Le rapport Rueff-Armand trente ans après

Michel Godet, Xavier Ronot [1]

A relire avec trente ans de recul les conclusions du rapport Rueff-Armand [2], il semblerait que les travaux, parfois excellents, réalisés à la demande des gouvernements pour éclairer leur politique, n'aient d'autre fortune que de remplir, après avoir éventuellement fait pendant un temps la « une » des media, les caves des ministères.

En cette période de préparation du Xe Plan français, il est intéressant de relire ce rapport dont nous reproduisons ici quelques extraits assortis de deux brefs commentaires, le premier de Michel Godet, introduisant le propos, le second, en guise de conclusion, de Xavier Ronot.

Le comité chargé *« d'examiner les situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion »* avait été créé auprès du Premier ministre par un décret du 13 novembre 1959. Il remit son rapport en juillet 1960 après 95 réunions en assemblée plénière. Outre Jacques Rueff et Louis Armand, citons parmi les membres de ce comité MM. Alfred Sauvy et

1. Michel Godet est professeur au CNAM (Chaire de prospective industrielle), Xavier Ronot est chargé d'études à Futuribles International.

2. *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*. — Paris: Imprimerie nationale, 1960.

Pierre Massé, ainsi que Michel Albert (Secrétaire Général).

Trente ans après, le diagnostic du rapport Rueff-Armand reste d'une étonnante actualité. Rien ou presque n'a changé. Ce qui montre que les auteurs ont eu à la fois raison (l'inventaire des rigidités s'est avéré très complet) et tort (ces rigidités n'ont pas empêché la croissance forte des années soixante). Il semble d'ailleurs que c'est précisément cette croissance qui a permis de s'offrir le luxe de créer de nouvelles rigidités tout en conservant les anciennes bastilles.

Au moment où se réunissent les Commissions préparatoires du Xe Plan, il paraît judicieux de relire ce rapport et de méditer sur la pertinence et l'impuissance des analyses.

A quoi bon refaire un nième diagnostic pour redécouvrir plus ou moins bien les mêmes choses ? Pour lever les obstacles au changement, dans l'administration notamment (car l'excellence des administrations conditionne l'efficacité des entreprises), il faudrait aussi une volonté politique à long terme qui n'est guère compatible avec les échéances électorales toujours à court terme. Les crises sont la conséquence des rigidités et aussi, malheureusement, le prix à payer pour les surmonter. En attendant, *« la rigidité de certains statuts et l'insuffisance des rémunérations font obstacle aux transformations et au dynamisme indispensables dans l'administration d'un Etat moderne »*.

L'extraordinaire actualité du rapport Rueff-Armand apparaît dans les références à l'échéance européenne, à l'expansion qualitative, ou encore *« aux réseaux de prescriptions et de pratiques »* corporatistes et malthusiennes qui constituent un frein à la croissance et à l'emploi. Certains métiers sont en effet *« abusivement fermés »*, il suffit de songer aux taxis parisiens dont le nombre n'a pas augmenté depuis la fin des années 30. Comme l'a si bien fait remarquer Alfred Sauvy, on pourrait, là comme ailleurs, créer du jour au lendemain des milliers d'emplois. Malheureusement, il y a *« des groupes de pression dont l'action méconnaît les exigences de l'intérêt général »*.

D'autres obstacles au changement, dont on ne parle plus assez, sont aussi relevés comme la question de l'aménagement du temps, de l'étalement des vacances et surtout *« du meilleur emploi des hommes tout au long de leur existence »*. Citons encore des obstacles presque oubliés, comme le régime particulièrement onéreux des mutations immobilières qui constitue toujours un frein important à la mobilité géographique des français, par ailleurs incités à devenir propriétaires de leur résidence principale. Le rapport est aussi souvent surprenant dans ses formules, il dénonce ainsi *« le système fiscal caractérisé par un accès inégal à la fraude »* !...

Pour moderniser la fonction publique il faudrait, on l'a vu, remettre en cause les statuts et s'attaquer à l'insuffisance des rémunérations. Qui ne songe aux enseignants d'aujourd'hui ? Michel Rocard ne parle-t-il pas de créer de nouveaux corps mieux payés mais aussi plus impliqués dans leur fonction ?

