la même façon, il semble qu'en dépit de récents et constants progrès, le système bancaire n'ait pas encore une image de marque très « capitaliste ». Les grandes banques françaises, même si depuis quelques années un très vif effort de renouvellement est mené par des états-majors dynamiques, restent encore des organisations très centralisées ; dans leur gestion et leur politique financière, les considérations classiques de sécurité tiennent plus de place que les critères de rentabilité économique pour les raisons déjà évoquées ; les cadres ayant une bonne formation de gestion sont peu attirés par la carrière bancaire (sauf aux postes les plus élevés). Dans ces conditions, le seul facteur correctif au caractère peu significatif des ratios financiers utilisés pour l'attribution des prêts réside pratiquement dans la notoriété de l'emprunteur et la plus ou moins grande chaleur des relations qu'il entretient avec son banquier. Il n'est donc point surprenant que ce système ait une certaine tendance à favoriser les entreprises déjà en place et à pénaliser les affaires nouvelles et les petites entreprises à fortes perspectives de croissance (mais qui sont jugées sur leur passé plutôt que sur leur avenir).

### **La conception apparemment absolutiste de l'autorité**

C'est un autre trait culturel décisif du point de vue du style d'action français. Elle est en contradiction avec le désir d'autonomie individuelle précédemment décrit. On peut estimer que c'est autour de cette contradiction que s'est élaboré le style bureaucratique français : l'autorité absolue et arbitraire est maintenue dans son principe comme dernier et rassurant recours, mais elle est rendue inoffensive par

la centralisation qui l'éloigne, et la stratification qui protège l'individu contre elle. Cependant, dans bien des cas, aux échelons subalternes de la hiérarchie des organisations, l'autorité, loin d'être inoffensive, est largement utilisée et ressentie. Le style de commandement des agents de maîtrise, qui est le fruit de leurs relations avec la hiérarchie au-dessus d'eux, peut être, de nombreux témoignages le prouvent, une cause importante de tension sociale au sein de l'entreprise. De même, une des causes de ce que l'on a pu appeler le malaise des cadres consiste en ce qu'ils ont à faire appliquer par leurs subordonnés, suivant le style autoritaire traditionnel, des décisions à l'élaboration desquelles ils ne participent pas, car elles sont prises suivant le même mode autoritaire par la direction seule.

En fait, cette conception rigide de l'autorité s'accorde très bien avec le désir d'éviter tout conflit gênant pour l'autonomie individuelle. Les individus, dispensés du souci d'avoir à prendre des initiatives et à accepter un certain sens de la responsabilité, reportent toutes leurs attentes sur le « Pouvoir » (de l'entreprise ou de l'État). La grande difficulté qu'éprouvent les Français à lancer des actions coopératives et à créer des groupes d'intérêt collectif efficaces, se comprend alors très bien par l'effet conjoint de ces deux facteurs : crainte des relations de dépendance, abdication de l'initiative et de la responsabilité au profit d'une autorité absolue et lointaine. On retrouve là un comportement qui a profondément marqué les relations entre l'État et les citoyens au cours des siècles.

Le rôle fondamental de l'État dans la vie nationale est trop connu pour qu'il soit nécessaire d'en détailler les principales caractéristiques : étendue des attributions, centralisation limitant régulièrement le pouvoir des collectivités locales, interventionnisme tâtilon dans de multiples domaines de la vie économique. Il est par contre intéressant d'insister sur un aspect particulier, peut-être insuffisamment perçu,

---

1. *Pour nationaliser l'État*, Éditions du Seuil.

qu'on peut dénommer la fonction de consécration de l'État : toute relation de pouvoir au sein de la société se définit par rapport à l'État, et n'est vraiment acceptée qu'une fois reconnue par lui.

Parce qu'il est seul investi de l'autorité, parce qu'il est confronté à la multitude des intérêts particuliers, l'État et ceux qui l'incarnent en sont venus à se considérer comme les seuls dépositaires de l'intérêt général. De là une réticence certaine à déléguer l'autorité et à associer les groupes à l'exercice du pouvoir.

On en est ainsi arrivé à une situation paradoxale où c'est l'État lui-même qui entretient souvent l'abandon, par les individus et les groupes, des notions de risque, d'initiative et de responsabilité.

Cette position éminente de l'État comporte par ailleurs un grave inconvénient. Un mécontentement « sectoriel » peut se transformer rapidement en une contestation globale de l'autorité. Certains observateurs y voient l'une des raisons de la permanence de l'idée révolutionnaire en France, et de la facilité avec laquelle la contestation se développe même au sein des catégories sociales les plus modérées.

On peut également se demander, en se risquant à formuler une hypothèse hardie, dans quelle mesure le rôle de consécration de l'État ne joue pas également sur un autre point fondamental, à savoir la composition de la classe dirigeante. Par le truchement des concours, des Écoles, et des Corps, l'État institutionnalise en effet ce que l'on a appelé le « système des castes » qui alimente, on l'a vu, la plupart des postes de direction de l'administration, de l'industrie et de l'Université. Or, on peut estimer qu'en limitant en grande partie la concurrence pour l'entrée dans la classe dirigeante à la période des études, non seulement bien sûr il favorise les « héritiers », mais surtout, en sélectionnant les éléments les plus brillants des couches moyennes et même populaires, il permet de revivifier « l'establishment » qui, d'autre part, n'a rien à craindre des nouveaux venus chez qui la volonté de confirmer leur ascension par une

intégration sociale provoque un certain conformisme, voire quelque « esprit de caste ». Ainsi, l'État organiserait un système dont le principal effet serait de maintenir la stabilité de la classe dirigeante en assurant son nécessaire et progressif renouvellement, et aussi de justifier son pouvoir par les illusions égalitaires des concours et les apparences méritocratiques des grands Corps.

Cette analyse doit cependant être nuancée par la considération d'avantages notables du système. La sélection par les concours, dans la mesure où ceux-ci récompensent plus les aptitudes intellectuelles que les qualités d'expression, réalise une démocratisation relative mais réelle du recrutement des cadres de direction français.

La sécurité dont jouissent les membres des Corps leur permet une indépendance plus grande vis-à-vis du pouvoir politique. Enfin, s'il est vrai que les concours et les Corps imprègnent profondément la hiérarchie sociale, certains feront observer qu'une hiérarchie fondée sur l'argent ne serait pas à bien des égards plus désirable.

### **La tradition intellectuelle française**

On a souvent ironisé sur la prétention des Français à être le peuple le plus intelligent de la terre. Plus sérieusement, il convient de remarquer l'importance de la spécificité de *la tradition intellectuelle* française qui a été façonnée par deux facteurs essentiels, l'héritage classique, rationaliste et humaniste bien sûr, mais aussi cette volonté d'éviter les relations de dépendance et les conflits qui a été mentionnée plus haut. En effet, si l'intelligence est particulièrement prisée, il semble être tenu pour dangereux qu'elle s'oriente trop vers l'action, ce qui risquerait de provoquer des conflits pénibles ; elle se cantonnera donc de préférence dans le domaine de la spéculation abstraite. Les membres de l'élite se valorisent en accomplissant des

« prouesses » intellectuelles un peu semblables à celles, plus physiques il est vrai, des preux des romans courtois : le brillant est souvent préféré à la compétence.

La rationalité française se définit par des raisonnements axiomatiques et déductifs doués d'une très grande logique interne, mais d'esprit profondément anti-expérimental, ce qui l'oppose à la rationalité anglo-saxonne. On voit alors la profonde unité qui existe derrière les deux grandes formes de notre culture nationale, le cartésianisme scientifique et l'humanisme classique : la traditionnelle maîtrise des Français dans le domaine des mathématiques pures, le relatif dédain pour les sciences expérimentales (et surtout la difficulté à les enseigner correctement), les obstacles qui freinent l'introduction des sciences humaines aux côtés des humanités classiques, et qui aboutissent souvent à une « dénaturation idéologique » qui les coupe du support expérimental nécessaire. Cette tradition intellectuelle est peut-être moins bien accordée au monde moderne que le pragmatisme expérimental et inductif volontiers pratiqué dans d'autres pays développés. Bien entendu, il n'est pas question ici de suggérer un rejet des valeurs qui font notre spécificité nationale, mais de mettre en évidence les inconvénients que peut présenter le recours trop exclusif à un certain type de pensée.

Le maintien strict du climat intellectuel traditionnel n'est pas sans conséquences. Ainsi, alors que les mathématiques françaises continuent d'être parmi les premières du monde, il faut bien constater — les brillantes exceptions mises à part — la relative faiblesse française dans les domaines des mathématiques appliquées, de la physique, de certaines sciences humaines et même de la biologie <sup>1</sup>. D'autre part le mode de recrutement des élites à travers les concours

---

1. Le nombre de prix Nobel est certes un élément d'appréciation important, mais il n'est pas le seul. Doivent également être pris en compte l'importance et le succès des efforts de recherche, ainsi que le nombre et la quantité des étudiants qui choisissent cette discipline. À cet égard et particulièrement en ce qui concerne le dernier critère, la situation en France paraît beaucoup moins satisfaisante.

accentue peut-être, si besoin était, les traits traditionnels, puisque les critères de sélection sont l'aptitude à l'abstraction mathématique, ou bien l'élégance brillante et la rigueur formaliste dans la dissertation écrite ou l'exposé oral.

Or, on peut se demander si le type de formation reçu n'explique pas les difficultés qu'ont encore de nombreux dirigeants de l'administration et de l'industrie à bien assimiler, non pas tant les méthodes que l'esprit de la gestion des grandes organisations. Ainsi des économistes ont-ils pu souligner que pendant longtemps les planificateurs nationaux et les dirigeants de l'industrie, dont beaucoup avaient une formation d'ingénieur, ont recherché plus la croissance de la production physique ou la réalisation de prouesses techniques que la rentabilité financière.

Il y a plus grave ; l'intellectualisme traditionnel pourrait « digérer » les nouvelles méthodes de gestion ou leur ôter toute portée concrète. On peut ainsi se demander si les séminaires ou colloques sur la rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.), le « management », l'informatique... ou la prospective, qui se multiplient dans les administrations ou les entreprises sont tous d'une égale efficacité et dans quelle mesure certains ne versent pas dans l'abstraction, voire la logomachie, se coupant ainsi du support expérimental nécessaire. Cette insertion d'un contenu moderne dans des cadres de raisonnement traditionnels risque de dénaturer l'effort d'innovation et d'aboutir à son rejet.

*L'environnement juridique* qui est le nôtre est non seulement le fruit d'une longue tradition fondée sur le droit romain, mais aussi un système de régulation sociale correspondant parfaitement aux divers traits socioculturels qui ont été précédemment décrits. Le caractère uniforme des règles correspond bien à une forme axiomatique de la rationalité. Le perfectionnisme intellectuel et la conception absolutiste de l'autorité expliquent que la réglementation cherche à prévoir toutes les situations possibles. La double volonté d'assurer le caractère particulier et prééminent de l'action

administrative comme de protéger l'individu est à la base de l'existence d'un droit administratif autonome. Tout cela ne va évidemment pas sans certains inconvénients. Le souci de tout prévoir et en même temps la conception du droit comme l'expression de principes abstraits et non comme un mécanisme de régulation des rapports entre individus et entre groupes aboutissent parfois à une abondance pléthorique de textes dont l'effet cumulé est avant tout paralysant<sup>1</sup>. Si la réglementation *a priori* est ainsi fort développée, la répression *a posteriori* de certaines pratiques contraires à l'intérêt collectif (fraude fiscale, ententes, par exemple) est peu efficace.

D'une façon générale, le caractère uniforme et total de la réglementation est évidemment un facteur de conservatisme et de rigidité, surtout si l'on songe qu'une grande partie du cadre juridique a été conçu pour une société essentiellement rurale. Ainsi conviendrait-il peut-être de regarder de près si, dans un certain nombre de cas, les « textes » ne constituent pas un des grands obstacles au changement, et si notre droit n'est pas trop souvent inadapté aux finalités économiques et sociales de la nation<sup>2</sup>.

## LES MÉCANISMES DU CHANGEMENT EN FRANCE

Il est incontestable que, depuis vingt-cinq ans, la société française s'est profondément transformée. Or le tableau précédent semble

---

1. Un cas typique est bien celui de la Bourse dont on a évoqué certaines insuffisances, mais qui a le privilège, si on peut dire, d'être organisée par quarante-six lois, cinquante-sept décrets et dix-neuf arrêtés.

2. Le droit des sociétés perpétue ainsi des modes de description de la situation financière des entreprises qui n'ont souvent aucune signification économique.

donner l'image d'une France immuable aux comportements figés et aux structures rigides, alors que les réussites nationales sont réelles et même spectaculaires depuis la Libération. Bien entendu cette contradiction apparente est le reflet d'une réalité complexe. La France actuelle, tout en modifiant rapidement nombre de ses structures économiques, a conservé bien des comportements culturels et sociaux archaïques. De plus, certains facteurs comme la centralisation, l'interventionnisme étatique et la qualité supérieure des élites administratives, qui ont probablement été des atouts dans la période de croissance extensive que notre pays a vécue, seront peut-être des handicaps dans une phase de développement fondée sur l'efficacité, l'innovation et le sens de l'initiative des individus et des groupes. Dans ces conditions on est amené à tenter de répondre à deux questions :

— comment la France depuis vingt-cinq ans a-t-elle pu « changer sans changer » ?

— quels sont les moyens de rendre les « règles du jeu français » plus souples et ainsi de développer la capacité de changement et d'innovation sociale de la France ?

### **Changer sans changer**

Une analyse exhaustive étant hors de question ici, on tentera simplement de donner un aperçu des interactions qui se sont opérées entre changements économiques et traditions socioculturelles dans les vingt-cinq dernières années. Dans ce tableau apparaîtront deux zones de lumière : l'ouverture des frontières et le développement d'actions collectives autonomes dans les domaines économique et social, et deux points sombres : la permanence du style « administratif » et la lenteur de la mutation des rapports entre partenaires sociaux.

a. QUELQUES EXEMPLES DE TRANSFORMATION DU « MODÈLE » SOCIO-CULTUREL

— *L'ouverture des frontières* provoquée par le traité de Rome a eu le mérite considérable de greffer le concept de concurrence sur la société française qui, on l'a vu, l'avait longtemps rejeté. Sur le plan psychologique, la compétition internationale permit, et permet encore, de justifier l'élimination de nombreux blocages et archaïsmes maintenus jusqu'alors par la pression des intérêts acquis. D'une façon générale, l'ouverture des frontières a favorisé le développement en France de nouveaux mécanismes de changement : les structures se transforment à la suite des ajustements des agents économiques aux pressions de l'environnement et non plus seulement en raison de décisions régaliennes.

— *Le développement d'actions collectives autonomes*

Ainsi peut-on qualifier un ensemble de mouvements à la fois divers et parents qui se sont produits depuis la fin de la guerre dans l'Église, au sein du monde agricole, du syndicalisme et du patronat, ainsi que dans les domaines culturel et sportif. On peut essayer de dénombrer les points communs qui donnent leur originalité à ces actions :

- rejet des hiérarchies traditionnelles et volonté de « partir de la base » ;
- dépassement du concept « revendicatif » traditionnel de l'action des groupes conduisant à mettre l'accent sur la réalisation en commun des changements de structures et sur un important effort d'éducation des membres (« changer les choses en changeant les hommes ») ;
- volonté d'obtenir une réelle décentralisation dans les organisations (administratives, politiques, syndicales ou religieuses).

Mouvements de laïcs dans l'Église, jeunes agriculteurs, jeunes patrons, maisons de la culture, etc., les styles ont été très différents et les impacts réels fort variables. Il n'en reste pas moins que les traits mentionnés plus haut que l'on retrouve dans tous ces mouvements

représentent une brèche importante dans le modèle socio-culturel français traditionnel tel qu'il a été décrit dans la première partie de ce chapitre. Il s'agit donc là de tendances particulièrement significatives des modes de transformation que la société française pourrait adopter dans l'avenir.

#### b. DES BLOCAGES QUI SUBSISTENT

— *La permanence du style administratif* est une expression quelque peu lapidaire visant à synthétiser un ensemble de faits qui handicapent sérieusement la capacité de changement réel de la France, à savoir la persistance des formes traditionnelles de l'emprise de l'État et encore plus de l'état d'esprit « bureaucratique » chez lui et chez ses partenaires.

Les inconvénients d'une emprise excessive de l'État apparaissent clairement jusque dans les exemples de changements positifs. On remarquera ainsi que les innovations dont la France est fière concernent le plus souvent la gestion administrative ou la politique économique, non la gestion des entreprises, des universités ou des hôpitaux : planification, comptabilité nationale, aménagement du territoire, T.V.A., etc. Les prouesses technologiques dans les domaines aéronautique et nucléaire ont été le fruit d'actions lancées, financées, et contrôlées par l'État. Des décisions politiques, la signature et l'application du traité de Rome, ont, on l'a vu, provoqué la modernisation accélérée de l'économie française, et l'État est en grande partie à l'origine de la restructuration en cours de l'industrie française. En raison de la complexité croissante des problèmes publics, et des sources privilégiées d'information dont dispose l'administration, les hauts fonctionnaires ont acquis, en plus de leurs prérogatives organiques, un véritable monopole de la compétence technique, rehaussé d'ailleurs par le dévouement au bien commun qui leur est généralement reconnu.

En bref, on peut se demander si la plus grande faiblesse du type de transformations que la France a connu depuis la libération ne réside

pas dans le fait que les membres de l'élite administrative (qui est d'ailleurs en grande partie, par le jeu des pantouflages, l'élite du secteur privé) représentent à peu de choses près le seul point de passage où le changement peut se faire jour. Un tel système peut à la longue représenter un handicap sérieux par rapport à des pays où l'innovation est beaucoup plus décentralisée.

