Chapitre III

Santé et protection sociale

1. Une priorité

L'avenir des systèmes de santé et de protection sociale pose au pays de redoutables défis. L'augmentation des dépenses a des causes durables et puissantes ; sauf réformes profondes, elle se poursuivra. Le progrès médical et le coût élevé de certains nouveaux traitements s'ajoutera au vieillissement de la population pour faire progresser vite les dépenses de santé. Nombre de prestations sociales suscitent des incitations perverses qui agissent progressivement sur les comportements et aggravent de ce fait les dépenses de protection sociale.

Face à cela, on voudrait interrompre la hausse du taux des prélèvements obligatoires, qui est non seulement impopulaire, mais aussi la source d'inefficacités de plus en plus marquées. On tient aussi à ne pas abandonner le souci de solidarité publique, bien ancré dans notre civilisation. Les décisions politiques, pourtant urgentes, seront difficiles à concevoir et difficiles à faire adopter. Citoyens, professionnels des métiers les plus concernés et autorités responsables vont exiger d'être mieux informés de tous les aspects des dilemmes, dont la conjonction constitue un des problèmes majeurs des deux prochaines décennies.

Les données et études actuellement publiées ne sont pas négligeables ; elles sont insuffisantes cependant face aux besoins. Or des potentialités existent, et sont même en train de se développer, qui devraient permettre un fort enrichissement de l'information.

Ce qui est nécessaire apparaît également accessible, si on y met les moyens, en quantité certes, mais surtout en qualité.

Il y a donc là une priorité, d'autant plus pressante que les investissements à effectuer ne fourniront leurs services qu'après plusieurs années.

2. Statistiques et systèmes d'information

2.1. Des besoins

Le diagnostic sur l'ensemble des données collectées peut s'exprimer, en quelques mots et donc de façon très approximative, comme suit. Grâce à des enquêtes directes auprès des ménages, des professions et des établissements du secteur, comme à l'exploitation statistique de nombreuses données administratives, on dispose d'un bon panorama sur l'état de santé de la population, sur les transferts sociaux, sur l'activité des professionnels de la santé et sur la gestion de la protection sociale. Les données disponibles permettent aussi l'établissement de comptes économiques de synthèse et renseignent sur les disparités entre bénéficiaires des prestations comme entre bénéficiaires des soins. Mais l'information statistique présente des carences importantes que l'on perçoit dès que l'on cherche à analyser les choses en détail ou à étudier comment améliorer la gestion du secteur.

Pour apprécier la contribution que protection sociale et système de santé apportent au bien-être de la population, pour apprécier leur rôle dans la correction des effets des handicaps et des malchances, il faut pouvoir se placer au niveau des individus ou des ménages ; il faut pouvoir construire des scénarios sur ce qu'eût été leur vie si telle ou telle aide, tel ou tel soin, n'avait pas existé, ou au contraire avait été plus largement accessible, si telle ou telle contribution fiscale ou parafiscale avait été plus élevée ou plus réduite. La conduite d'analyses de ce genre n'est guère possible si on ne dispose pas d'échantillons qui soient à la fois représentatifs de la population et bien renseignés quant

à toutes les variables pertinentes. Comme les effets à considérer s'échelonnent souvent sur la durée de la vie des intéressés, les variables en cause doivent aussi concerner une suite de périodes. En somme, il faudrait disposer de bases de données provenant soit d'enquêtes lourdes soit de panels d'individus ou de ménages suivis sur une certaine durée (voir chap. IV, section 3.2.). Or peu encore de telles bases de données, certes coûteuses ou difficiles à constituer, existent dans le secteur de la santé et de la sécurité sociale.

Pour améliorer la gestion du secteur, il ne faut pas seulement disposer d'un suivi comptable des caisses de sécurité sociale et des acteurs du système de santé ; il faut aussi comprendre les facteurs d'évolution des dépenses et recettes ; il faut enfin savoir anticiper à moyen et long terme. Cela exige d'une part un effort de recherche et d'analyse, d'autre part l'établissement de méthodes pour des projections et pour l'étude prospective de scénarios alternatifs. En schématisant, on peut dire que l'attention va devoir se porter sur un ensemble bien choisi d'indicateurs, significatifs autant pour la recherche d'explications que pour la maîtrise des évolutions futures : indicateurs pour les droits aux prestations, indicateurs pour la demande de soins, indicateurs pour l'offre de soins et pour ses réactions à la demande, etc. Pour faire court on parlera par la suite d'indicateurs de pilotage", qu'il ne faudrait pas confondre avec les indicateurs servant au contrôle des divers acteurs de la santé et de la protection sociale. De tels indicateurs de pilotage sont encore trop peu nombreux et trop peu étudiés pour permettre, par exemple, des prévisions fiables des recettes et dépenses de la sécurité sociale.

2.2. Deux facteurs favorables

Face à ce constat sur les besoins, deux facteurs sont favorables à la réalisation prochaine d'importants progrès : d'une part la multiplication des systèmes d'information mis en place pour la gestion courante du système de santé et de protection sociale,

d'autre part l'affirmation progressive du rôle du service statistique des Affaires Sociales, le "Service des statistiques, des études et des systèmes d'information" (SESI).

Depuis longtemps les caisses de sécurité sociale collectent des données. D'abord difficiles à exploiter au niveau central en raison de leur hétérogénéité, ces données ont été harmonisées parallèlement à leur informatisation de plus en plus systématique. De même, le contrôle des dépenses de santé a exigé la création de systèmes d'information de plus en plus nombreux, portant non seulement sur les dépenses des hôpitaux, mais aussi sur les professions de la santé et sur la nature des soins. Le souci de rationaliser les opérations a encore conduit récemment à renforcer ce dispositif. L'information s'est développée de telle sorte qu'elle rend aujourd'hui de plus en plus concevables les exploitations systématiques et harmonisées les plus diverses. Non seulement la gestion peut être rendue plus rigoureuse ; mais aussi l'information statistique peut être mieux alimentée.