Ces extraits choisis ne reprennent pas l'ensemble des problèmes soulevés par le rapport, il faudrait aussi mentionner les développements concernant les faiblesses de l'enseignement. Là les choses ont bien changé depuis que la maladie du diplôme sclérose une société française où, comme le soulignait le Collège de France dans son Rapport au Président de

la République [3], *« un incapable scolairement garanti et un compétent scolairement démuni sont séparés à vie tel le roturier et le noble »*.

Si les inégalités sont vitales pour le dynamisme social, elles ne doivent pas se reproduire à l'identique ou rester figées en fonction de la course au diplôme gagnée ou perdue dès l'âge de 20 ans. Sans mobilité sociale, permanente, ascendante et descendante, une société se sclérose ou prépare des révolutions. Pour le bicentenaire de la Révolution Française, il faudrait songer à une nouvelle nuit du 4 août abolissant les privilèges des diplômés rentiers à vie. Si le rapport Rueff-Armand n'allait pas jusque-là pour l'Education, il se montrait au moins aussi provoquant par ailleurs : qu'on en juge !

L'inventaire des obstacles : rigidités et déséquilibres

(...) Les transformations inéluctables qu'engendrent le progrès technique, l'industrialisation et l'urbanisation, ne sont économiquement satisfaisantes et humainement acceptables que dans une économie en expansion.

L'expansion est, en outre, rendue indispensable par la situation présente de notre pays. L'essor démographique exige la création d'emplois nouveaux. L'établissement du Marché commun européen requiert l'adaptation et le progrès de notre économie.

Le Comité n'a cependant pas perdu de vue qu'il peut y avoir, dans certains cas, opposition entre l'objectif d'expansion quantitative, de caractère principalement économique, et l'objectif d'expansion qualitative, de caractère principalement social. S'il est désirable qu'à tout progrès économique corresponde un progrès social, il n'existe guère de critères techniques ou économiques pour lever en ce domaine des options qui, après les confrontations et les consultations nécessaires, relèvent de la décision politique.

Mais il est en tout cas une certitude : c'est que les obstacles doivent être éliminés. D'ailleurs, le climat d'expansion facilite leur suppression : les structures tendent à perdre leur rigidité, les innovations sont encouragées, les conversions et les adaptations peuvent s'opérer sans heurts majeurs, les divergences éventuelles entre l'économique et le social s'atténuent (p. 13).

(...) Ces obstacles sont en premier lieu imputables à la rigidité des structures économiques et sociales alors que la croissance économique exige en permanence des changements de structure (p. 16).

(...) La rigidité a également des effets sur les prix et les coûts qui cessent de refléter les rapports réels d'échanges et ne jouent plus leur rôle de régulateur.

De telles situations encouragent une mentalité malthusienne et protectionniste, qui constitue un obstacle majeur aux dessins novateurs et à l'acceptation des risques. Or l'innovation et l'acceptation des risques sont nécessaires à la croissance économique.

3. Collège de France. — « Propositions pour l'enseignement de l'avenir ». — *Le Monde de l'Education*, n° 116, mai 1985.

Scléroses et blocages au sein du système économique

De nombreuses situations économiques critiquables trouvent leur origine dans un défaut de malléabilité ou de flexibilité, défaut qui fait obstacle aux adaptations indispensables.

Avant d'analyser ces situations sous certains de leurs aspects, il est utile d'en rappeler brièvement l'origine : elles sont généralement le produit de périodes troublées.

C'est ainsi qu'au cours de la guerre de 1914-1918 ou dans les années qui suivirent, et notamment au cours de la période d'inflation de 1920 à 1926, apparut une série de dispositions par lesquelles l'Etat intervint dans les rapports de droit privé et règlementa certains échanges économiques. Pour lutter contre la grande dépression des années 1930, de nombreuses mesures de prohibition, de contingentement, de limitation de la production furent prises, soit par l'Etat, soit par les producteurs. Pendant la Seconde Guerre mondiale, c'est la lutte contre la rareté des produits forcée encore par la structure corporative de l'économie que le Gouvernement de Vichy avait instaurée. Après la guerre, les exigences de la reconstruction économique et de la lutte contre une inflation persistante ne permirent pas de desserrer les contraintes. Enfin, la prolifération des lois et des règlements, qui atteignit un niveau exceptionnel pendant cette période et qui se poursuit de nos jours, cumulée avec une complexité souvent excessive des formalités administratives, renforce encore la rigidité du système économique.