Un autre trait de la permanence du style administratif est l'utilisation des modes traditionnels d'action bureaucratique (règles uniformes et abstraites, écart hiérarchique considérable entre ceux qui conçoivent les politiques et ceux qui les exécutent, etc.) à des situations qui, manifestement, demanderaient de profonds changements de méthodes.

Deux exemples à la fois opposés et voisins peuvent être donnés : le cas de l'enseignement supérieur dont les structures n'ont pas changé jusqu'en 1968 en dépit de la croissance remarquable des effectifs, et celui de l'urbanisme où la réglementation n'a cessé d'être modifiée plus par adjonction que par remplacement, jusqu'à devenir d'une étonnante complexité. Enfin, même en dehors de l'administration, l'égalitarisme formel et la sécurité garantie par un statut sont encore souvent préférés à la concurrence basée sur la valeur individuelle. Ainsi, dans le secteur de la recherche, les syndicats agissent-ils puissamment en faveur d'une « quasi-fonctionnarisation », ce qui ne correspond pas forcément aux nécessités d'une gestion efficace et de l'intérêt à long terme des chercheurs. Cet effort pour appliquer un modèle ancien, celui de la fonction publique, à un domaine nouveau comme la recherche, illustre peut-être également les difficultés qu'éprouve la société française à changer les rapports entre partenaires sociaux.

Dans les rapports entre partenaires sociaux en France, les groupes préfèrent la plupart du temps présenter leurs cahiers de revendications à l'État que régler entre eux leurs différends et, à plus forte raison, entreprendre des actions communes. Les idéologies et surtout les représentations déformées et caricaturales des « autres » modèlent beaucoup plus les comportements que les

considérations pratiques. On a ainsi vu la cristallisation d'un certain nombre d'attitudes de rejet : chez les enseignants, à l'égard de tout lien avec l'industrie, chez les patrons vis-à-vis de la participation des salariés à la gestion de l'entreprise, dans les syndicats à l'égard de contrats et de conventions qui soient plus que la concrétisation temporaire d'un rapport de force, etc.

Depuis quelques années, de très grands efforts ont été entrepris pour améliorer cet état de choses : développement de la participation dans les enseignements secondaire et supérieur, politique contractuelle pour la formation professionnelle et dans les entreprises publiques, etc. Il est remarquable de constater les difficultés auxquelles, en dépit de leurs importants succès, se heurtent encore ces actions novatrices. La valeur des engagements contractuels a parfois des significations différentes selon les partenaires sociaux. La tendance est encore très forte à rejeter les responsabilités et à les renvoyer à l'État. Le cas des lycées est intéressant à cet égard. Consciemment ou inconsciemment, les principaux partenaires des conseils d'administration, enseignants et parents, réduisent les degrés de liberté dont ils jouissent en réclamant souvent l'édition de réglementations uniformes sur des points qui ont été volontairement laissés à leur appréciation et en transférant au niveau ministériel la responsabilité, qu'ils ne veulent pas assumer, des problèmes disciplinaires. On pourrait citer bien d'autres cas de réticence devant la participation.

Ainsi, ombres et lumières s'équilibrent-elles si on tente d'évaluer la capacité actuelle de changement de la société française. Pourtant, sous la double pression de l'environnement international et de la dynamique des sociétés industrielles avancées, de profondes transformations apparaissent nécessaires et inévitables. Comment les règles du jeu français peuvent permettre ces changements, telle est la question à laquelle une réflexion prospective doit tenter de proposer des réponses.

## Vers une maîtrise du changement social

Maîtriser le changement social, c'est permettre à la société française d'accepter et d'orienter les transformations inévitables et non de les subir à contrecœur dans les plus mauvaises conditions. Or, les règles du jeu français rendent difficile, on l'a vu, cette maîtrise. Parmi les nombreux types d'action qui ont été récemment mis en avant, deux grandes variantes semblent se dégager : changer ces règles ou « jouer avec ».

### a. CHANGER LES RÈGLES DU JEU EN PROVOQUANT DES CRISES CONTRÔLÉES

La première stratégie du changement proposée part de l'hypothèse selon laquelle le modèle socio-culturel ancien est tellement cohérent et stable qu'on ne peut l'assouplir et qu'il est donc nécessaire de le briser dans tous les domaines où des transformations profondes sont souhaitées. Le mécanisme utilisé pour atteindre cette fin consiste à violer systématiquement l'un des tabous les plus importants du modèle, le refus et la peur des conflits explicites. Le pouvoir, jusqu'alors concentré au sommet des hiérarchies, est redistribué sans que les parts respectives des différents acteurs du jeu social ou politique soient définies avec précision. Ces zones d'incertitude provoquent des conflits entre partenaires sociaux, individus, groupes ou organisations, qui sont progressivement obligés d'apprendre à nouer des relations nouvelles et complexes, faisant alterner oppositions, négociation et coopération, tout cela en se passant de la tutelle d'une autorité supérieure ou des directives d'une réglementation contraignante. Tel est le principe de « l'apprentissage institutionnel », c'est-à-dire d'une pédagogie de la liberté, de la responsabilité et de l'initiative. Cette description théorique nécessite bien entendu des illustrations concrètes.

Un premier type de changements par crises contrôlées a déjà été

expérimenté sur une échelle réduite ; il s'agit de la redistribution territoriale des pouvoirs politique et administratif dans le cadre des mesures de déconcentration et de décentralisation. Le développement des instances régionales après les réformes de 1964 a ainsi provoqué l'apparition au grand jour, à côté des notables locaux traditionnels, d'élites nouvelles, qu'on a baptisé les « forces vives », d'origine essentiellement socioprofessionnelle. Les mesures de déconcentration, prises en novembre 1970, provoquent au bénéfice de l'autorité préfectorale un déséquilibre qui porte en lui sa correction par une participation plus importante des élus locaux et donc une plus grande décentralisation. Enfin, les partisans d'une assemblée régionale puissante font valoir que cette réforme, en modifiant profondément la structuration du pouvoir en France, provoquerait des changements importants et positifs dans les comportements.

Dans le domaine universitaire, les défenseurs de la stratégie envisagée ici soutiennent que son application en 1968, sous la forme de l'établissement d'universités concurrentielles, aurait provoqué des changements plus profonds, dans les mentalités et les structures, que la loi d'orientation, tout en poursuivant les mêmes buts à long terme. La concurrence aurait été une incitation particulièrement forte à l'efficacité, et la présence dans les instances de tutelle de représentants des collectivités locales, des syndicats et des milieux économiques, aurait contrebalancé les tendances corporatistes à court terme des enseignants et des étudiants ; dans un premier temps, des conflits parfois violents auraient été inévitables ; progressivement des « *modus vivendi* » se seraient établis, aboutissant à une meilleure adéquation des universités à la vie économique.

Le dernier exemple est emprunté aux Etats-Unis dans la mesure où il concerne des pratiques qui ne sont pas encore implantées en Europe. Il s'agit du développement remarquable, depuis quelques années, des mouvements de défense des consommateurs et de protection de l'environnement, les campagnes de Ralph Nader en étant l'aspect le plus spectaculaire. Ces organisations, en attaquant

les entreprises polluantes en justice, en manifestant dans la rue, en montant des campagnes publicitaires, arrivent, semble-t-il, à changer les choses beaucoup plus rapidement que par les voies législative et réglementaire traditionnelles. Il y a probablement là un enseignement à retenir pour les Français qui attendent trop souvent tout de l'action étatique.

*b.* JOUER AVEC LES RÈGLES DU JEU : L'EXPÉRIMENTATION

La deuxième stratégie du changement proposée consiste à ne pas heurter de front le modèle français d'organisation sociale, mais à « jouer avec ses règles » en contrant et utilisant à la fois le goût national pour les solutions uniformes. Il s'agit du développement de multiples foyers d'expérimentation. Dans de nombreux domaines, déconcentration, aménagement du territoire, agriculture, environnement, enseignement, activités culturelles et sportives, etc., on pourrait procéder par des expériences limitées et souples plutôt que par des réformes globales. La généralisation viendrait après, quand un certain nombre d'expériences réussies pourraient permettre le passage à la loi commune ; le goût pour les solutions uniformes jouerait d'ailleurs un rôle positif dans la mesure où de multiples déviations isolées dans une structure jusqu'alors figée provoqueraient une rupture et l'établissement d'un nouvel équilibre stable après réalisation d'une réforme. Dans ces conditions, l'institution ne serait que la consécration d'hypothèses validées comme, dans les sciences, la loi n'est que formulation d'expériences réussies. Là aussi, il convient de donner quelques exemples.

Dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme et des arts connexes, les expériences actuellement tentées dans le cadre des Villes Nouvelles (particulièrement au Vaudreuil) sont un excellent modèle d'actions qu'il conviendrait de développer. On pourrait imaginer que les collectivités publiques aient une politique systématique d'encouragement à l'innovation technologique et

artistique dans leurs constructions neuves. Des avantages fiscaux pourraient être consentis aux constructeurs privés qui innoveraient en matière d'architecture ou de *design*.

Dans le secteur agricole, des encouragements financiers et fiscaux plus importants pourraient être apportés à la création de sociétés foncières et au développement de l'agriculture de groupe.

Dans le domaine de l'enseignement et de la formation permanente, l'expérimentation pédagogique devrait être systématiquement encouragée. Dans les établissements d'enseignement public primaire et secondaire, cela dépend évidemment des directives du ministère de l'Education nationale qui a déjà pris d'importantes initiatives de cet ordre. Mais il paraît, en outre, particulièrement important de favoriser l'expérimentation par voie contractuelle dans des établissements privés et dans les universités, ce que les textes législatifs permettent d'ailleurs (lois sur la formation permanente, loi Debré renouvelée, loi complémentaire à la loi d'orientation universitaire).

Bien entendu, on ne peut pas choisir dogmatiquement entre les stratégies proposées et les multiples autres possibles. En fait, le type d'action à entreprendre dépend des problèmes à résoudre. C'est pourquoi la réflexion qui vient d'être tentée sur les voies de changement en France doit se poursuivre par une exploration des principales contradictions que, faute d'action préventive, notre pays risque de devoir affronter dans les prochaines années.

## CHAPITRE 6

### **ENTRE LE SOUHAITABLE ET LE PROBABLE : QUELQUES DOMAINES D'ACTION PRIORITAIRES**

Dans ce chapitre, la réflexion prospective s'efforce de déboucher sur l'action. Les développements précédents avaient décrit les différentes contraintes avec lesquelles la France devra compter à l'avenir dans son développement : l'interdépendance économique et culturelle, la recherche d'une économie simultanément ouverte et efficace ; ils avaient passé en revue toute une série de facteurs susceptibles de restreindre la capacité de changement de la société française. Il s'agit à présent d'étudier la façon dont pourront s'ajuster, dans les quinze prochaines années, la « demande » du système de type industriel et l'« offre » de la société française. Dans un certain nombre de cas, cet ajustement n'ira pas sans heurts, et la prospective aura pour objet d'orienter l'action en mettant l'éclairage sur les points-clés où les tensions risquent de se produire, si l'on ne corrige pas les tendances présentes.

Ce rapport ayant un caractère de prospective « horizontale », nous avons délibérément laissé de côté les tensions proprement sectorielles, comme celles qui découlent de la modernisation de l'agriculture et des circuits de distribution, pour nous contenter de définir *deux types de tensions* que la société française connaîtra dans les quinze prochaines années :

- celles qui résulteront de l'inadaptation de notre modèle d'organisation sociale aux caractéristiques d'une société industrielle classique ;
- celles que provoquera la difficulté d'élaborer de nouveaux

modes de régulation sociale, adaptés à une société industrielle avancée.

Dans chaque cas seront esquissées des lignes d'actions possibles, inspirées des deux méthodes de changement social décrites à la fin du chapitre 5 : la méthode des crises contrôlées et celle de l'expérimentation. Le système Formation-Recherche sera traité séparément, en raison de son importance et de son caractère intersectoriel ; le problème de son adaptation à l'environnement socio-économique ressortit du reste à la fois aux deux types de tensions définis plus haut, et semble devoir se poser avec de plus en plus d'acuité.

## PREMIER TYPE DE TENSION

Tocqueville remarquait que ce n'est pas aux moments où l'injustice sociale est la plus criante que des réactions se produisent, mais au contraire lors des périodes de prospérité, quand les espoirs des individus défavorisés croissent plus vite que ne s'améliore leur sort. Deux problèmes, nés de l'inadaptation de notre organisation sociale aux caractères d'une société industrielle, menacent aujourd'hui la société française : celui de l'inégalité et celui de l'excessive concentration du pouvoir.

### **Inégalité des chances et inégalité des conditions**

En matière d'inégalité, il faut distinguer entre *inégalité des chances* et *inégalité des conditions*.

a. *L'inégalité des chances*, c'est l'existence d'écarts importants dans les probabilités de réussite économique et sociale de plusieurs individus, à dons naturels égaux à la naissance. Dans une

acceptation plus restreinte, la probabilité de réussite est celle d'accès à un certain niveau d'études scolaires ou universitaires.

Actuellement, en France, les facteurs de l'égalisation des chances et les espoirs des individus et des groupes en cette matière ne suivent pas la même évolution, d'où un risque de tensions à l'avenir.

A première vue, les carrières professionnelles semblent être moins conditionnées par les études de départ, et plus par le mérite personnel, en raison notamment du développement du caractère concurrentiel de l'économie française, de la mobilité de l'emploi, et de la formation permanente. Mais la réalité est plus nuancée :

— Il n'est pas évident que la formation professionnelle joue un rôle de réduction d'inégalités. Dans les conventions collectives, en effet, les rémunérations sont de plus en plus étroitement liées aux spécialisations attestées par des diplômes, ce qui amenuise les possibilités de promotion « sur le tas ».

— L'idée que la démocratisation des enseignements secondaire et supérieur favorise l'égalisation des chances est contestable. D'abord parce que le refus de la sélection et l'abaissement relatif du niveau ne signifient pas nécessairement démocratisation. D'autre part, si les effectifs universitaires augmentent, des enquêtes ont montré que l'afflux des étudiants aurait surtout bénéficié aux classes nouvelles en expansion (cadres notamment), tandis que les enfants issus de milieux modestes (paysan, ouvrier) auraient vu leurs possibilités d'études supérieures croître beaucoup plus faiblement. Enfin, plus l'Université devient une institution « de masse », moins elle est en mesure de jouer son rôle d'« ascenseur social » : la valeur relative des grandes écoles continue à progresser, assurant à leurs anciens élèves un quasi-monopole des fonctions de direction et de conception, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé ; pendant ce temps, les diplômés de l'Université qui n'ont pas de soutien familial prennent souvent des postes jusqu'alors occupés par des individus sans forma-

tion supérieure, qui sont eux-mêmes rejetés plus bas et se voient fermer toute promotion interne. A la limite, l'Université « de masse » peut ainsi aboutir à aggraver l'inégalité des chances.

Dans le même temps, l'aspiration à une égalisation des chances tend au contraire à se faire sentir avec plus d'intensité. D'abord parce que, les revendications sociales se faisant plus vigoureuses, l'opinion publique est plus sensibilisée à ces thèmes. Ensuite parce que l'on invoque beaucoup plus fréquemment qu'auparavant les différences de compétences et de diplômes pour justifier l'inégalité des situations.

Si ces deux évolutions divergentes se poursuivent, on peut imaginer un scénario pessimiste où les tensions apparentes seraient endormies, alors que les inégalités réelles seraient aggravées. La dévalorisation de l'enseignement de masse serait un fait accompli. Le marché de l'emploi dans son ensemble ressemblerait à la fonction publique actuelle. Pratiquement, chaque emploi un peu complexe nécessiterait un diplôme. Une très grande inégalité de situation régnerait à un même niveau, c'est-à-dire entre titulaires de diplômes équivalents. La seule possibilité de promotion serait de passer les « concours » de la formation permanente, ce qui maintiendrait un cloisonnement rigide entre les divers niveaux. Bref, sécurité, garantie des droits acquis, refus de la concurrence, égalitarisme formel, toutes ces caractéristiques du modèle français décrit au chapitre précédent seraient exacerbées.

Les facteurs correctifs relèvent ici des réformes du système de Formation envisagées plus loin. Le principe fondamental d'une action compensatrice sérieuse pourrait cependant se résumer par la formule « à inégalité de chances, inégalité de moyens » : autrement dit, il s'agit d'assurer une aide sélective non seulement matérielle, mais surtout pédagogique aux enfants et étudiants issus des milieux les plus défavorisés, idée que l'opinion publique et le corps enseignant auront sans doute quelque difficulté à accepter.

*b. L'inégalité des conditions*, c'est l'existence de modes de vie socioprofessionnels différents qu'il s'agit bien évidemment de rapprocher.

Dans ce domaine non plus, les perspectives d'avenir ne sont pas encourageantes, car plusieurs facteurs concourent à faire échec à une égalisation croissante des conditions.

— Le déficit en cadres supérieurs, que ne combleront pas les écoles d'ingénieurs et de gestion, contribuera à maintenir en France un très large éventail des salaires. A l'autre bout de la hiérarchie, l'existence de l'« armée de réserve » des travailleurs immigrés ralentira probablement la croissance des rémunérations les plus basses.