Ainsi s'est tissé un réseau de prescriptions et de pratiques qui ont, en grande partie, survécu aux causes qui les avaient engendrées. Si légitimes qu'elles aient pu être à leur naissance, elles sont aujourd'hui en grande partie injustifiées.

On peut constater ces diverses situations de sclérose, de malthusianisme, ou d'inadaptation, dans les conditions de production et de distribution de certains biens et services, dans l'organisation de certaines professions, dans le régime des mutations immobilières, dans la répartition des temps de travail. Cette énumération n'a d'ailleurs pas un caractère limitatif, le Comité n'ayant retenu que les situations les plus significatives (p.17).

Conditions de production et de distribution de certains biens et services

Parmi les facteurs de rigidité de l'économie, le Comité souligne ceux que constituent les pratiques commerciales tendant à restreindre la concurrence entre producteurs ou négociants, telles que la pratique des prix imposés, le refus de vente, les discriminations commerciales abusives...

Organisation de certaines professions

Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et plus généralement des activités professionnelles subit aujourd'hui de nombreuses limitations, dont certaines ne paraissent plus motivées par des considérations d'intérêt général.

(...) Tel est le cas lorsque législations ou réglementations ont pour effet de fermer abusivement l'accès à certains métiers ou certaines professions, de maintenir des privilèges injustifiés, de protéger, voire d'encourager des formes d'activité ou de

production surrannées, de cristalliser dans leur position les bénéficiaires de certains droits et de donner ainsi à certaines parties de l'économie française une structure en « offices », si répandue sous l'Ancien Régime.
(...) Ainsi, progressivement, se sont constitués, au sein de notre système économique, des îlots de résistance aux nécessaires aménagements de structure, aux conversions et aux adaptations qu'exigent le progrès technique, le renouveau démographique et l'évolution sociale » (p. 18).

Régime des mutations immobilières

La modernisation de l'agriculture, le développement de l'industrialisation et de « l'urbanisation » exigent une fréquence plus grande dans les réaménagements des structures des exploitations et des entreprises, les changements de résidence des travailleurs, l'acquisition de terrains et d'installations diverses, les cessions et transferts de fonds de commerce...
Le régime particulièrement onéreux des mutations en capital n'a d'ailleurs même pas le mérite de freiner la spéculation immobilière qui crée un obstacle sérieux à l'urbanisation par la majoration des coûts qu'elle entraîne.

Répartition des temps de travail et de repos

Si les excès de la réglementation professionnelle et les pratiques malthusiennes conduisent à un sous-emploi ou à un mauvais emploi de ressources économiques, il en est de même de la répartition trop uniforme des horaires de travail.
La simultanéité des heures de travail, la concentration des congés annuels sur le mois d'août ont des effets d'autant plus sensibles qu'ils affectent les conditions d'utilisation des équipements, des outillages et des matériels pourvus d'un rôle majeur dans l'économie moderne.
(...) A côté du problème des « pointes » qui est essentiellement lié, en dépit de ses incidences sociales, à la meilleure utilisation des équipements, on peut poser aussi le problème du meilleur emploi des hommes tout au long de leur existence. La rupture brutale de l'activité à l'âge de la retraite pose des problèmes d'ordre économique, social et humain.