— En second lieu, les divers mécanismes de transfert (prestations sociales, *ponction* fiscale, fourniture de services collectifs), qui tendent à réduire globalement les écarts de revenus réels, sont en fait assez inefficaces, car insuffisamment sélectifs. C'est le cas notamment des aides familiales directes ou fiscales. Bien plus, on peut considérer que la prestation par l'État de certains services collectifs gratuits constitue un transfert à caractère « régressif » chaque fois que les utilisateurs ont un revenu supérieur à la moyenne (cas de l'Université), ou lorsque la consommation d'un service est d'autant plus forte que le revenu est plus élevé (cas des soins médicaux).

— Enfin, on assiste à une détérioration relative de la situation de certains groupes sociaux — comme les personnes âgées — qui ne disposent pas d'un pouvoir de pression suffisant. L'éventail des revenus pour les retraités serait déjà deux fois plus large que celui que l'on observe pour la population active.

D'un autre côté, il faut s'attendre à de fortes réactions contre cette inégalité des conditions : le sujet est en effet de plus en plus souvent soulevé par syndicats, partis et mass medias ; d'autre part, l'ouverture de l'économie tend à faciliter les comparaisons avec l'étranger, et le relatif surpaiement des cadres français ne peut plus passer inaperçu.

Cependant, en matière d'égalité des conditions, les attitudes

conservatrices des groupes s'opposent assez paradoxalement aux aspirations des individus. Les forces politiques et syndicales les plus variées s'accordent en effet pour ne pas toucher à des tabous aussi sacrés que la hiérarchie des rémunérations, les transferts sociaux, ou la gratuité de l'enseignement supérieur. Et l'on peut craindre à juste titre qu'une solution de facilité ne vienne combler le fossé entre espoirs et réalités : à savoir, par exemple, une croissance inflationniste des rémunérations, qui ne réduirait en rien les écarts actuels.

Les remèdes, en ce domaine, relèvent à la fois de l'information et de l'expérimentation. De l'information dans la mesure où les modifications des actuels mécanismes de transfert ne sont possibles que si l'opinion publique est informée de leur effet réel. De l'expérimentation car, en matière de conditions des travailleurs, une réforme peut faire « tache d'huile » : Le cas s'est déjà produit avec le développement de la mensualisation dont on espère qu'il constituera un puissant facteur de réduction des inégalités. Pour obtenir le même effet cumulatif et renverser les tendances actuelles, il faudrait tenter des opérations pilotes de modification radicale de la hiérarchie des salaires, au profit des travailleurs les moins bien rémunérés.

### **Excessive concentration du pouvoir**

*L'excessive concentration du pouvoir* est un problème qui tend à se poser en France de façon de plus en plus aiguë, aussi bien au sein de l'administration que dans les entreprises, à la fois dans sa dimension objective et dans ses aspects subjectifs.

Le problème est clair : de plus en plus complexes et nombreuses, les micro-décisions d'une société industrielle rendent plus nécessaire la démultiplication des centres de responsabilité. La volonté de participation des différents groupes (professionnels, sociaux, régionaux) ne cesse de croître, en même temps que s'affaiblit le respect des hiérarchies en place et que se développent l'éducation et l'information.

En sens inverse, l'actuelle concentration est renforcée par de nombreux facteurs, d'où la naissance de tensions. Et la centralisation, la stratification hiérarchique, bref le style bureaucratique restent solidement implantés. D'autre part, les individus, qui, selon le modèle socio-culturel français décrit plus haut, conservent leur peur de la responsabilité, ne sont pas encore prêts à assumer la participation réclamée par les groupes.

1. Dans les prochaines années, la centralisation sera battue en brèche de deux façons, qui se rattachent à la distinction classique entre déconcentration et décentralisation.

— L'autorité devra d'abord se déconcentrer, car il deviendra de plus en plus difficile de résoudre des problèmes complexes de façon centralisée, et par exemple de gérer de Paris les 800 000 employés de l'énorme entreprise « Education nationale ».

— Mais surtout, l'administration devra se décentraliser en abandonnant progressivement une partie de ses pouvoirs aux collectivités locales, aux groupes socioprofessionnels, aux entreprises, voire même aux instances européennes. Cette évolution nécessaire risque du reste d'accélérer la crise du service public, et d'entraîner, dans certains milieux administratifs, une réaction de défense des droits acquis qui freinerait la mutation. Les fonctionnaires de direction risquent notamment d'être particulièrement désorientés par cette redistribution du pouvoir qu'ils exerçaient jusqu'alors.

Pour permettre aux agents de l'État d'agir avec efficacité en fonction d'objectifs auxquels ils puissent adhérer, une des tâches les plus urgentes consistera à redéfinir les missions du service public.

2. Le problème dans les *entreprises* n'est pas tant de décentraliser — tout le monde en reconnaît la nécessité économique — mais de transformer le mode traditionnel d'exercice du commandement. Pour les cadres, la situation tend à devenir inconfortable : la direction leur délègue en effet de plus en plus de responsabilités de gestion

courante, mais le style de leurs rapports avec leurs subordonnés n'a pas eu le temps de changer, si bien qu'ils risquent de se trouver de plus en plus impliqués dans les conflits sociaux, sans toutefois contrôler en rien la politique sociale décidée par la direction générale.

La décentralisation provoquera également des tensions au sein de la nouvelle population ouvrière, constituée de jeunes qui sont ouverts aux influences contestataires, et mal insérés dans les organisations politiques et syndicales classiques : en période de forte pression sur la productivité, ceux-ci refuseront en effet le style de commandement traditionnel des agents de maîtrise. Pour maintenir l'ordre et éviter les grèves sauvages, les industriels commencent déjà à trouver un remède en favorisant le développement d'un contre-pouvoir syndical à la base, qui serait, au niveau de l'atelier ou de l'entreprise, une sorte de tampon de sécurité entre l'exercice traditionnel de l'autorité et les réactions spontanées des travailleurs.

Force est à présent de constater qu'il est plus facile de proposer des remèdes aux tensions découlant des inégalités qu'à celles nées de l'excessive concentration du pouvoir. Dans ce dernier domaine, en effet, le modèle français d'organisation sociale est confronté à la fois aux problèmes d'une société industrielle classique et à certaines caractéristiques nouvelles d'une société industrielle avancée, telles que la mobilité des hiérarchies et des systèmes de valeurs, et la multitude des interactions entre systèmes économiques et humains qui compliquent l'analyse des problèmes. C'est pourquoi les remèdes à envisager doivent être replacés dans le cadre général de nouveaux modes de régulation sociale.

## DEUXIÈME TYPE DE TENSION

Avec l'Italie, la France est sans doute le seul pays développé à connaître en même temps les difficultés dues à la modernisation rapide de structures préindustrielles, et certains des nouveaux problèmes propres aux sociétés industrielles avancées, que nous avons définis au chapitre 4. Cette coexistence est du reste appelée à se renforcer dans les quinze années à venir, et les tensions qu'elle engendrera n'en seront que plus complexes. C'est donc une œuvre malaisée que de chercher à prévoir les lignes de force de ces futures tensions, et d'envisager les réactions possibles du corps social.

### **Quelques lignes de rupture possibles**

Face à un système d'organisation sociale aussi cohérent que le système français, les facteurs déstructurants caractéristiques des sociétés industrielles avancées se traduiront par d'importantes lignes de rupture, au premier rang desquelles on citera : l'absence d'entente sur un projet collectif de modernisation de la France, et l'inaptitude des moyens juridiques et économiques traditionnels à résoudre les nouveaux problèmes intersectoriels.

#### *a. L'ABSENCE D'ENTENTE SUR UN PROJET COLLECTIF*

La France connaîtra sans doute, dans les prochaines années, des difficultés dues aux objectifs contradictoires des différents groupes, à l'appartenance simultanée des individus à plusieurs groupements aux intérêts divergents, bref, à l'incertitude générale quant aux fins poursuivies. A ces différents problèmes risque en outre de

s'ajouter un handicap supplémentaire : l'absence d'entente sur un projet de développement national. Si l'on a pu parler précédemment d'une guerre civile larvée comme d'un facteur permanent de la société française, il existe néanmoins entre nos compatriotes un « degré zéro » de consensus qui se réalise sur le maintien du *statu quo* et la garantie des droits acquis. Lorsque ce *statu quo* disparaît sous l'influence de la compétition internationale et du développement économique, ce consensus minimum tombe aussi de lui-même. et l'absence d'assentiment sur un projet commun se fait plus cruellement sentir. Il suffit, pour s'en convaincre, de passer en revue les objectifs contradictoires de différents groupes socioprofessionnels :

Les thèmes qui sont à l'origine de la modernisation économique de la France (industrialisation, efficacité, concurrence...) ne sont le fait que d'une faible partie de la population, à savoir le patronat et la haute administration.

Même au sein de la classe dirigeante traditionnelle, les modernistes sont encore sans doute minoritaires, la majorité estimant avoir tout à perdre du développement de la concurrence et de la sanction de l'efficacité : la disparition des monopoles et chasses gardées, tant privés que publics, compromettrait effectivement la situation acquise par une partie des élites actuelles, et ferait au contraire accéder aux postes de responsabilité certains éléments dynamiques jusqu'alors maintenus à l'écart par la rigidité du système.

Certains groupes socioprofessionnels, qui ne voient pas le parti qu'ils pourraient tirer des changements, leur opposent une attitude de passivité, parfois empreinte d'inquiétude.

C'est le cas des *cadres* ; ils ont en principe beaucoup à gagner d'une industrialisation qui renforce leur nombre et leur rôle dans l'économie, mais pour plusieurs raisons, ils se sentent étrangers à une modernisation animée par une oligarchie dont ils s'estiment exclus, et il est probable que la croissance de leurs responsabilités professionnelles fera apparaître de plus en plus anormales la faiblesse et la stagnation de leur part de pouvoir dans les

entreprises, le « bagage » initial joue encore un rôle démesuré par rapport aux réalisations professionnelles dans l'accès aux fonctions de direction ; dans les affaires publiques, la centralisation les empêche de faire entendre leur opinion sur les problèmes de gestion collective...

La masse des *petits et moyens fonctionnaires* ne soutient guère plus ses supérieurs dans leurs actions réformatrices : elle est en effet désorientée, comme nous l'avons indiqué plus haut, par une évolution qui donne le pas à l'initiative et à la concurrence sur la tutelle et la réglementation.

Ce n'est pas non plus parmi les membres des *professions libérales* que l'on trouvera beaucoup de forces de changement : ces catégories perdront en effet une grande partie de leur importance sociale au profit des responsables les plus dynamiques des secteurs industriel et commercial, et devront en outre discipliner leur individualisme traditionnel pour se regrouper.

Les plus méfiants à l'égard des projets de développement et de modernisation seront évidemment les « *petits* », ceux que condamnera la rationalité économique et dont le nombre décroîtra, s'ils ne savent pas s'adapter : petits agriculteurs, petits commerçants, petits industriels et artisans. En fait, il n'est pas certain que leur déclin se produise avec l'ampleur annoncée, car les prévisions ne tiennent pas suffisamment compte d'éléments tels que la politique de l'environnement, l'attitude des consommateurs et surtout l'effort d'organisation des intéressés. Néanmoins, ces catégories sociales se sentiront pendant longtemps menacées par la modernisation du pays, et leurs membres auront tendance à adopter des comportements d'assiégés.

Quant à la *classe ouvrière française*, sa coopération avec les animateurs de la politique de modernisation économique et sociale sera difficile à assurer de façon continue, même s'il existe souvent des convergences partielles d'intérêts. Les ouvriers français se sentent en effet lésés par rapport aux autres catégories sociales, tant sur le plan matériel (rémunérations) que sur le plan moral

(considération), et beaucoup d'entre eux mettent en cause globalement le mode d'organisation économique.

Dernier point, mais sans doute le plus grave : l'isolement des *milieux intellectuels* par rapport au reste du pays constitue un sérieux handicap aux projets de développement. Il faut remarquer que, des instituteurs aux professeurs de facultés, des lycéens aux étudiants, l'on ignore généralement, si même l'on ne critique pas, les finalités du développement économique et social de la nation. En l'espace de trente ans, les enseignants ont du reste beaucoup perdu des possibilités d'activités publiques et politiques dont ils disposaient autrefois : de nos jours, par exemple, avec le renforcement de l'exécutif et la complexité croissante des aspects techniques et économiques des problèmes publics, ce sont les cadres des organisations agricoles qui ont pris, en milieu rural, le relais des instituteurs de la Troisième République.

Ce milieu intellectuel, qui se tient plus ou moins à l'écart de l'activité publique, devient ainsi un lieu idéal de fermentation des forces qui refusent la logique des sociétés industrielles avancées. Or, il semble difficile de concevoir la modernisation de la France non pas même contre, mais simplement sans l'adhésion de ses enseignants et de ses étudiants.

Ainsi, c'est presque à contrecœur, ou du moins sans l'accord profond de nombre de ses membres que la société française semble entrer dans une phase de modernisation accélérée. L'image d'une pyramide renversée ne reposant que sur son sommet — la faible minorité réformatrice — évoque la fragilité de l'entreprise : sans l'appui du corps social entier, cette minorité aura bien du mal à résoudre les nouveaux problèmes que son développement avancé posera à la France.

#### b. INAPTITUDE DES MÉCANISMES DÉCISIONNELS CLASSIQUES

Tel qu'il est organisé, notre système politico-administratif aura des difficultés croissantes à maîtriser les problèmes « horizontaux »

qui se poseront avec de plus en plus d'acuité au cours des prochaines années. Nous appellerons dorénavant problèmes multidimensionnels <sup>1</sup> les nouveaux problèmes nés de la marche vers une société industrielle avancée, fondés sur des processus d'interaction et de rétroaction complexes, unissant des éléments interdépendants constitués en système, et dont la compréhension impose la remise en cause de notions préétablies. Le tableau ci-dessous confronte quelques caractéristiques des mécanismes bureaucratiques et des problèmes multidimensionnels.

MÉCANISMES « BUREAUCRATIQUES »	PROBLÈMES « MULTIDIMENSIONNELS »
— Centralisation.	— Multiplicité des points d'action d'où on peut modifier le système.
— Découpage sectoriel des compétences administratives, chaque service considérant sa « clientèle » comme une chasse gardée.	— Caractère horizontal (inter-sectoriel) des problèmes, qui réagissent les uns sur les autres.
— Conception causale de l'action administrative : en modifiant par une action financière ou juridique les causes, on espère changer les effets (exemple de ce	— Difficulté ou impossibilité à distinguer les causes des effets. Existence de systèmes « anti-intuitifs » (James Forrester <sup>2</sup> : les résultats à long terme des

1. Nous préférons cette expression, peu satisfaisante certes, à d'autres qui le sont encore moins, comme problèmes systématiques ou cyberniques.

2. J. FORRESTER, « The Counter-intuitive Behavior of Social Systems », *Technology Review*, janvier 1971.

type de raisonnement : en supprimant la sélection on favorise la démocratisation de l'enseignement supérieur).

politiques sont contraires aux objectifs poursuivis qui paraissent devoir être logiquement atteints (exemple classique de l'impact de l'aide sociale sur la désagrégation de la famille noire américaine).

Parmi les problèmes multidimensionnels, les plus difficiles à résoudre concernent le système de Formation. Ils seront traités séparément en raison de leur importance. En revanche, deux autres exemples seront donnés où les mécanismes décisionnels classiques semblent grippés, et se révèlent inaptes à résoudre les nouvelles difficultés : il s'agit des problèmes de l'emploi et du développement urbain.

— Dans le domaine de l'emploi, il est possible que l'on assiste à l'avenir à un retournement radical des conditions du marché : ce serait désormais la demande de travail (par les entreprises) qui s'adapterait à l'offre de travail (par les ménages), et non plus l'inverse. Déjà aujourd'hui, on peut discerner sur le marché de l'emploi certaines difficultés, certaines contradictions qui semblent ressortir à cette tendance.

— Les entreprises françaises sont par exemple souvent gênées par la déconsidération qui pèse de nos jours sur la situation ouvrière, notamment chez les jeunes. Pour recruter leurs ouvriers qualifiés, elles sont donc obligées de faire appel à la main-d'œuvre étrangère, qu'elles maintiennent à des niveaux de rémunérations assez bas, ce qui contribue à renforcer la désaffection pour la vie en usine. Le rôle croissant joué par l'offre sur le marché du travail menace ainsi d'avoir pour conséquences à long terme un important volume de chômage chez les jeunes, un ralentissement de la croissance par manque de

personnel qualifié, et un gonflement de la population étrangère qui — entre autres problèmes — risque de susciter des réactions d'hostilité de la part du milieu d'insertion.

— Autre aspect de ce nouveau rapport de forces en train de s'établir : la difficulté à faire accepter la mobilité professionnelle de plus en plus nécessaire. À Dunkerque, par exemple, les nouvelles usines sidérurgiques ont eu du mal à attirer les dockers et les mineurs des houillères, qui pourtant n'avaient plus aucun avenir dans leur ancienne profession. Cette attitude de refus peut conduire à faire coexister, dans une même région, sous-emploi, pénurie de main-d'œuvre qualifiée et sous-utilisation des moyens de formation professionnelle. Le phénomène concerne à plus forte raison les cadres, qui manifestent généralement une répugnance particulièrement forte à changer d'emploi ou de secteur en cours de carrière.

Face à cette nouvelle situation du marché de l'emploi, le rôle des pouvoirs publics est nécessairement délicat. Dans certains cas, du reste, comme l'aménagement des horaires en vue de favoriser le travail féminin à temps partiel, on a pu constater qu'une réglementation uniforme constituait un obstacle à l'expérimentation de solutions nouvelles convenant à la fois aux travailleurs et aux employeurs. Mieux vaut alors tenter de résoudre les problèmes nouveaux par des formes d'action elles aussi nouvelles. C'est à ce type d'interventions plus souples et plus efficaces que se rattachent notamment le lancement de la mensualisation par effet cumulatif, la création de l'Agence nationale pour l'Emploi et de l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes, les conventions de formation permanente...

— En matière de développement urbain, il est particulièrement difficile de trouver des mécanismes satisfaisants. En effet, le néo-libéralisme tend aujourd'hui à prendre, dans l'aménagement des villes, une place plus importante que celle de l'action administrative, paralysante mais sur le déclin. Or le laissez-faire en matière foncière et immobilière, contrairement à ce qui se passe

en principe dans le domaine industriel, ne conduit pas forcément conduit pas forcément à des situations optimales ou même simplement cohérentes.

La spéculation foncière résume à elle seule tous les inconvénients du laissez-faire. Dans le cas des locations de bureaux dans la région parisienne, la rareté est accentuée par la réglementation née des contraintes d'aménagement du territoire et tout se passe comme si les sociétés civiles et les S.I.C.O.M.I., qui ont accaparé une grande partie des surfaces disponibles, constituaient une entente et fixaient les prix de façon monopolistique. Les loyers pratiqués sont alors supérieurs à ceux qui se seraient établis dans un marché sans intermédiaire, et le capital immobilisé se trouve surévalué <sup>1</sup>.

Les exemples sont du reste nombreux qui montrent l'insuffisance des moyens d'action administratifs et leur inaptitude à résoudre les problèmes du développement urbain : les administrations ont une structure sectorielle, alors qu'elles ont à traiter de questions de nature « horizontale » ; elles parviennent rarement à intégrer — aussi bien au niveau de l'action que des études — les problèmes du logement, des transports et de l'emploi ; les négociations entre ministères amènent généralement à des compromis entre intérêts bureaucratiques divergents là où l'on aurait besoin d'actions radicales ; enfin la réglementation, remarquablement complexe, se gonfle par strates successives, et oblige à une gestion par exceptions et cas particuliers.

L'avenir annoncé depuis le début de ces chapitres semble bien sombre, si l'on s'en tient au diagnostic des tendances actuelles et à la prévision des ruptures potentielles. Mais c'est le rôle de la prospective d'imaginer, à partir des faiblesses constatées, quels pourront être les mécanismes d'adaptation.

---

1. Ce phénomène de « fausses valeurs », induites par la spéculation foncière et l'induisant, est lié à un autre problème multidimensionnel non évoqué ici, à savoir que les capitaux tendent à se détourner des investissements productifs.

**Esquisse d'un projet collectif possible :  
la décentralisation des responsabilités**

Les suggestions qui sont présentées ci-après ne sont pas autre chose qu'une manière parmi d'autres d'envisager ces mécanismes d'adaptation. Leur seule ambition est d'amorcer la réflexion sur un thème suffisamment important — et complexe — pour mériter d'être repris de manière approfondie dans un autre cadre. Ajoutons que nous avons délibérément évité de proposer à la société française de nouvelles finalités : le projet ébauché ici ne porte que sur les moyens, il ne préjuge donc pas les valeurs que ces moyens devraient servir.

La décentralisation des responsabilités devrait permettre à la fois plus de démocratie et plus d'efficacité. Plus de démocratie dans la mesure où les citoyens participeraient de plus en plus nombreux aux décisions modelant leur cadre de vie. Plus d'efficacité, car l'autonomie de nombreux centres de décision et la réhabilitation de la responsabilité permettraient à la société de s'adapter plus rapidement aux transformations du monde extérieur. Décentraliser les responsabilités, cela signifie, au niveau des principes, une nouvelle conception de l'intérêt général, et au niveau des moyens, une plus grande polyvalence de la part des principaux foyers d'activité sociale.

**a. DU SERVICE PUBLIC À L'ACTION COLLECTIVE : UNE NOUVELLE  
CONCEPTION DE L'INTÉRÊT GENERAL**

Dans l'organisation de la société française, et plus spécialement dans celle de la vie publique et des institutions ayant vocation d'intérêt général, le système hiérarchique fondé sur la méfiance généralisée doit aujourd'hui faire place à des mécanismes de régulation fondés sur la participation et la coopération des groupes et des individus. Il semble que cette évolution doive se réaliser autour de trois thèmes principaux :

développement de la planification, rôle de l'arbitrage, et désengagement contrôlé de l'État.

— Dans une société décentralisée et démocratique, la nation et les différentes collectivités doivent pouvoir choisir réellement et en connaissance de cause entre les multiples solutions possibles aux problèmes posés par le développement du pays, ce qui n'est pas le cas actuellement en France, ni d'ailleurs à l'étranger. Dans ce but, l'État doit développer sa fonction de *planification*, mais dans un sens un peu différent de ce qu'elle est aujourd'hui : il s'agit surtout de présenter un éventail d'options, en énonçant explicitement les coûts et avantages des principales politiques envisageables en matière notamment d'affectation des ressources publiques : transferts économiques ou sociaux et équipements collectifs. C'est donc un rôle important, qui supposerait un travail d'analyse très approfondi, à l'égard duquel il serait d'ailleurs souhaitable que les élus nationaux et locaux puissent recourir à des contre-expertises sérieuses<sup>1</sup>.

— Autre fonction d'intérêt général, et contrepartie nécessaire de la décentralisation, *l'arbitrage* est appelé à prendre une grande importance dans les prochaines années. En effet, la multiplication des centres de décision autonomes, les conflits inévitables entre intérêts privés et publics divergents, entre industriels et défenseurs de la nature par exemple, nécessiteront, en sus des procédures de conciliation spontanées et informelles, un arbitrage de l'État qui puisse s'exercer indépendamment des intérêts particuliers et fasse respecter les grandes options nationales.

— Enfin, l'État tendrait progressivement à se désengager de son rôle fournisseur de services collectifs, jusqu'à ce que son intervention se limite à définir les objectifs d'intérêt national,

---

1. Dans cette perspective, il serait logique que parlementaires et élus locaux cherchent à améliorer leur contrôle de l'exécutif, ce qui impliquerait que l'on organise des sessions d'information sur les problèmes de gestion publique.

et à contrôler leur réalisation. En revanche, le rôle des collectivités locales irait croissant en ce domaine, de même que celui des syndicats, entreprises, associations, et fondations, qui auraient pour tâche de fournir des biens collectifs, dont la demande se diversifiera du reste de plus en plus et exigera par conséquent une diversification parallèle de l'offre. On peut même imaginer dans certains secteurs un système de marché ouvert à la concurrence, et mettant en relation — selon les règles les plus orthodoxes de l'économie libérale — les consommateurs de biens collectifs et des sociétés de services <sup>1</sup>.

*b. DIVERSITÉ DES RÔLES DES PRINCIPAUX FOYERS D'ACTIVITÉ SOCIALE*

Pour réaliser les transformations de structures nécessaires à la décentralisation des responsabilités, les deux méthodes esquissées au chapitre 5 (crises contrôlées ou expérimentation) peuvent être employées. L'objectif est de toute façon le même dans chaque cas : faire jouer un rôle plus diversifié, moins spécialisé aux principaux centres de l'activité sociale : administration, communautés territoriales, entreprises, syndicats, associations, centres de formation et de recherche.

— *L'administration* d'une société décentralisée, outre les caractéristiques déjà évoquées (rôle de planification, de contrôle, d'arbitrage), pourrait avoir des structures inspirées de certains modèles étrangers, et notamment de l'exemple suédois : ministères réduits à des états-majors, fonctions de gestion assurées par des offices largement autonomes <sup>2</sup> ; les administrations centrales « états-majors » travaillent par grands programmes dont la réalisation nécessite la mise en action de moyens

---

1. C'est déjà le cas pour les loisirs. Le même phénomène ne serait pas invraisemblable en matière d'éducation, lorsque la demande, devenue extrêmement multiforme, sera le fait de toutes les classes d'âge.

2. Le ministère de l'Éducation nationale et le Commissariat à l'Énergie Atomique font actuellement un pas dans cette voie, avec leur expérience de séparation entre directions d'objectifs et directions de moyens.

aussi bien publics que privés, nationaux que locaux ; pour coordonner ces quelques ministères « fonctionnels », du type développement économique, développement urbain, aménagement du territoire, un état-major serait constitué, qui hériterait certains services de Matignon et de la rue de Rivoli, et dont la structure ressemblerait à la direction générale d'un grand groupe privé décentralisé, avec les directions planification et budget, finances et contrôle de gestion.

Les offices décentralisés seraient gérés comme des sociétés de services privées contractant avec l'État (les ministères fonctionnels en l'occurrence) et les collectivités territoriales, ce qui impliquerait que les biens et services fournis fussent achetés à leur juste coût. Les usagers devraient pouvoir disposer d'une influence directe sur la gestion de ces offices, gage de leur adaptation à l'évolution des besoins. Leur statut pourrait être l'équivalent de celui des établissements publics actuels, et leurs compétences ressembler à celles des « Directions de moyens » de certains ministères actuels. Mais on pourrait aussi imaginer de mettre en compétition, dans certains cas comme la gestion d'hôpitaux, des organismes de statut différent (établissement public, société d'économie mixte, société privée...), pour exercer une même fonction d'intérêt général de la façon la plus efficace possible. En tout cas, en ce qui concerne la gestion des services municipaux des agglomérations, il semble bien plus rentable de favoriser des offices ou sociétés nationales de « management » urbain louant leurs services aux maires, plutôt que de développer une nouvelle bureaucratie municipale.

Toutes ces réformes de structure feraient probablement apparaître la nécessité d'une réflexion en profondeur sur le statut de la fonction publique. Dans une société décentralisée, la politique du personnel du secteur public devrait bénéficier d'une plus grande souplesse de recrutement, et prévoir un lien plus étroit entre profils de carrière et évaluation de performance. Les cadres dirigeants des « offices de moyens » pourraient être recrutés sur une base contractuelle et pour

une durée limitée dans les organisations les plus diverses, en fonction de leurs qualités de gestionnaires.

En ce qui concerne les nominations aux postes de responsabilité dans les ministères fonctionnels, où le rôle d'arbitrage entre intérêt collectif et intérêts particuliers sera particulièrement délicat, il sera sans doute nécessaire de mettre au point des procédures s'efforçant de concilier d'une part la liberté d'appréciation des ministres dans le choix des hommes, et d'autre part le maintien d'une protection statutaire garantissant l'indépendance. On peut également se demander s'il ne conviendrait pas de revoir attentivement les conditions d'accès de ces hauts fonctionnaires aux cabinets des ministres, dans la mesure où les fonctions de synthèse et d'analyse technique auraient été reprises par les ministres fonctionnels. Les démissions suivies de « pantouflages » dans le privé pourraient en outre être plus sévèrement réglementées qu'aujourd'hui<sup>1</sup>.

Cette vue d'ensemble de l'administration future d'une société décentralisée peut paraître à court terme audacieuse, voire irréaliste. Elle n'exclut du reste pas d'autres évolutions possibles, mais une chose est certaine ; quelle qu'en soit la forme, un bouleversement profond des structures actuelles est inévitable à terme plus ou moins long. Et la prospective a pour rôle d'aider l'administration à fournir l'effort de remise en question nécessaire. Dès aujourd'hui, il serait bon de favoriser les expériences dans le cadre par exemple de la gestion de la fonction publique<sup>2</sup>, et d'une plus grande autonomie dans la gestion des moyens de l'administration<sup>3</sup>.

La construction européenne offre une occasion unique de réaliser

---

1. On peut imaginer un temps de passage de quelques années dans une organisation d'intérêt général, Université ou fondation, avant toute entrée dans le privé.

2. Le développement de la formation permanente des fonctionnaires peut ainsi rendre moins rigides les barrières de catégories et de statuts.

3. On pourrait créer une division « gestion de service public » dans une société comme la S.C.E.T., et tenter quelques expériences avec des villes, des hôpitaux ou des universités.

ces réformes. Il s'agit d'éviter à tout prix l'éclosion d'une « Eurocratie » qui serait un condensé de dix bureaucraties nationales, et pour cela d'instituer des formes nouvelles et efficaces de gestion des affaires communautaires.

— En ce qui concerne les communautés territoriales, notion plus large que celle de collectivités, de multiples regroupements géographiques, régions, quartiers, grands ensembles, susciteraient la participation de leurs membres aux objectifs d'intérêt commun. Dans le cadre de la décentralisation, la démocratie locale pourrait enfin naître de la fin du monopole administratif de la compétence technique, et de l'allègement des multiples tutelles : les citoyens en viendraient à prendre part directement à l'élaboration de leur cadre de vie, grâce à des moyens juridiques comme les référendums locaux, et techniques comme la télévision par câble dont on peut espérer qu'elle permettra de reconstituer dans une sorte de « télé- agora », l'assemblée populaire des cités antiques. Les habitants d'une ville ou d'un quartier pourraient ainsi choisir directement entre les différents programmes de développement urbain qui leur seraient présentés. Comme au niveau national, la gestion des affaires municipales se réaliserait à deux échelons : définition par les élus des objectifs chiffrés et datés, dont la réalisation est assurée par des offices ou sociétés de services travaillant sous contrat ; le tout s'opérant sous l'arbitrage et le contrôle des représentants de l'État, chargés de faire respecter les impératifs d'intérêt général.

— La part que peuvent prendre les *entreprises* dans le développement national, et la nécessité d'une gestion efficace sanctionnée par la concurrence sont aujourd'hui à peu près universellement reconnues : ce consensus leur donne donc des facilités pour jouer, dans deux directions notamment, un rôle d'entraînement dans la marche vers la décentralisation des responsabilités.

Les entreprises pourraient d'abord encourager toute innovation tendant à restituer, en matière de conditions de travail, le maximum d'initiatives aux travailleurs : liberté dans l'aménagement du temps

de travail, selon les idées récemment développées par M. Jacques de Chalendar ; organisation des usines en ateliers autonomes disposant chacun d'une grande marge de manœuvre pour atteindre les objectifs de production.

D'autre part, les entreprises vont être appelées à tenir une place croissante dans la vie publique. Il leur faut d'ores et déjà accorder beaucoup plus d'attention aux coûts indirects de leurs activités (dégradation de l'environnement...), ainsi qu'aux réactions des groupements à vocation d'intérêt général (collectivités publiques, associations de consommateurs...). Dans un avenir plus lointain, on peut imaginer que les entreprises soient amenées à affecter une part croissante de leurs profits à des réalisations d'intérêt commun, car l'évolution conduit, comme on l'a noté plus haut, à une diminution de la prestation directe par l'État de services collectifs. Elles pourraient notamment effectuer des dotations à des fondations, ou réaliser des dépenses de recherches sans but lucratif immédiat, participer financièrement à des opérations tendant à améliorer l'environnement...

— Les *syndicats*, de leur côté, ne peuvent rester indifférents à cette évolution, vu la place croissante qu'ils accordent dans leurs revendications au thème de la qualité de la vie. Si le développement du pouvoir syndical est, comme on l'a déjà vu, dans la logique de l'industrialisation de la France, il s'agit que ce pouvoir ne se limite pas à des actions de retardement, ou de défense des situations acquises, mais joue au contraire un rôle de création et d'innovation. Par des aides financières, l'État et les entreprises pourraient donc donner aux syndicats les moyens d'entreprendre des réalisations exemplaires dans les domaines de la culture, des loisirs, de la recherche, voire de l'investissement industriel.

— Outre les syndicats ouvriers à proprement parler, il serait également utile de favoriser, par des incitations fiscales, les actions coopératives des diverses *organisations professionnelles* et des *fondations*.

— Mais ce sont surtout les *centres de formation et de recherche*,

évoqués plus loin, qui devront devenir le lieu privilégié de l'innovation sociale, leur rôle de conseil des collectivités publiques étant du reste aussi important que leur mission propre d'enseignement et de recherche<sup>1</sup>. On peut d'ailleurs espérer briser ainsi l'isolement des milieux intellectuels souligné précédemment.

Les idées qui viennent d'être avancées avaient pour but de donner une présentation imagée et délibérément systématique à certaines évolutions qui nous paraissent difficilement évitables, même si leur rythme et leur contenu peuvent, et doivent, être discutés. Elles ont conduit à brosser un tableau assez utopique, mais qui peut servir d'hypothèse de travail pour orienter la réflexion.

Le retour au concret va s'opérer en abordant le problème central de tout effort de prospective sociale : celui de l'évolution du système de la formation et de la recherche.

### L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE FORMATION-RECHERCHE

En matière de prospective de l'éducation, l'erreur la plus répandue, lorsque l'on veut éviter les facilités de l'utopie contestataire, consiste à brosser de vastes fresques optimistes, où de multiples innovations technologiques ont résolu tous les problèmes : dans de tels tableaux, l'informatique et l'audiovisuel permettent enfin un enseignement individualisé adapté à chacun, et qui réalise parfaitement l'égalisation des chances ; la prolongation constante de la durée des études et l'accès de tous aux universités sont considérés comme un fait acquis ;

---

1. Le chapitre 7 développera cette idée.

la formation permanente est érigée en principe philosophique qui doit assurer l'adaptation de l'offre et de la demande sur le marché de l'emploi, et satisfaire les besoins culturels de l'ensemble de la population.

Tout cela, c'est l'utopie ; la réalité, elle, dépend étroitement de deux contraintes, économique et sociologique. Nous avons choisi de laisser de côté la première, qui réclamerait des études détaillées ne relevant évidemment pas du travail synthétique entrepris ici. En revanche, la seconde nous a amené à confronter le « souhaitable » et le « probable », pour tenter en dernier lieu de définir le « possible ».