Distorsions de coûts et de prix

Dans une économie décentralisée, les prix des biens et des services sont aussi des éléments importants des calculs économiques. C'est très largement en fonction des prix que sont arrêtées les décisions des dirigeants des entreprises privées ou publiques.
Partant de ce constat, le rapport dénonce :
— « Les effets pervers du blocage des prix et des disparités (logement par exemple) » ;
— « Les subventions à l'improductivité (maintien en vie d'activités non rentables) » ;
— « Le système fiscal caractérisé par un accès inégal à la fraude » (p. 19).
Cependant, on constate en premier lieu que le progrès technique a insuffisamment pénétré les services publics. Leurs moyens matériels sont souvent chichement dispensés et leurs méthodes de travail demeurent parfois désuètes. Les structures administratives sont mal adaptées aux

missions nouvelles de l'administration, et notamment à ses responsabilités en matière économique et sociale. La division des administrations en compartiments cloisonnés nuit à l'efficacité de leur action.
L'administration ne s'est pas non plus toujours adaptée aux exigences que comportent l'accroissement du nombre des usagers et des administrés ainsi que la diversité et la complexité des droits dont ils peuvent se prévaloir et des obligations auxquelles ils sont soumis. Enfin, la rigidité de certains statuts et l'insuffisance des rémunérations font obstacle aux transformations et au dynamisme indispensables dans l'administration d'un Etat moderne (p. 20).

Inégalités de développement

L'incertitude des faits économiques est telle que les retards de développement dans un domaine de l'économie freinent la croissance dans les autres :
— retard dans le développement de l'agriculture ;
— défauts de l'appareil de distribution ;
— inadaptation de l'Administration publique (p. 21).

Mentalités et comportements indifférents ou hostiles au changement

La rigidité des structures n'est pas seulement de nature économique. Elle se manifeste aussi par des attitudes psychologiques assez largement répandues et défavorables aux transformations qu'exige notre époque. Ces attitudes sont sans doute en partie la conséquence des protections et des inhibitions qui se sont développées au sein du système économique. Mais elles en sont aussi, à certains égards, la cause et, de ce fait, revêtent une importance particulière en tant que frein à l'expansion. En partie imputables au poids du passé et à l'influence des groupes d'intérêts, elles révèlent une prise en conscience insuffisante des réalités du monde moderne, donc des lacunes dans l'information de l'opinion et dans la préparation des hommes aux tâches que l'économie attend d'eux (p. 23).

Force des groupes d'intérêts

L'existence de certains groupes de pression, dont l'action méconnaît les exigences de l'intérêt général, n'est certes pas propre à notre seul pays.
Cependant, l'esprit souvent conservateur et malthusien de ces groupes a des racines profondes dans notre histoire économique. On peut y observer une lutte incessante entre, d'une part, les corporations, les corps intermédiaires et les coalitions d'intérêts, à la recherche de monopoles, de privilèges et de protections, et d'autre part, l'Etat et l'administration qui résistent, limitent, repoussent, mais souvent finissent par succomber. Les figures d'Henri III, de Colbert, de Turgot, du député d'Allarde, de Napoléon III, de Méline et d'autres plus récentes, illustrent les péripéties de cet éternel conflit.
Le pouvoir est mal armé pour résister efficacement à ces pressions, en raison de la structure de notre administration. En effet, dans l'organisation actuelle, caractérisée par un découpage de l'administration en compartiments verticaux et cloi-

sonnés, un grand nombre de fonctionnaires, en dépit de leur intelligence, de leur conscience et de leur dévouement, se sont habitués, en toute bonne foi, à voir dans la défense des intérêts qu'ils ont mission de contrôler, un aspect naturel et essentiel de leur fonction, aspect qui tend à éclipser ou à fausser pour eux la vision de l'intérêt général.

Mais lorsqu'ils méconnaissent l'intérêt général, les groupements de pression sont de mauvais gardiens, à long terme, des intérêts qu'ils représentent, car les avantages que tirent leurs membres des réglementations malthusiennes et des pratiques restrictives ne tardent pas à se trouver inférieurs à ceux que leur eût procurés le développement des activités de production qu'un système économique moins cloisonné eût rendu possible (p. 24).

En guise de conclusion

Presque trente ans après la publication du rapport Rueff-Armand — à une date où l'auteur de ces lignes n'était pas né — l'observateur qui ne s'est ouvert aux réalités du monde qu'en période de crise et qui relit un document pour lui rangé aux rayons de l'histoire, est surpris par cette curieuse et intéressante symétrie : *« les situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion »* correspondent presque trait pour trait aux situations considérées quasi unanimement aujourd'hui comme entravant toute solution à la crise.