### **Le souhaitable**

L'évolution souhaitable du système de Formation s'inspirera évidemment d'un principe général de diversité, qui n'est que la transposition dans ce domaine du projet de décentralisation des responsabilités. Mais quelles que soient les modalités concrètes par lesquelles cette diversité se traduira, trois préalables devraient être respectés : conception globale de l'éducation ; orientation concrète de l'enseignement dépassant les barrières disciplinaires ; ouverture de l'Université à toutes les classes d'âge.

*a.* Une conception globale de l'éducation, cela signifie d'abord que l'on devra davantage tenir compte du rôle de l'environnement familial, social, urbain, et des différents médiateurs de masse : étude aux niveaux national et régional de l'influence des moyens d'information ; développement au niveau local des liaisons entre les centres d'enseignement et la vie des communautés géographiques, qui sera du reste amenée à croître, en réaction contre les tendances « déstructurantes » de la société.

Cela signifie aussi qu'il faudrait accorder plus d'importance aux handicaps causés à l'élève par son environnement, afin de corriger

et de compenser celui-ci, selon le principe de sélectivité évoqué plus haut. Tout cela n'est, bien sûr, possible qu'en décentralisant la gestion des établissements universitaires et scolaires et en y assurant la participation des responsables politiques et socioprofessionnels locaux.

*b. L'orientation concrète de l'enseignement* viserait à former de plus en plus les hommes au changement, et à mieux leur faire comprendre la complexité de la société moderne perçue mais non expliquée, à travers le flot croissant d'informations qui circulent. Dans cet esprit, il serait nécessaire d'insister sur le calcul rationnel qui, seul, peut aider les individus à maîtriser la liberté nouvelle dont ils jouissent ; leur connaissance du contexte scientifique et technique mériterait également d'être développée, en vue de leurs spécialisations futures.

Au-delà de la distinction traditionnelle littéraire-scientifique, les étudiants de demain recevraient ainsi une formation réunissant un minimum de bases scientifiques et une culture générale qui, tout en conservant ce qu'il y a d'essentiel dans la tradition humaniste, mettrait l'accent sur le monde tel qu'il est. Mais que l'on ne s'y trompe pas, la disparition des frontières disciplinaires ne signifierait pas une pluridisciplinarité confuse érigée en principe métaphysique ; elle correspondrait à une méthode pédagogique efficace permettant d'étudier simultanément les diverses disciplines à travers leurs applications pratiques, et, en sens inverse, les problèmes réels de la vie concrète à travers leurs aspects scientifiques et humains.

*c. La dissociation du lien actuel entre l'Université et une certaine classe d'âge* est particulièrement souhaitable durant la période de changements rapides que notre société va aborder, et ceci pour deux raisons, l'une économique, l'autre sociologique : la première, c'est la nécessité d'une formation permanente, plus précisément de recyclages complets périodiques, voire de changements de spécialisation. La seconde, c'est la volonté de désamorcer le phénomène universel et constant de la contestation étudiante, en réduisant fortement la durée

des études, ou plutôt en les étalant tout au long de la vie active, sous la forme de cycles de formation intensifs de trois mois à un an ; les réactions d'étudiants qui ont pu se développer dans des contextes universitaires et politiques aussi différents que ceux des États-Unis, de la Suède, ou de la France, ne sauraient en effet être influencées par des réformes marginales, et nécessitent des changements radicaux.

L'Université serait donc fréquentée tout autant par des adultes interrompant temporairement leur activité professionnelle que par des jeunes qui ne consacraient que trois ou quatre ans à leur formation générale et à leur première spécialisation. Les universités n'auraient du reste pas le monopole de la formation permanente, les entreprises jouant également leur rôle dans ce domaine. Notons au passage que les femmes auraient tout à gagner dans un tel système, qui leur permettrait d'avoir une formation professionnelle ou de reprendre les études qui les intéressent après la période de maternité et d'éducation des enfants.

Ces trois principes une fois posés, la plus grande liberté régnerait, avec si possible la coexistence de systèmes d'éducation très différents. On peut par exemple imaginer le développement simultané de formules opposées : un système imité du modèle américain, c'est-à-dire enseignement secondaire « facile », ne distribuant qu'une formation de base accessible à tous, « collègue » donnant une culture générale (en deux ans et non plus en quatre), et enfin une année de spécialisation intensive ; il y aurait en même temps maintien du système classique français actuel, fondé sur la qualité de l'éducation secondaire, ce qui devrait permettre l'entrée rapide dans la vie active après seulement un an ou deux de formation professionnelle.

Mais les possibilités sont multiples, et l'on peut aussi envisager une alternance entre les études et le travail actif, durant les cinq années qui suivent la sortie du lycée. La même diversité se retrouverait également dans les niveaux des établissements d'enseignement supérieur, les uns pratiquant une sélection rigoureuse,

d'autres acceptant librement les étudiants, d'autres enfin recrutant en priorité des candidats qui possèdent déjà une expérience professionnelle.

Les choix effectués ici en faveur de la décentralisation et de la diversité auraient des conséquences sur le plan financier :

— dans l'enseignement secondaire, la décentralisation implique l'utilisation de méthodes d'analyse précises permettant d'évaluer la qualité de l'enseignement et de la sanctionner financièrement au niveau des écoles, ou peut-être à celui des enseignants. Le monde scolaire pourrait ainsi constituer l'un des premiers ballons d'essai des nouvelles formes décentralisées de prestation des services collectifs envisagées plus haut ;

— dans l'enseignement supérieur, la concurrence résultant du parti pris de diversité et d'efficacité pourrait remettre partiellement en question le principe de gratuité : les étudiants de milieux modestes seraient largement aidés, grâce à un système de prêts à long terme ; en revanche, les « fruits secs » des milieux aisés seraient découragés, ce qui permettrait en fin de compte d'instaurer une gestion plus juste et plus efficace.

D'autre part, les universités devraient pouvoir travailler sous contrat pour le secteur privé, les collectivités publiques, les fondations, en vue de constituer les principaux centres de recherche scientifique, technologique et sociale du pays. Ces mécanismes compétitifs favoriseraient ainsi le rendement de la recherche en même temps que l'intégration des universitaires à la vie active.

Mais tout cela, ce n'est que l'évolution souhaitable, et il faut bien reconnaître, au vu des tendances actuelles, qu'elle est assez improbable. C'est donc le probable qu'il convient d'analyser à présent, afin de pouvoir ensuite envisager les actions possibles.

## Le probable

L'analyse des tendances actuelles du système Formation-Recherche fait ressortir cinq problèmes délicats :

— Incompatibilité entre innovation et centralisation dans l'enseignement secondaire.

— Faible rendement et inadaptation aux réalités économiques de la formation universitaire.

— Discontinuité existant entre universités et grandes écoles.

— Gestion administrative de la recherche et isolement des chercheurs.

— Entraves psychologiques ou matérielles au développement de la formation permanente.

1. L'avenir de *l'enseignement secondaire* est conditionné par les caractéristiques actuelles de ses structures, parmi les plus « bureaucratiques » des pays occidentaux. L'organisation présente de l'agrégation ou du C.A.P.E.S. empêchera ainsi pendant longtemps que ne se modifie l'équilibre entre disciplines, et à plus forte raison la composition et la nature même de ces disciplines. Du reste, l'ensemble du système, fondé sur l'uniformité des programmes et la gestion centralisée des agents, répartis, en fonction de leurs seuls diplômes, en une multiplicité de catégories dotées chacune de charges et de droits propres, est peu propice à l'innovation, et ne saurait d'ailleurs changer rapidement, sous peine de fausses manœuvres qui se propageraient à tous les échelons. Toute réforme tendant à modifier le *statu quo* entre les diverses catégories est en effet automatiquement bloquée à la base par les réactions de ceux qui s'estiment lésés.

Autre caractéristique du système actuel, la politique d'éducation est jugée non en fonction des résultats obtenus, mais des moyens utilisés : on tient compte, par exemple, du taux de scolarisation et l'on ne parle jamais de la qualité de l'éducation fournie. Il en résulte que les enseignants ne sont nullement incités à l'efficacité ou au

« recyclage », car il n'existe aucune méthode de mesure de leur valeur pédagogique ; la tendance à croire que les difficultés de l'Éducation nationale ne sont dues qu'à une insuffisance de moyens : le slogan « Des locaux, des maîtres » masque en fait les vrais problèmes.

Le grand risque des années à venir serait que l'on réalise, dans l'organisation du ministère de l'Éducation nationale et dans celle de l'enseignement, des changements qui n'en seraient pas, du moins au sens défini au chapitre précédent : c'est-à-dire que l'on croie modifier la gestion en l'automatisant, et que l'on espère améliorer la pédagogie en acquérant des matériels audio-visuels et informatiques. Ces réformes seraient sans doute vouées à la même inefficacité que celles des bureaucrates soviétiques qui croient que les ordinateurs géants leur fourniront la clé du rendement économique.

Or, le problème est grave, car l'organisation de l'enseignement est au premier rang des forces qui bloquent toute notre société.

2. Selon les observateurs, les diagnostics portés sur *l'évolution des universités* varient beaucoup. Parmi ceux qui sont persuadés que les programmes deviendront plus concrets et plus adaptés aux réalités économiques, bref que l'enseignement supérieur sera de plus en plus efficace, on compte les auteurs de la loi d'orientation, bien sûr, les responsables actuels de son application, et nombre d'universitaires engagés activement dans la construction des structures nouvelles.

En revanche, d'autres universitaires, et surtout la majorité des observateurs exerçant des responsabilités dans la vie économique sont plutôt pessimistes sur l'avenir de la formation universitaire : ils déplorent en effet l'inflation d'étudiants dans les disciplines non scientifiques, les anciennes facultés de Lettres tendant à devenir de véritables « garderies pré-nuptiales », ou du moins ne donnant qu'un enseignement abstrait sans autre débouché que l'enseignement... des lettres, ce qui contribue encore à entretenir le déséquilibre.

L'analyse de l'actuel rapport de forces existant dans le monde universitaire confirmé du reste ces prévisions pessimistes. La masse des chargés de cours, maîtres-assistants et assistants s'est considérablement gonflée depuis mai 1968, sans que cela corresponde toujours à des besoins définis par les conseils universitaires dont, du reste, beaucoup d'étudiants se désintéressent. Il en résulte que la politique universitaire est le fruit d'un dialogue entre d'une part le ministère, qui dispose de la quasi-totalité des sources de financement, et les affecte selon des critères de répartition de moyens, et d'autre part les instances élues, trop souvent orientées vers des objectifs corporatistes à court terme. Dans ces conditions, et étant donné l'isolement des universités par rapport aux autres secteurs de la vie nationale, il est peu probable que le seul jeu des pressions internes puisse à l'avenir modifier les tendances actuelles au déséquilibre.

Deux hypothèses sont possibles en ce qui concerne les pressions externes :

— Le premier scénario suppose une crise assez grave résultant de la disproportion entre le nombre d'étudiants (en lettres surtout) et celui des postes d'enseignants offerts, ainsi que de l'inadaptation de la formation à la préparation d'un métier : les étudiants, nourris d'une idéologie contestataire et hostile au « système », au mode de développement économique du pays, réagiraient violemment en constatant que l'Université n'est plus un « ascenseur social », et ne les prémunit pas contre les risques de chômage. Ce nouveau choc pourrait être positif, dans la mesure où il ferait accepter les changements nécessaires.

— C'est néanmoins la seconde hypothèse qui paraît la plus probable : l'importance du tertiaire croissant sans cesse, l'absence de formation professionnelle des étudiants serait moins préoccupante, et la licence deviendrait — comme aux États-Unis — un diplôme de peu de valeur donnant accès à une masse d'emplois moyens et subalternes ne nécessitant pas de spécialisation. Si cette évolution se poursuit, les possibilités de promotion des non-diplômés tendront donc à s'ame-

nuiser, ce qui incitera encore plus à entreprendre des études supérieures. L'enseignement supérieur risque ainsi de se rapprocher de l'image caricaturale de l'Université-Loisir, et la collectivité en viendra, malgré le rapport désastreux coût-efficacité, à se désintéresser des universités, en raison de l'existence d'un autre système de formation des cadres de l'économie, productif celui-là, le système des Grandes Écoles.

3. Depuis trois ans, *les Grandes Écoles* ont cherché à modifier leurs structures avec efficacité : l'enseignement a été mis à jour, et rendu moins théorique. Les instances de participation, qui recueillent l'adhésion de la masse des élèves, fonctionnent bien. Leurs effectifs croissent, et elles jouent un rôle de plus en plus important dans la formation des cadres techniques et administratifs de la nation. Trois réserves doivent cependant être faites :

— Les Grandes Écoles contribuent au maintien de deux monopoles : un monopole de droit sur le recrutement de certains grands corps de l'État ; un monopole de fait sur les postes de responsabilité de la plupart des entreprises importantes.

— En second lieu, elles souffrent d'une spécialisation fonctionnelle trop poussée, et n'encouragent pas leurs élèves à commencer leur carrière par une phase courte, mais fructueuse, de recherche appliquée. Il en résulte que nos Grandes Écoles sont encore loin de constituer, par exemple comme le Massachusetts Institute of Technology de Boston, des centres d'innovation, des hauts lieux où souffle l'esprit scientifique.

— Enfin, le principe même de ces Grandes Écoles françaises de qualité peut avoir des retombées négatives. On a souvent dit qu'elles écrémaient, dans le domaine scientifique, les meilleurs éléments, qui font ainsi défaut à l'Université et à la Recherche. Il est probable aussi que ce système contribue à maintenir l'isolement du monde universitaire, en raison de la discontinuité existant entre les Grandes Écoles orientées vers les activités économiques, et les universités, qui en sont totalement coupées : les pouvoirs publics et les responsables

économiques se contentent, du reste, de la situation actuelle dans la mesure où le recrutement des cadres de conception est assuré.

4. *L'avenir de la recherche* suscite également des inquiétudes : l'effort de recherche est en effet encore beaucoup trop souvent mesuré en termes de moyens physiques ou financiers, et non de rentabilité — concept choquant, mais nécessaire. Or, il est illusoire de vouloir comparer les pourcentages de Produit National Brut que différents pays consacrent à la recherche, car la rentabilité varie selon l'organisation des systèmes.

En France, il est clair que la recherche appliquée n'intéresse pas suffisamment les universitaires. Le mode de gestion du C.N.R.S., et en particulier les mécanismes régissant la répartition des ressources, sont du reste peu favorables à l'émulation entre laboratoires, que seule une comparaison constructive des résultats obtenus permettrait d'assurer.

5. Les obstacles au développement de la *Formation Permanente* sont à la fois d'ordre psychologique et matériel. Le premier vient de ce que la plupart des enseignants sont encore très méfiants à l'égard de tout lien avec l'industrie, et même de toute action utile à son développement. Or, les centres de formation privés et ceux des entreprises ne suffiront pas, et l'on devra utiliser le potentiel de l'Éducation nationale en locaux et en enseignants.

D'autre part, la rigidité des statuts rend difficile l'accomplissement d'heures supplémentaires de formation permanente par les enseignants qui assurent déjà les cycles normaux. Certains ont envisagé de créer un nouveau corps qui serait exclusivement chargé de la formation permanente : ce serait évidemment une marque supplémentaire et regrettable de « bureaucratization ».

Enfin, il n'est pas évident que la formation permanente, pourtant rentable à terme pour ceux qui la suivent, suscite d'emblée une adhésion enthousiaste et massive : les salariés hésiteront à quitter

leur emploi, même si c'est nécessaire, et les employeurs ne garantiront pas forcément la réembauche. Il n'est pas non plus assuré que des adultes de trente ou quarante ans manifestent la même soif de connaissances que lorsqu'ils étaient plus jeunes. Malgré toutes ces difficultés, l'effort entrepris n'en est pas moins nécessaire.

Les perspectives d'évolution spontanée qui viennent d'être présentées ne doivent évidemment pas être interprétées comme l'expression d'une fatalité. Elles ont surtout cherché à souligner la nécessité de réfléchir sérieusement aux actions possibles qui rendraient plus probable la réalisation des objectifs décrits dans la première partie.

### **Le possible**

L'incitation à une plus grande efficacité et à une plus grande ouverture est à la base de toutes les actions destinées à faire évoluer la société vers les objectifs définis au début de cette partie. Elles se rattachent toutes aux deux grandes stratégies de changement définies au chapitre 5 (en l'espèce, la dynamique de la décentralisation et l'expérimentation), et tiennent d'ailleurs souvent des deux à la fois.

— La première action à entreprendre consisterait à mettre au point des critères permettant de mesurer l'efficacité de l'éducation. On pourrait s'inspirer de l'expérience américaine, qui a montré qu'en utilisant simultanément des tests et des méthodes statistiques, on arrive à comparer, sur des échantillons de populations analogues d'élèves, l'efficacité respective de différents systèmes d'éducation, avec des résultats particulièrement satisfaisants dans des disciplines comme les langues étrangères ou les mathématiques. Ce système pourrait être utilisé en France dans l'enseignement primaire et secondaire, en vue d'instaurer une saine émulation entre établissements et aussi entre enseignants, et de porter remède aux insuffisances

pédagogiques. Bien entendu, il s'agira au départ d'introduire cette méthode de façon expérimentale, et d'éviter tout esprit de système.

— Ces critères de résultats permettraient ensuite d'affecter les moyens financiers de façon contractuelle ou quasi contractuelle, en subordonnant les crédits à la réalisation d'objectifs précis et non au jeu arbitraire de partage du « gâteau budgétaire ». Pour commencer cette expérience, on peut imaginer d'attribuer aux lycées ou aux universités une partie de leurs ressources, avec entière liberté d'utilisation, moyennant la réalisation de certains objectifs d'innovation pédagogique, de formation permanente ou d'aide sélective aux élèves défavorisés.

— En ce qui concerne l'enseignement supérieur, le ministère de l'Éducation nationale devrait utiliser plus largement son droit légal de contracter avec les universités pour la réalisation de programmes expérimentaux. Dans le même but devraient être développés les contrats de recherche de la D.G.R.S.T., qui doivent permettre d'accroître les activités de recherche des universités, en sanctionnant leur efficacité. Au sein même du C.N.R.S., il serait souhaitable d'introduire des mécanismes concurrentiels analogues.

— Pour stimuler la concurrence entre universités et Grandes Écoles, il suffirait de commencer par supprimer les barrières qui les séparent, à savoir le monopole de la collation des grades universitaires par l'Université, et celui de la formation des ingénieurs diplômés par les Grandes Écoles.

Celles-ci seraient concentrées en quelques « universités techniques<sup>1</sup> » organisées en grands départements scientifiques et techniques et délivrant des titres de doctorat, qui seraient un modèle pour la création d'institutions de formation supérieure et de recherche de niveau international pouvant alors servir d'exemple aux

---

1. Certains partisans de ce projet regrettent qu'au nom des impératifs d'Aménagement du Territoire, des obstacles soient mis au regroupement des Écoles.

universités. En contrepartie, les Écoles perdraient leur monopole de recrutement des corps de l'État au profit de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, et les universités développeraient des départements de « génie industriel » préparant à des maîtrises reconnues comme équivalentes des diplômes d'ingénieurs. Ce nouveau schéma permettrait une concurrence fructueuse entre deux systèmes d'enseignement à buts voisins mais à organisation juridique différente.

— Différentes expériences peuvent enfin être lancées dans le domaine de la formation permanente. Des liens conventionnels existant souvent entre l'État et les organismes actuels de formation, il serait bon de tirer parti de cette situation pour contrôler et sanctionner l'efficacité des stages, afin d'introduire dans les contrats passés les critères économiques à côté des aspects juridiques.

On peut également envisager la création (prévue par la loi) d'une université nouvelle dérogeant aux règles du droit commun, qui n'accepterait que les étudiants ayant déjà une expérience professionnelle, et serait donc consacrée à la formation continue. Bien sûr, il faudrait prévoir des mécanismes de financement assurant à ces étudiants le maintien, pendant la durée des études, de leur revenu antérieur. Plus économique et plus incitatif que le financement par l'entreprise ou l'État, un système de prêts à long terme et bas taux d'intérêt serait organisé, qui dépendrait indirectement de la Caisse des Dépôts, et serait peu à peu alimenté par des cotisations des employeurs et des salariés. L'accroissement de revenus découlant du « recyclage » permettrait par la suite de rembourser ces prêts. De toute façon, il y a avantage à maintenir le principe de la non-gratuité de ces stages, que l'on devrait considérer comme une chance à saisir et non comme une faveur octroyée.

Toutes ces expériences de formation permanente peuvent trouver un terrain d'action privilégié dans le domaine de la fonction publique.

Bien sûr, toutes les solutions aux problèmes de formation proposées dans cette partie impliquent l'adoption de la conception décentralisée du service public définie plus haut. Et elles concourent en même temps à cet objectif, en tendant à remplacer centralisation et uniformité par concurrence et diversité.

Si l'on voulait résumer en quelques mots l'enseignement de ce chapitre, on reprendrait le raisonnement suivant : la modernisation et le progrès de la France dépendent de la capacité qu'auront les Français à déléguer le pouvoir, et à réhabiliter l'initiative et la responsabilité ; cela exige un effort particulier de l'État qui, une fois de plus, peut jouer un rôle déterminant dans l'évolution de la société française, s'il modifie profondément la conception de son rôle et abandonne un certain nombre de prérogatives pour mieux exercer celles qu'il conserve.

Or, sur les problèmes de fond du type de ceux qui ont été évoqués ici, l'État est mal informé : d'où la nécessité de se poser la question de la capacité des collectivités publiques à entreprendre des études à long terme.

#### ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

R. ARON, *Les Désillusions du progrès* (Calmann-Lévy).

D. P. MOYNIHAN, Introduction au rapport du National Goals Research Staff, *Toward Balanced Growth : Quantity with Quality* (Washington, juillet 1970).

A. de TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution* (Gallimard).

## CHAPITRE 7

### **PROSPECTIVE ET DÉCISION : ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION MÉTHODOLOGIQUE**

L'objet des six premiers chapitres de ce rapport a été de tracer un tableau des tendances, mesurables ou non, qui marqueront très vraisemblablement l'avenir de notre pays, et de mettre en lumière les difficultés qui, en l'absence d'une action correctrice suffisante, risqueraient de se manifester avec une particulière acuité au cours des décennies 70 et 80. Au stade où nous sommes parvenus, il convient de mesurer la portée de la tâche qui vient d'être accomplie par rapport aux effets pratiques qu'elle peut avoir et plus généralement de poser le problème de l'intégration des réflexions sur l'avenir lointain dans le processus de décision normal de l'autorité politique ou administrative.

Étant donné l'espace de ses réunions, le caractère ouvert de ses discussions et le côté inévitablement subjectif de tout effort de prospective qui essaie d'aller au-delà de l'extrapolation, le Groupe d'Études ne prétend pas avoir effectué un travail scientifique immédiatement utilisable par les responsables, il a plutôt cherché à faire la lumière sur certaines zones d'incertitude dont toute décision doit nécessairement se préoccuper. Entre la prise de conscience de la nécessité d'agir, que ce rapport espère avoir favorisée, et le passage aux actes, doit se situer une place intermédiaire d'analyse et de préparation détaillée des diverses stratégies possibles. C'est dire que le constat des limites de ce rapport conduit à s'interroger sur la place des études à long terme dans le système français de décision collective.

## LES MÉTHODES DE RATIONALISATION DES DÉCISIONS

Les méthodes traditionnelles de prise de décision peuvent faire l'objet de quatre importantes critiques :

— L'étude de l'efficacité relative des différentes politiques possibles pour atteindre les buts poursuivis est souvent superficielle voire inexistante.

— L'impact sur les modalités de l'action des conflits de pouvoir et plus généralement des relations humaines n'est pas pris en considération.

— Les décisions publiques sont fondées sur le postulat implicite qu'une fois la modification juridique ou l'affectation financière réalisée, les objectifs sont pratiquement considérés comme atteints.

— Les conséquences à long terme, directes et surtout indirectes, des décisions prises sont très rarement étudiées.

Les méthodes de rationalisation des décisions qui tentent de remédier à ces faiblesses peuvent être classées de deux façons :

— suivant le type d'analyse utilisée, économique ou psychosociologique,

— suivant leur finalité : correction des erreurs passées ou prévision et orientation du futur.

### **Les méthodes analytiques et « thérapeutiques »**

— L'analyse de systèmes est le modèle rationnel de prise de décision faisant appel au raisonnement économique utilisé notamment lors de l'application des méthodes dites de rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.). Les objectifs sont explicités, les moyens alternatifs de les atteindre comparés par leurs coûts

et leurs avantages, les objectifs éventuellement reconsidérés s'ils apparaissent contradictoires au cours de l'analyse, tout cela idéalement dans une perspective à long terme. Il est à noter que si, en raison de son origine américaine, cette méthode est le plus souvent orientée vers l'allocation des ressources publiques, il est parfaitement possible de la transposer à l'étude de la préparation des décisions législatives ou réglementaires.

— La méthode « thérapeutique » (ou diagnostique) est l'application sur le plan normatif des modes d'analyse élaborés par les sciences sociales. Elle a surtout été appliquée aux États-Unis et en Angleterre dans la gestion des entreprises. En France, si la sociologie des organisations a connu dans les dernières années un développement rapide, elle est encore restée principalement descriptive, faute probablement de l'existence d'une demande réelle d'instruments normatifs de la part des utilisateurs. Pourtant, ainsi que cela a été à diverses reprises suggéré dans ce rapport, la démarche qui consiste à tenter d'améliorer la manière dont une organisation atteint ses objectifs en agissant sur sa structure, sur la manière dont les informations circulent, en étudiant les motivations des acteurs, en redéfinissant la répartition du pouvoir, serait particulièrement fructueuse pour l'administration (comme d'ailleurs pour les entreprises) dans la période de transformations rapides qu'elles vont vivre.

### **Les deux orientations possibles des études**

— *L'évaluation* est la comparaison systématique des résultats d'une politique à ces objectifs théoriques, suivie d'un essai d'explication des écarts constatés. La même analyse, vue sous un autre angle, peut être considérée comme la recherche des finalités réelles (si toutefois il en existe un ensemble cohérent) d'une politique à partir de ses effets. Il est clair, d'après ces définitions, que le processus

d'évaluation est très étroitement lié à celui de l'analyse de systèmes dans la mesure où il permet d'explicitier — et donc de reconsidérer — des structures d'objectifs implicites et de fournir, à l'aide de données du passé, des bases à l'analyse coût-avantage des nouveaux programmes. Cependant, si l'évaluation fait appel à beaucoup d'éléments quantitatifs (dont certains sont encore insuffisamment développés comme les indicateurs sociaux), l'analyse des mécanismes responsables des écarts entre objectifs et résultats nécessite souvent un angle d'attaque sociologique qui débouche tout naturellement sur la démarche « thérapeutique » précédemment définie<sup>1</sup>. Ainsi l'évaluation permet de définir l'environnement actuel d'une décision et de tirer les leçons des politiques passées, conditions nécessaires d'un choix rationnel.

— *La prospective*, elle, vise à cerner l'environnement futur d'une décision et à comparer les incidences probables de différentes stratégies possibles et par là même à orienter le futur en étant conscient des conséquences à long terme, directes et indirectes, des décisions prises. Ici aussi, il faut distinguer deux orientations principales, à dominante respectivement quantitative et qualitative.

La prospective verticale est essentiellement un effort de prévision technologique et d'extrapolation économique dans un secteur généralement bien délimité. On obtient ainsi théoriquement un tableau des évolutions les plus probables de ce secteur ; en comparant les incidences socio-économiques de ces diverses évolutions, on peut aboutir à un ordre de priorité dont on cherchera à rendre la réalisation plus probable par la définition d'un certain nombre de facteurs correctifs (exemple : une série d'actions de recherche-développement).

La prospective horizontale représente au contraire un mode d'approche principalement qualitatif qui, utilisant surtout les

---

1. Ainsi l'analyse des disfonctions existant dans l'administration préfectorale permet-elle d'éclairer les phénomènes de stratification et de structuration du pouvoir au sein de celle-ci.

sciences sociales, essaie de prévoir ce que seront les interactions entre différents secteurs, et surtout de déterminer les discontinuités qui risquent de marquer la période étudiée. Elle peut avoir une incidence indirecte, mais très importante, sur les processus de décision dans la mesure où, si elle réussit à déterminer les incohérences graves auxquelles le système social serait exposé dans l'hypothèse d'une prolongation à l'identique des tendances actuelles des politiques suivies, elle peut mettre en évidence des domaines où des actions novatrices sont indispensables <sup>1</sup>.

Il apparaît clairement, après cet essai d'éclaircissement méthodologique, qu'il est impossible de tracer des frontières nettes entre l'évaluation, la prospective, et les méthodes analytiques ou sociologiques d'aide à la décision <sup>2</sup>. Plus précisément, il est indispensable que toutes ces voies d'approche soient étroitement intégrées au processus décisionnel collectif, dans la mesure où des choix engageant profondément la collectivité sont nécessaires. Cette intégration pose de nombreux problèmes au système français, où les décisions publiques sont encore essentiellement prises dans le cadre du marginalisme juridico-administratif (dont la pratique de la « note de synthèse » qui exclut toute comparaison analytique de variantes est un symbole significatif). Toutefois, avant d'examiner les changements organiques souhaitables, il convient de préciser, à partir des données mêmes de ce rapport, quels sont les principaux besoins en matière d'études évaluatives ou prospectives.

---

1. On trouvera en annexe des indications sur les deux catégories d'études à long terme effectuées pour la préparation du VI<sup>e</sup> Plan.

2. Ainsi le présent rapport prospectif comporte-t-il, au chapitre 5, un essai d'évaluation du système français d'action collective qui nous a paru nécessaire à la cohérence du dispositif d'ensemble.

## VOIES DE PROGRÈS

Le tableau suivant résume quels sont les principaux besoins en études du système français (les problèmes de l'aménagement du territoire étant exclus) :

DOMAINES	TYPES D'ÉTUDES
a) Relations internationales	Prospective horizontale (scénarios, situations)
b) Coopération, aide aux pays du Tiers Monde	Évaluation et analyse coût-efficacité de la politique française
c) <i>Changement technologique</i>	Prospective verticale. Évaluation de l'incidence socio-économique des technologies futures
d) Allocation des ressources publiques, décomposée selon quatre fonctions principales : — régulations macro-économiques — interventions sectorielles — fourniture de biens collectifs — transferts sociaux	Étude des tendances lourdes de cette allocation et évaluation des résultats obtenus au double point de vue de l'efficacité et de la distribution
e) Ordonnancement juridique	Évaluation de son efficacité économique et sociale

a. Aux États-Unis, les demandes du Pentagone ont, depuis la période de la guerre froide, provoqué la mise au point dans des institutions comme la *Rand Corporation* ou l'*Institute for Defence Analysis* de méthodes élaborées de prospective des relations internationales allant des scénarios aux simulations informatiques ou jouées (« *gaming* »). En France la culture historique et littéraire qui sous-tend encore notre style diplomatique n'a pas particulièrement favorisé ce genre de formalisations. Cependant il y a là une lacune lorsque le gouvernement a à prendre des décisions qui impliquent un choix entre des politiques alternatives dont les conséquences à long terme, fort différentes, ne peuvent être raisonnablement évaluées qu'en étudiant les évolutions probables de multiples facteurs politiques et économiques. Un exemple typique est fourni par l'alternative évoquée au chapitre 1 : petite Europe en voie d'intégration ou vaste zone de libre-échange diluée dans la communauté occidentale et laissant une grande marge d'autonomie pratique à ses membres. Il apparaît que des études synthétiques, donc de prospective horizontale, seraient de nature à aider les décideurs dans la phase importante pour le devenir de l'Europe que représentera la prochaine décennie.

b. Il a été souligné au chapitre 1 l'importance des relations entre la France et les pays en voie de développement et la nécessité de maintenir une politique d'aide quantitativement et qualitativement en harmonie avec les besoins de ces pays. Or, jusqu'à présent, on ne s'est guère préoccupé des effets réels des efforts déjà accomplis ni d'ailleurs de l'évolution à long terme des besoins. De telles études permettraient une plus grande efficacité de l'aide ainsi qu'une sélectivité plus judicieuse les années où celle-ci deviendrait nécessaire, et elles contribueraient en outre à désarmer les arguments de ceux qui estiment que les ressources ainsi absorbées seraient mieux employées sur le territoire national.

c. L'impact considérable des progrès de la science et de la technologie sur l'évolution des sociétés contemporaines est une

idée communément admise. Cependant trop souvent ce constat n'aboutit qu'à des attitudes passives : anxiété devant la rapidité des changements ou enthousiasme naïf pour ce que l'on peut appeler au sens le plus large les « gadgets ». Or l'impact sur l'économie et le mode de vie de ces transformations est considérable ; une prise de conscience volontariste est alors nécessaire.

Les changements technologiques doivent autant que possible être prévus, leurs conséquences socio-économiques évaluées et les politiques de recherche et développement orientées à partir de ces études. Tel est le rôle de la prévision technologique, un des types de prospective parmi les plus importants.

*d.* Les études relatives à l'analyse des dépenses publiques n'ont commencé que récemment à susciter de l'intérêt en France. Encore faut-il noter que dans le sillage de la R.C.B., c'est beaucoup plus l'aspect normatif que le côté descriptif et explicatif (la « théorie positive ») qui est envisagé<sup>1</sup>. Afin de bien mettre en évidence la nécessité concrète de telles études, on examinera successivement le cas des quatre fonctions principales de la politique des finances publiques : régulation macro-économique, interventions sectorielles, prestations de services collectifs, transferts de revenus.

— Les méthodes rationnelles d'aide à la décision paraissent particulièrement au point dans le domaine de l'élaboration de la politique macroéconomique. Cependant le problème est peut-être justement l'excès de rationalité des modèles dans la mesure où la notion d'incertitude est souvent écartée. Or, pour prendre un exemple actuel, l'incertitude pesant sur l'évolution à moyen et long terme des taux d'intérêt sur les marchés internationaux, évolution qui dépend notamment de ce que deviendront la balance des paiements américaine et la position du dollar, rend aléatoires bien des projections

---

1. Il convient de signaler cependant les propositions de recherche « positive » touchant les effets économiques des dépenses publiques formulées par le C.E.P.R.E.M.A.P. en décembre 1970.

qui servent de base à des politiques économiques sur l'économie française à moyen terme. L'élaboration de scénarios détaillés des conséquences de divers avatars du dollar, de l'économie anglaise ou allemande, serait certainement utile pour les responsables, car la meilleure politique n'est pas celle qui correspond à l'environnement le plus probable, mais bien celle qui maximise l'efficacité tout en minimisant la sensibilité à l'aléa, c'est-à-dire qui ne s'effondre pas lorsque les variables exogènes ne correspondent pas aux prévisions. De plus les facteurs psychologiques devraient être beaucoup plus pris en considération que dans les modèles actuels.

— Autant la prospective pourrait être utile à la politique macroéconomique, autant il serait souhaitable que les interventions sectorielles qui orientent le développement industriel et le marché agricole fassent l'objet d'un travail d'évaluation. La perspective d'une diminution progressive du montant de ce genre de dépenses est en effet probable étant donné que les ressources budgétaires resteront relativement inélastiques et qu'il ne saurait être question d'amputer la part des équipements collectifs. Qui plus est, au nom du néolibéralisme comme de l'efficacité, ces interventions sont de plus en plus critiquées.