A reprendre les termes du rapport, *« les transformations inéluctables qu'engendrent le progrès technique, l'industrialisation et l'urbanisation ne sont économiquement satisfaisantes et humainement acceptables que dans une économie en expansion »*. On n'a pas pu, ou voulu, débarrasser la société française de ses rigidités pour l'adapter aux dites transformations, à une époque où la formidable expansion économique l'aurait permis. Pourra-t-on — si l'on s'en tient à cette logique — opérer aujourd'hui ce salutaire nettoyage dans une France en faible croissance, confrontée à un chômage persistant, limitée par la contrainte extérieure, en proie au doute face aux échéances européennes ?

Rien n'est moins sûr, et pourtant, si l'inventaire des obstacles reste d'une étonnante actualité, là n'est pas le seul intérêt de la relecture. Il est aussi important de se rendre compte que l'expansion n'a pas rendu nécessaire de bousculer les habitudes, les rentes de situation ou de revenir sur les droits acquis. La procrastination n'est peut-être pas une attitude justifiable, mais elle est au moins explicable lorsque les choses suivent un cours favorable qui donne à penser que tout va en s'améliorant.

Eric Weil, philosophe français et auteur, entre autres, de *Philosophie politique*, remarquable ouvrage qui mériterait lui aussi d'être relu, a fort bien montré que les sociétés n'acceptaient d'entorses à leurs valeurs essentielles qu'au nom même de la défense de ces valeurs. Pure réthorique objecteront certains ? Ce sont précisément ceux-là qui rencontrent les plus désagréables déconvenues.

Que l'on songe seulement à l'impasse des Etats généraux de la sécurité sociale. Qui d'autre que les technocrates avisés verra dans la répétition des déficits sociaux un danger, tant que les retraites seront versées à la fin de chaque mois et les ordonnances régulièrement rembour-

sées ? Seule une crise et l'urgence permettront d'opérer les ajustements, et cela se fera alors au nom même de la défense de la protection sociale.

En définitive, ce qui fait toujours défaut à ce genre de travaux, c'est d'être suivi d'un véritable débat public. Et c'est cela le plus regrettable. A quoi peuvent bien servir les rapports d'analyse ou de prospective si leur diffusion reste limitée aux cercles d'initiés, s'il ne nourrissent pas une large réflexion faisant apparaître leur pertinence, leurs limites voire leurs lacunes, et si, in fine, ils ne sont pas suivi d'effet ? « On n'allume pas la lanterne pour la mettre sous le boisseau » lit-on dans les Evangiles en guise d'exhortation à traduire ses convictions en actes. Mais pareil passage à l'action, au niveau politique, suppose une solide information préalable et un minimum de pédagogie ; car les opinions publiques se comportent devant les grands problèmes de société — ainsi du vieillissement démographique par exemple — comme chaque fumeur devant le cancer du poumon : on connaît le risque, on ne croît pas à l'accident. Et pourtant, agir sous la pression de l'urgence, c'est bien souvent agir trop tard.

Tables-rondes de Futuribles International

Lundi 27 février 1989

« Les enjeux du vieillissement démographique en Europe à l'horizon 2025 ». Exposé introductif par *Hugues de Jouvenel*, Délégué général de Futuribles International, et de *Alain Parant*, Chargé de recherches à l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED, France).

Lundi 13 mars 1989

« Les dépenses de protection sociale et les prélèvements obligatoires en Europe : situation et perspectives ». Exposé introductif par *Alain Euzéby*, Maître de conférence de sciences économiques à l'Université des sciences sociales de Grenoble, auteur de « Financement de la protection sociale et vieillissement. Evolutions et perspectives dans les pays de la CEE » in revue *Futuribles*, n° 128, janvier 1989.

14-15-16 mars 1989 (Arc-et-Senans)

« Prospective & stratégie ». Séminaire de formation aux méthodes par *Michel Godet* et *Hugues de Jouvenel*.

Jeudi 23 mars 1989

« La révolution de l'intelligence ». Table-ronde introduite par *André-Yves Portnoff*, Rédacteur en chef de la revue *Science et Technologie*.

Renseignements et inscription : Laurence Faupin, Futuribles International, tél. : (33 1) 42 22 63 10.