Pour juger de la nécessité de leur maintien et pour pratiquer à leur égard une répartition plus sélective, il serait particulièrement utile de procéder à des études de rentabilité précises.

— La fourniture de services collectifs est une des fonctions de l'État qui s'est le plus développée dans les vingt-cinq dernières années. En dépit de cette croissance rapide, les besoins à satisfaire, on l'a vu, apparaissent encore considérables, surtout si l'on songe qu'ils viendront en concurrence avec les impératifs de l'industrialisation. La nécessité d'utiliser des critères de choix rationnels explique que les domaines en question — ceux de l'Éducation de la Santé, de l'Équipement — soient théoriquement un terrain privilégié

d'application des méthodes R.C.B. Cependant avant de rationaliser les mesures nouvelles, il serait probablement souhaitable d'avoir une connaissance précise de l'impact de ce qui a déjà été fait. Or il existe très peu de données vraiment utilisables étant donné que les résultats de politiques d'équipements collectifs ont toujours été mesurés par la quantité de moyens utilisés et non par le degré de réalisation des objectifs poursuivis. Ainsi a-t-on traditionnellement lié les progrès de l'Éducation nationale à l'augmentation « des crédits, des locaux, des maîtres » ; des mesures sérieuses de la qualité de l'éducation n'ont jamais été entreprises.

Certes, il ne saurait être question d'utiliser directement un système d'indicateurs sociaux pour évaluer la façon dont telle ou telle fonction collective est remplie, étant donné que les indicateurs utilisés peuvent varier sous des influences autres que la quantité et la qualité des programmes publics. Néanmoins des données tenues régulièrement à jour sur la situation sociale de la collectivité apporteraient un éclairage indirect très précieux sur la nature des liens — actuellement mal perçus — qui unissent les dépenses publiques du pays et les résultats qu'il en recueille. Si en outre ces données pouvaient être désagrégées selon diverses caractéristiques telles que l'âge, le sexe, la catégorie socioprofessionnelle, la taille de la famille, etc., elles aideraient à mieux cerner l'ampleur réelle de l'inégalité entre Français et la nature des facteurs qui y contribuent<sup>1</sup>, tous éléments qui, au demeurant, seraient fort utiles à la politique des transferts que l'on va examiner maintenant.

— Il a déjà été souligné dans ce rapport la faiblesse des informations permettant d'avoir une idée de l'inégalité des conditions en France et de l'impact sur cette inégalité de la fiscalité et des transferts sociaux. On pourrait cependant tenter de chiffrer

---

1. Il est certain par exemple qu'une étude longitudinale sur la croissance d'un ensemble d'enfants, de la naissance jusqu'à 7 ans, cherchant à analyser les causes de disparités dans leur état de développement, serait d'un grand intérêt pour apprécier le degré d'égalité devant la santé.

pour chaque groupe socio-économique le bilan comptable des prélèvements opérés et des revenus de transfert distribués et de calculer combien de ménages ont des revenus inférieurs à la moitié du revenu médian, avant et après transfert, ce qui permettrait peut-être de ne plus axer les débats politiques sur le seul taux de croissance des prestations sociales, sans qu'il soit jamais question, sinon en termes rhétoriques, des effets réels qui en résultent.

Il faudrait même aller plus loin, comme le suggère le C.R.E.D.O.C., et englober dans cette analyse de la redistribution les services collectifs évoqués plus haut, étant donné que certaines catégories bénéficient plus que d'autres des prestations gratuites fournies par la collectivité. Un tableau ventilant par groupes sociaux à la fois les prélèvements (impôts directs et indirects, cotisations sociales...) et les « réaffectations » au profit des ménages, soit en espèces soit en nature sous forme de consommations gratuites, arriverait à faire apparaître des transferts nets généralisés, à la lumière desquels l'idée reçue que la gratuité de l'enseignement supérieur est un facteur de réduction des inégalités pourrait bien se trouver ébranlée.

e. Dans le chapitre 5 du rapport nous avons cherché à montrer que le droit français était le fidèle reflet d'un certain nombre de constantes culturelles nationales et constituait souvent un facteur d'immobilisme et de routine. Cela est particulièrement vrai du droit des sociétés qui n'a absolument pas été conçu dans une perspective économique et dont beaucoup d'éléments constituent un obstacle au développement de l'industrie<sup>1</sup>. La complexité de la réglementation administrative est souvent en raison inverse de son efficacité ; certains exemples récents ont prouvé que des réglementations trop strictes et perfectionnistes étaient en définitive pas ou peu appliquées. Dans ces conditions, on peut se demander si des évaluations

---

1. Il suffit de mentionner entre autres la rigidité des formalités entourant les augmentations de capital ou la non-réévaluation des bilans.

de l'efficacité des règles de droit les plus importantes dans les domaines de l'économie et de l'administration générale ne seraient pas d'utiles prémisses à une simplification nécessaire d'un ordonnancement juridique qui n'a cessé, jusqu'à présent, de devenir plus complexe.

### QUELQUES PROPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

Les propositions qui vont être présentées obéissent à trois principes fondamentaux qui découlent des analyses précédentes.

*Premier principe* : ne pas créer de frontières rigides, organiques ou fonctionnelles, entre les différents types d'études : évaluations, analyses, coûts — avantages, enquêtes sociologiques, études statistiques et économiques, prospectives sectorielles ou horizontales.

*Second principe* : intégrer étroitement les études au processus décisionnel de l'administration ainsi qu'aux mécanismes de contrôle des performances qui ne manqueront pas d'être utilisés dans le cadre de l'introduction des méthodes modernes de gestion dans l'administration.

*Troisième principe* : éviter toute création de monopole et toute hypertrophie des services d'études administratifs en recourant aussi souvent que possible à des contrats de recherche passés avec des universités, des Grandes Écoles, des sociétés privées et surtout avec des organismes indépendants à vocation d'intérêt public dont il conviendrait de favoriser le développement<sup>1</sup>.

Dans ces conditions, on peut formuler trois *groupes de propositions* relatives à l'intégration des études dans les rouages de

---

1. Aux États-Unis, la quantité, la qualité et si l'on peut dire la « crudité » des études du marché concurrentiel constitué par les universités, les « think tanks » du type Rand, et les sociétés d'études privées que la compétition avec les organismes non lucratifs contraint à maintenir un haut niveau de sérieux et de rigueur.

décision administratifs, à la création d'un tissu de centres de recherches et d'innovation sociale indépendants, et enfin à la constitution d'une cellule d'information méthodologique au sein du Commissariat du Plan.

*a.* Dans l'administration, le meilleur moyen d'intégrer les études à long terme au processus décisionnel en évitant la discontinuité du rythme de la planification semble être d'utiliser le développement des méthodes modernes de gestion et en particulier de la R.C.B. Pour éviter un cloisonnement entre les organes de gestion et services d'études qui cultiveraient leur isolement, voire leurs rancœurs, il pourrait être préférable de limiter strictement la croissance de ces derniers et d'instaurer par contre auprès de chaque ministre une cellule de prospective et d'évaluation qui serait une sorte de cabinet analytique qui remédierait utilement au style de travail excessivement discontinu des actuels cabinets ministériels. Sauf exceptions, cette cellule n'effectuerait pas elle-même d'études, mais définirait le type de travaux d'analyse dont les services devraient accompagner leurs demandes, jugerait les documents ainsi fournis et le cas échéant ferait procéder à des contre-études, et surtout elle établirait la liste des principales catégories d'investigations (prospectives, évaluatives etc.) nécessaires à la définition des politiques à long terme du ministère et en organiserait la sous-traitance par des organismes extérieurs seuls à même de juger de manière indépendante sans être freinés par des conflits d'intérêts.

Cela n'exclut pas d'ailleurs, bien au contraire, que des évaluations soient menées pour le compte d'autorités extérieures au ministère considéré. Le compte rendu d'exécution du Plan pourrait ainsi contenir, non pas chaque année, mais de préférence à « mi-Plan » et en fin de période, des développements sur les changements économiques et sociaux en cours<sup>1</sup>, en tirant parti du capital de

---

1. Il serait inopportun de ne se concentrer que sur le « social » alors que certains problèmes ressortissant conventionnellement à l'économique ont besoin eux aussi d'être réexaminés périodiquement de manière non routinière

en tirant parti du capital de connaissances accumulé par les recherches en sciences sociales, et essaierait de dégager le rôle respectif des politiques suivies et des autres facteurs explicatifs.

On peut aussi imaginer que toute mesure nouvelle — budgétaire ou juridique — d'une certaine importance comporte l'obligation d'évaluations périodiques de son efficacité « sur le terrain ». En matière de dispositions juridiques en particulier, ce serait sans doute une innovation riche d'avenir que de confier aux Corps de Contrôle la fonction nouvelle d'évaluer périodiquement l'impact réel des lois et règlements.

*b.* Un recours trop exclusif aux services d'études des administrations présente les trois inconvénients suivants. Une évaluation objective suppose un recul par rapport aux politiques poursuivies que l'on obtiendra difficilement si c'est l'administration qui est amenée à se juger elle-même. Le cloisonnement traditionnel de la fonction publique, les rivalités de corps et les difficultés de dialogue entre personnels contractuels et titulaires, l'isolement qui en résulte pour beaucoup de cellules d'études, peuvent entraîner une incompréhension marquée entre organes de réflexion et d'action, les premiers s'enfermant à la limite dans une contestation quelquefois utopique des seconds qui le leur rendent bien en posant le principe que les études sont « fumeuses » et inutiles. Enfin le domaine de la recherche économique et sociale évolue si rapidement qu'il est douteux que le système rigide de recrutement de la fonction publique se prête à une adaptation souple aux besoins quantitatifs et qualitatifs ; la solution du recrutement massif et anarchique de contractuels finit au-delà d'un certain seuil par présenter de sérieux désavantages, ce qui amène à se demander s'il n'est pas préférable de contracter avec des organismes plutôt qu'avec des individus.

---

(cf. les propositions du B.I.P.E. concernant la préparation d'un « bilan technique » qui analyserait l'évolution du degré de compétitivité des entreprises et essaierait d'en dégager les facteurs déterminants).

Les deux avantages essentiels du recours à des études extérieures sont la garantie de plus grande objectivité et même le « regard neuf » que donne un point de vue extra-administratif, et l'incitation à la qualité méthodologique que crée l'existence d'un marché concurrentiel. Il est possible d'en donner une illustration concrète. Il a déjà été remarqué dans ce rapport que le goût du consensus qui régnait dans l'administration aboutissait la plupart du temps à éliminer toute variante (sauf en ce qui concerne la politique macroéconomique) lors de la préparation des mesures à prendre. L'appel à des études extérieures permettrait de faire établir par un ou plusieurs organismes consultés, de véritables propositions alternatives pour résoudre un problème. Mieux, rien n'interdirait aux élus locaux ou nationaux de faire procéder de la même façon à des contre-études. On pourrait ainsi imaginer que de véritables programmes d'équipements alternatifs soient proposés aux assemblées régionales ou départementales qui pourraient elles-mêmes en susciter.

Le principal avantage « externe » de la politique suggérée serait la possibilité d'une transformation profonde de l'état d'esprit dominant dans les universités françaises. Une politique audacieuse de contrats d'études permettrait à la fois de mieux intégrer les universités aux grandes évolutions de la vie nationale, de faciliter le développement d'unités de recherche appliquée jusqu'à présent fort insuffisantes et de disposer d'un instrument très souple d'incitation financière à l'efficacité. De plus, les étudiants du second et même du premier cycle pourraient être progressivement associés<sup>1</sup> à ces études qui, dès le début, feraient appel aux étudiants du troisième cycle. Cela pourrait être un excellent moyen de lutter contre l'isolement des étudiants à l'égard de la vie active et leur sentiment de

---

1. Aux U.S.A., l'attribution à des étudiants de Berkeley et de Harvard de responsabilités dans la politique d'aide sociale et d'urbanisme dans les ghettos noirs a été un grand succès par les résultats concrets obtenus et par la disparition d'un certain nombre de comportements déviants.

frustration envers la politique. A terme on pourrait envisager que des groupes mixtes enseignants-étudiants soient à temps partiels à la disposition des collectivités locales ou des services extérieurs de l'Équipement et de l'Action Sanitaire et Sociale.

L'expérience, assez riche, des contrats passés par l'administration avec des sociétés privées a suscité en son sein un certain nombre de critiques. Il est probable que les imperfections relevées sont dues au fait qu'il n'existe pas encore un véritable marché concurrentiel des études. Pour créer celui-ci il serait souhaitable que l'administration provoque une réelle compétition entre les bureaux d'études privés, les universités, les grandes écoles et des organismes nouveaux à vocation d'intérêt public qu'il serait souhaitable de développer.

Certaines études (mesures de l'efficacité des méthodes pédagogiques — évaluations des transferts sociaux par exemple) sont tellement sensibles sur le plan politique qu'il paraît difficile de les confier à des sociétés privées. Les raisons qui conduisent à limiter le recours aux services d'études administratifs restent cependant valables. Des organismes de recherche indépendants à but non lucratif paraissent être particulièrement utiles pour ce genre d'études. Leur vocation d'intérêt public devrait permettre la nécessaire inter-pénétration avec l'administration. Au fond il s'agirait de transposer de manière intelligente les centres de recherche à but non lucratif comme la *Brookings Institution*, la *R.A.N.D. Corporation*, ou l'*Urban Institute* ; ces organismes, en dépit des critiques souvent fondées dont ils ont fait l'objet, peuvent être considérés comme jouant un rôle important dans la décentralisation de l'innovation aux États-Unis. La création en France d'institutions analogues, dans le cadre général du développement souhaitable des fondations, devrait être sérieusement envisagée.

c. Deux conditions semblent devoir être remplies pour que les propositions précédentes puissent porter pleinement leurs fruits. Il faut d'abord que le Commissariat Général du Plan soit à même de faire faire sur fonds propres les études de prospectives et d'évaluation

à propos de sujets qu'il estime importants et qui ne sont pas pris en charge par une autre administration. Il pourrait aussi d'ailleurs jouer un rôle d'incitation dans le développement des contrats d'études avec les universités, les Grandes Écoles et d'autres organismes de recherche à vocation d'intérêt général.

En second lieu il devrait exister au sein des services du Plan une cellule chargée de diffuser systématiquement l'information sur les études à long terme achevées ou en préparation, de manière à éliminer le maximum de doubles emplois, et à éviter que certains travaux ne soient inutilisés faute d'être suffisamment connus des ministères qui pourraient en tirer parti. Cette cellule serait alors particulièrement armée pour déceler dans l'esprit du présent rapport les lacunes dans la connaissance qu'a l'Administration des problèmes du long terme.

Qu'un rapport prospectif se termine par des propositions de développement de la prospective, des organismes d'études peut sembler « parkinsonien ». En fait cela ne fait qu'exprimer deux lignes de force de ces réflexions : la double nécessité pour la société française de mieux se connaître et de susciter en son sein des foyers d'innovation.

## ANNEXE DU CHAPITRE 7

### **LES ÉTUDES DE PROSPECTIVE DANS LA PRÉPARATION DU VI<sup>e</sup> PLAN**

Cette annexe n'a pas pour objet de porter un jugement de valeur sur chaque rapport particulier et de lui attribuer une « note », mais de dégager quelques caractéristiques que l'on estime importantes dans les études à long terme du VI<sup>e</sup> Plan, avec l'espoir de mettre en relief les points sur lesquels des améliorations pourraient être apportées.

Précisons d'abord que la distinction utilisée dans le chapitre 7 entre prospective et évaluation n'est pas toujours très tranchée, car certains rapports ont été amenés à procéder à un constat de la situation actuelle, pour la simple raison que ce travail n'avait jamais été effectué auparavant. C'est le cas en particulier des rapports des Groupes à long terme « Consommation et Mode de Vie » (efficacité passée des actions publiques tendant à réduire les inégalités) et « Mobilité et coûts de l'adaptation », où l'on trouve un essai de diagnostic de l'état actuel des diverses formes de mobilité. On peut penser que si de tels constats avaient été établis plus tôt et périodiquement mis à jour, ils auraient trouvé parfaitement leur place dans les aspects « structurels » des comptes rendus d'exécution du Plan dont on a parlé précédemment. En revanche, il est peu rationnel de ne compter que sur le hasard de la création d'un groupe de prospective pour commencer à s'interroger sur les résultats passés des politiques suivies.

Pour analyser les études à long terme se situant en amont du Groupe d'Études Prospectives du VI<sup>e</sup> Plan, nous reprendrons,

en la précisant un peu, la distinction entre prospective verticale et horizontale. Nous voulons établir là une séparation entre d'une part un mode d'approche à dominante quantitative et économique, et d'autre part une méthode mettant principalement l'accent sur des variables qualitatives et sur les relations d'interdépendance qui les unissent. Ces deux types de prospective peuvent par ailleurs s'appliquer, soit à des « secteurs » correspondant à des champs d'action précis d'une administration publique, soit à des processus globaux et à des comportements humains, ce qui donne un schéma de la forme suivante :

	Prospective verticale	Prospective horizontale
Secteurs	X	x
Processus et comportements	x	X

En règle générale, la prospective d'un secteur est surtout verticale, et la prospective d'un processus ou d'un type de comportement relève normalement d'une démarche de type horizontal (cases marquées X), mais il peut arriver pour telle étude particulière que la liaison soit inversée (cases marquées x), par exemple si un thème comme l'avenir des comportements démographiques est abordé par le biais de projections à long terme. Enfin il est permis de penser que dans l'idéal tout sujet d'étude, quelle que soit sa nature, devrait être traité selon les deux modes, vertical et horizontal.

Ce schéma ne prétend pas être définitif et il peut certainement être corrigé mais il a à notre avis le mérite d'aider à situer chaque étude

---

1. Il a par exemple l'inconvénient de présenter la prospective horizontale dans une colonne...

par rapport au caractère plus ou moins nettement structuré du domaine qu'elle couvre, et à la part de quantitatif qu'elle renferme <sup>1</sup>.

On peut pour chaque étude se poser deux sortes de questions :

- A) Quelle est la part respective de la prospective verticale et horizontale ?
- B) Existe-t-il des variantes d'environnement ou de stratégie ?

Nous paraissent entrer dans cette catégorie les études portant sur :

L'agriculture . . . . .	Rapport de la Commission sur l'avenir à long terme de l'agriculture française.
L'énergie . . . . .	Rapport d'un groupe de travail du Comité de l'Énergie du VI <sup>e</sup> Plan.
L'industrie . . . . .	Groupe « Industrie 85 » (non achevé). Étude du Bureau d'Informations et de révisions Economiques (BIPE) sur le progrès technique à long terme dans certaines branches.
Le logement . . . . .	Rapport de la Commission sur l'avenir à long terme de l'agriculture française.
Les postes et télécommunications . . . . .	Rapport du Comité 85 des P et T.
La recherche . . . . .	Rapport du Comité consultatif de la Recherche.
La santé . . . . .	Rapport du groupe de travail sur la prospective de la santé.
Les transports . . . . .	Rapport du Comité 85 des Transports.

---

1. Certains estimeront peut-être que ce que nous appelons prospective sectorielle ressortit en réalité à la prévision, et que la seule vraie prospective est horizontale.

DOSAGE ENTRE  
PROSPECTIVE VERTICALE ET HORIZONTALE  
DANS LES ÉTUDES À LONG TERME

**Les études de secteurs**

On a noté plus haut qu'il y avait une correspondance assez forte entre optique sectorielle, et prospective verticale, ce qui est naturel étant donné que tout secteur d'activité aux frontières nettement limitées incite à produire des statistiques et offre un terrain favorable à leur élaboration. De fait, le principal mode d'approche consiste à retracer divers niveaux auxquels offre et demande peuvent s'ajuster à une date future (1985 le plus souvent), les différences tenant au caractère plus ou moins sophistiqué des méthodes — projection de tendances ou modèle économétrique — mises en œuvre pour décrire les modalités de cet ajustement. C'est le cas des rapports sur l'agriculture, l'énergie, l'industrie, le logement, les postes et télécommunications, la recherche scientifique et technique et les transports. Le rapport consacré à la santé fait exception à ce schéma, ce qui s'explique par le parti qu'ont adopté ses auteurs de ne traiter que du système d'offre de soins, parti qui les a évidemment conduits à mettre principalement l'accent sur les problèmes de structures <sup>1</sup>. Le rapport « Santé », bien que consacré à un secteur, se trouve donc paradoxalement amené à s'inspirer d'une démarche de type horizontal, au moins en ce qui concerne l'intégration de variables qualitatives.

Dans l'étude des relations entre un secteur et son environnement,

---

1. Que l'on trouve cependant évoqués également, quoique de façon moins détaillée, dans le rapport sur la prospective de l'énergie.

les phénomènes d'ordre technologique occupent normalement une place importante, à cause des incidences « sociales » — donc extra-sectorielles — d'une innovation. En fait les travaux consacrés aux formes nouvelles du progrès technique se sont essentiellement limités à l'analyse de leurs effets intrasectoriels.

Dans les meilleurs cas, ceux où l'on a adopté l'optique dite de la filière, qui consiste à intégrer dans une vision d'ensemble les fonctions de production, de transformation, de commercialisation et de demande, la prévision n'a porté que sur les conséquences que la mise en application d'un procédé ou produit nouveau pourrait avoir quant au volume et à la qualification de la main-d'œuvre employée, à l'implantation géographique des établissements et aux relations entre les divers segments de la filière.

Il est vrai que dans les deux études réalisées par le B.I.P.E. dans cette perspective — industries textiles et alimentaires — les retombées hors du secteur sont sans doute assez limitées<sup>1</sup>. Il n'en va pas de même de la technologie des communications, dont on a vu qu'elle comportait à long terme des effets indirects d'une remarquable diversité. Or ce champ d'innovation d'une importance exceptionnelle n'a au fond été abordé que par le biais d'une prospective des télécommunications, qui ne peut évidemment en traiter qu'une partie. C'est la preuve, nous semble-t-il, que la prospective technologique ne doit pas être menée exclusivement en fonction des exigences de telle ou telle politique sectorielle, mais doit s'attacher à repérer de manière aussi large que possible toutes les incidences sociales d'un faisceau de progrès techniques.

---

1. Encore que la manière dont les individus se nourrissent ou s'habillent puisse difficilement être tenue pour un phénomène négligeable sur le plan culturel.

### Les études de processus ou de comportements

Seront regroupés dans cette rubrique les rapports concernant les thèmes ci-après :

Processus d'urbanisation . . . . .	Rapport du Groupe de prospective urbaine
Processus démographiques . . . . .	Rapport du Groupe d'Études des Problèmes Démographiques
Processus du vieillissement humain . . . . .	Rapport du Groupe de travail Troisième Age
Comportements de consommation .	Rapport du Groupe de travail Consommation et mode de vie
Comportements de loisirs . . . . .	Rapport du Groupe de travail Temps et Espaces de Loisirs
Comportements de mobilité . . . . .	Rapport du Groupe de travail Mobilité et Coûts de l'Adaptation

À la différence de la précédente, la prospective horizontale ne cherche pas à repérer les transformations d'un secteur d'offre. Elle s'intéresse à tout ce qui, dans le cas des processus à long terme, concerne à des titres divers la quasi-totalité des secteurs relevant de la prospective verticale, ce qui lui permet d'apporter à cette dernière un éclairage global absolument indispensable. Elle concerne en second lieu les conduites humaines, ce qui l'oblige à prendre en compte les variables, encore mal mesurables, qui décrivent ces conduites, et à restituer à la « demande » (au sens large du terme) une place que le mode d'approche sectoriel ne lui accordait que de façon très limitée, c'est-à-dire dans une optique strictement économique.

Cela ne veut pas dire que le qualitatif ait prédominé dans les études

de processus ou de comportement que l'on vient d'évoquer. Tout d'abord certains des thèmes couverts correspondent à des domaines d'intervention de la puissance publique et se rapprochent donc de la notion de secteur. C'est le cas de l'urbanisation, de la natalité, des personnes âgées. Ensuite il est des comportements qui se prêtent bien à la mesure, même si celle-ci n'épuise pas leur signification : comportements démographiques, mobilité, consommation.

En fait il faut bien dire que la prise en compte des interactions entre variables qualitatives n'a été effectuée que de manière encore bien embryonnaire, ce qui ne saurait surprendre puisqu'il fallait le plus souvent s'appuyer sur des hypothèses qui n'avaient guère fait l'objet de vérification empirique. Parmi les exemples les plus intéressants à cet égard, citons :

— dans le rapport du Groupe de Prospective Urbaine, les développements consacrés aux structures de décision et à l'analyse sociologique de la ville ;

— dans les rapports « consommation et mode de vie », « mobilité, et loisirs », un essai pour mettre en rapport la nature du travail et les comportements dans la profession et hors travail.

## LES VARIANTES D'ENVIRONNEMENT ET DE STRATÉGIE

On sait que l'une des caractéristiques de l'attitude prospective est le refus de considérer qu'il n'y a qu'un avenir unique, ce qui entraîne normalement l'élaboration d'« alternatives » ou de variantes. Celles-ci peuvent porter soit sur le contexte dans lequel s'insère le secteur ou thème en question, soit sur la politique à mener dans les prochaines années en fonction du contexte attendu et des critères de choix retenus.

a. Les variantes d'environnement comportent d'une manière générale deux grandes catégories : le contexte international et le contexte social global.

La première est à peu près absente étant donné le caractère « intérieur » des études à long terme effectuées pour le VI<sup>e</sup> Plan. Le rapport consacré à la prospective de l'énergie est le seul où l'environnement extérieur soit vraiment présent<sup>1</sup>, au double point de vue de la dimension européenne de la future industrie électronucléaire et des flux de ressources premières en provenance du Tiers Monde.

D'autre part, il n'existe pas de variantes d'environnement macro-social dans les études à long terme du VI<sup>e</sup> Plan, sauf celles qui se dégagent implicitement des variantes stratégiques qui seront évoquées plus loin. Toutefois les travaux de prospective de la D.A.T.A.R., comme les esquisses de croissance 1985 de l'I.N.S.E.E, ont envisagé des évolutions contrastées, de nature assez globale : France de 100 millions d'habitants, France côtière, agriculture sans terre, ralentissement du progrès technique, économie privilégiant le loisir ou le développement industriel, etc.

b. Le terme de variantes stratégiques peut être entendu dans des sens variés, pour désigner, soit divers moyens alternatifs correspondant à une structure d'objectifs donnée, soit, au niveau supérieur de la hiérarchie des décisions, des structures alternatives d'objectifs pour l'accomplissement d'une certaine fonction. Nous citerons deux illustrations de chacune de ces acceptations.

— Au niveau du choix entre moyens alternatifs, le rapport Energie décrit les avantages et les inconvénients de deux solutions extrêmes (dites « énergie totale » consistant à satisfaire les besoins multiples d'un utilisateur à partir d'une forme d'énergie unique, soit le gaz, soit l'électricité. Dans le rapport « Santé », on trouve d'autre part quelques

---

1. À part le rapport du Groupe Industrie 85, qui n'est pas achevé, et les esquisses à long terme de l'I.N.S.E.E. évoquées ci-après.

exemples de variantes de moyens en matière d'évolution des structures de la médecine spécialisée, de constellation hospitalière et de schéma régional d'administration hospitalière.

— Les variantes d'objectifs les plus significatifs sont présentées dans le rapport du Groupe de Prospective urbaine et dans celui du Comité des Transports 85. Dans le premier cas, l'alternative consiste en deux schémas de développement contrastés de la répartition urbaine sur le territoire : constitution d'un réseau de villes « millionnaires » avec dépérissement des villes moyennes ou petites qui n'ont pas été absorbées par leurs voisines, ou maintien de la hiérarchie actuelle et décalage vers le haut de l'échelle de la distribution des villes. Ensuite sont présentées les conséquences de l'un et l'autre choix en termes d'équilibre social et de mode de vie.

Le second est relatif aux grandes options en matière de transports continentaux de voyageurs. Trois stratégies sont décrites :

1. Développement privilégié des transports aériens au-delà de 400 km, et rôle important de la voiture particulière. Les transports collectifs terrestres, peu améliorés, desservent la demande des usagers à « faible valeur du temps ».

2. Le rôle essentiel de l'avion se situe au-dessus du seuil de 600 km, et les modes collectifs terrestres continuent en deçà à tenir une place importante. Développement relativement limité de l'usage de la voiture particulière.

3. Faible développement de la mobilité interurbaine, transports interurbains presque exclusivement collectifs et limités à un petit nombre d'axes privilégiés. Effort d'innovation pour la satisfaction des besoins de transport intra-urbain.

Comme pour les schémas de développement urbain, chaque option est assortie de ses conséquences au regard de cinq critères : croissance économique, politique sociale, aménagement du territoire, politique urbaine, mode de vie.

## TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT AU LECTEUR .....	5
AVANT-PROPOS .....	7
ENTRÉE EN MATIÈRE .....	16
<i>PREMIÈRE PARTIE : LE MONDE ENVIRONNANT</i> .....	19
CHAPITRE 1. <b>L'équilibre international</b> .....	23
<i>L'équilibre diplomatique et stratégique</i> .....	23
L'avenir du duopole soviéto-américain, 24. — L'évolution des pays socialistes et du Japon, 27. — L'avenir de la pré- sence américaine en Europe, 32.	
<i>Les perspectives de la croissance économique dans le monde</i> .....	34
La croissance économique dans les pays industrialisés, 35. — La croissance des pays en voie de développement, 42.	
CHAPITRE 2. <b>L'évolution des relations internationales au sein du monde occidental</b> .....	50
Introduction : La France dans un monde de nations indépen- dantes, 50.	
<i>Les relations politiques : les perspectives de la Communauté     Européenne</i> .....	53
La formation d'une confédération européenne, 53. — La for- mation d'une vaste zone de libre-échange, 55. — La formation d'une fédération européenne, 57.	
<i>Les relations économiques : l'Europe face à la concurrence     américaine et japonaise</i> .....	58
L'évolution des relations commerciales et du système moné- taire international, 58. — L'évolution des entreprises multina- tionales, 65. — Les relations culturelles : spécificités nationa- les et modèles étrangers, 70.	
CONCLUSION : <b>Vers un monde multipolaire</b> .....	76

<i>DEUXIÈME PARTIE : LES FORCES DE CHANGEMENT</i> .....	79
CHAPITRE 3. <b>La France, société industrielle classique : tendances et problèmes</b> .....	82
<i>De quelques tendances durables</i> .....	83
Les comportements démographiques, 84. — L'utilisation de l'espace habité, 86. — Les perspectives de la consommation des ménages, 87. — Les tendances du système industriel de production, 92.	
<i>Ces tendances se développeront-elles sans heurts ?</i> .....	96
Les problèmes d'origine démographique, 97. — Les problèmes liés à l'urbanisation, 99. — Les problèmes de la consommation, 102. — Les problèmes liés au système de production, 105.	
CHAPITRE 4. <b>Constantes et changements dans les sociétés industrielles avancées</b> .....	111
<i>De quelques mutations illusoires</i> .....	113
Rappel de certaines constantes, 113. — L'héritage du passé, 115. — Quelques véritables faits porteurs d'avenir, 117.	
<i>Les vraies novations et leurs conséquences</i> .....	119
Vers une société déstructurée, 119. — Quelques conséquences possibles, 125.	
 <i>TROISIÈME PARTIE : RENFORCER NOTRE CAPACITÉ DE DÉCISION COLLECTIVE</i> .....	129
CHAPITRE 5. <b>La Société française et le changement</b> .....	133
<i>De certaines caractéristiques socio-culturelles propres à la France</i> .....	134
L'exacerbation de l'individualisme, 135. — La conception apparemment absolutiste de l'autorité, 139. — La tradition intellectuelle française, 142.	
<i>Les mécanismes du changement en France</i> .....	145
Changer sans changer, 146. — Vers une maîtrise du changement social, 151.	
CHAPITRE 6. <b>Entre le souhaitable et le probable : quelques domaines d'action prioritaires</b> .....	155
<i>Premier type de tension</i> .....	156
Inégalité des chances et inégalité des conditions, 156. — Excessive concentration du pouvoir, 160.	

<i>Deuxième type de tension</i> .....	163
Quelques lignes de rupture possibles, 163. — Esquisse d'un projet collectif possible : la décentralisation des responsabilités, 171.	
<i>L'évolution du système de formation-recherche</i> .....	178
Le souhaitable, 179. — Le probable, 183. — Le possible, 188.	
<b>CHAPITRE 7. Prospective et décision : éléments de réflexion méthodologique</b> .....	192
<i>Les méthodes de rationalisation des décisions</i> .....	193
Les méthodes analytiques et « thérapeutiques », 193. — Les deux orientations possibles des études, 194.	
<i>Voies de progrès</i> .....	197
<i>Quelques propositions institutionnelles</i> .....	203
<b>ANNEXE AU CHAPITRE 7. Les études de prospective dans la préparation du VI<sup>e</sup> Plan</b> .....	209

Dans la série PLAN ET PROSPECTIVES publiée avec le concours  
du Commissariat général du Plan sont déjà parus :

1. Les Villes, t. 1. L'Urbanisation.
2. Les Villes, t. 2. La Société urbaine.
3. Le Logement.
4. Mode de vie. Mobilité, Loisirs, Troisième Age.
5. Postes et Télécommunications.
6. L'Énergie.
7. Les Transports.

ACHEVÉ D'IMPRIMER        SUR LES PRESSES DE  
L'IMPRIMERIE AUBIN    86 LIGUGÉ / VIENNE  
LE 20 MAI 1972

D. L., 2<sup>e</sup> trim. 1972. — N<sup>o</sup> A. Colin, 6030. — Impr., 6624.  
*Imprimé en France*

---

## 1985

Quels changements peut-on prévoir, quel avenir peut-on vouloir pour la France de demain?

En dépit du poids des contraintes résultant de comportements collectifs, institutions et systèmes de valeurs hérités du passé, nous devons affronter :

- l'évolution de l'environnement international
  - les transformations qu'entraîne le développement d'une société industrielle
  - les bouleversements que paraît annoncer l'ère post-industrielle.
- Dans ces nouvelles réflexions pour 1985, le groupe d'études prospectives du Commissariat du Plan s'est moins attaché aux perspectives chiffrées de croissance et aux prévisions technologiques qu'aux grands courants qui influenceront notre avenir au cours des quinze prochaines années.

Grâce à des scénarios et des simulations d'évolution, il propose des choix débouchant sur l'action et des méthodes pour stimuler notre capacité de décision collective.

Un diagnostic du probable, une stratégie de l'innovation établis par :

R. ARON	J. DELORS	J. MONOD
J. BEAUJEU-GARNIER	B. GREGORY	P. RICŒUR
R. COTTAVE	P. GUILLAUMAT	P. VIANNAY
M. CROZIER	G. LAGNEAU	
M. DEBATISSE	R. MARTIN	P. DELOUVRIER, président

---