Il faut donc se féliciter de ce que soit mis en place, après examen conjoint par la Direction de l'administration générale, du personnel et du budget et le SESI, un "schéma directeur" des systèmes d'information gérés par les multiples structures relevant des Affaires Sociales. Outre l'identification de ces nombreux systèmes (environ 160), le schéma directeur doit permettre d'en faire un ensemble plus cohérent, notamment quant aux concepts, aux nomenclatures et aux répertoires d'identification des personnes et des divers intervenants. Ainsi s'ouvre la voie à une utilisation plus intensive et efficace par les statisticiens et analystes. Il ne faut toutefois pas dissimuler l'importance du travail requis pour construire de bons indicateurs de pilotage à partir de la masse des données ainsi organisées. Une grande intelligence et une compétence étendue vont être requises pour bien sélectionner, agréger et rapprocher.

C'est donc un double défi que concrétise l'existence du schéma directeur. D'une part, il va falloir se soucier d'améliorer la coordination entre systèmes d'information et la couverture des champs qu'ils concernent. La création du répertoire inter-régimes des bénéficiaires de l'assurance maladie (ordonnance du 24 avril 1996 sur "la maîtrise médicalisée des dépenses de santé") offre une occasion de significatifs progrès dans cette voie. D'autre part, il va falloir prendre de la distance par rapport à l'instrument afin de déterminer comment en tirer le meilleur parti pour le diagnostic sur les causes des évolutions passées et pour l'alimentation des analyses prospectives.

Grâce aux systèmes d'information actuels ou en voie de réalisation, on peut aussi envisager la constitution de multiples bases de données pour des échantillons d'individus. Certaines intéresseraient directement la recherche médicale. D'autres devraient concerner les réalités socio-économiques. Ainsi, il faut se féliciter de ce que le SESI et les régimes de sécurité sociale aient pris l'initiative de constituer en commun un panel inter-régimes d'assurés sociaux, un projet dont on parlait depuis longtemps mais qui n'avait connu que des réalisations partielles : le panel fournira à terme une très importante source d'information statistique.

2.3. Efficacité du dispositif

L'organisation de la fonction statistique sur la santé et la protection sociale est nécessairement complexe, du fait des conditions particulières qui affectent la collecte et l'utilisation des données. En conformité avec les "lignes directrices" spécifiées dans le chapitre II, la collecte est partagée entre des organismes divers. L'INSEE y contribue, en raison de sa compétence et de ses moyens pour la conduite d'enquêtes auprès des ménages (enquêtes santé, conditions de vie des ménages, situations défavorisées, par exemple). Les autres organismes de collecte sont placés sous l'autorité du versant Affaires Sociales du Ministère du travail et des affaires sociales. Le SESI effectue les enquêtes sur les établissements et les professionnels du domaine sanitaire et social. Mais

les autres données, très liées à la gestion ainsi qu'on l'a vu, émanent tantôt des caisses de sécurité sociale tantôt des directions des hôpitaux et de la santé.

De même, il est dans la nature des choses que les directions opérationnelles du ministère et les caisses nationales s'intéressent à des utilisations statistiques des données qui transitent par elles ou concernent directement leur champ de compétence. La question se pose de savoir si ces utilisations ne pourraient pas être prises en charge de façon plus efficace par le SESI, service statistique central où compétences et moyens d'exploitation seraient réunis. Mais vraisemblablement l'étude pragmatique de la question ne conclura pas que ce devrait toujours être le cas.

Cependant l'efficacité du dispositif statistique d'ensemble exige que le SESI y exerce une responsabilité générale de contrôle technique, qu'il s'agisse de la collecte ou des exploitations des données. En l'absence d'une étude sérieuse, voire d'un audit, rien ne garantit que ces opérations soient conformes aujourd'hui à ce que retiendraient des programmes optimisés. D'ores et déjà, le SESI est responsable de l'harmonisation des concepts et des nomenclatures. De même, il se charge de divers travaux de synthèse, notamment des comptes de la santé et de la protection sociale, qui constituent des comptes-satellites dans le cadre de la comptabilité nationale. (Une harmonisation reste à réaliser, pour les années passées, avec les comptes de la sécurité sociale, on y reviendra). L'exploitation statistique de plusieurs parmi les bases de données qui se mettent en place, par exemple celle du Programme de médicalisation du système d'informations des hôpitaux (PMSI), devra être organisée par le SESI en accord avec les directions de la santé et des hôpitaux.

2.4. Nécessité d'un examen plus approfondi

Il n'était pas question, dans le cadre de la mission, d'étudier plus en détail le programme des opérations statistiques menées dans le secteur, un programme qui

devrait s'enrichir au cours des prochaines années, compte tenu des perspectives déjà évoquées, ainsi que de la création attendue de l'"Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale". Il convient seulement de noter ici que, dans un premier temps, les principales demandes émanant de l'observatoire concerneront très vraisemblablement l'INSEE et son programme d'enquêtes auprès des individus et des ménages. Les raisons en apparaîtront dans le chapitre suivant où une attention particulière sera portée à l'observation statistique de l'exclusion.

Examinant en 1995 la rationalisation du dispositif statistique public français, le CNIS avait parfaitement pris conscience de la complexité des considérations affectant les orientations à retenir pour l'organisation et les produits du système statistique sur la santé et la protection sociale. Soucieux de ne pas conclure à la hâte, il avait recommandé qu'une mission, associant à haut niveau l'INSEE et le ministère en charge des affaires sociales, évalue les forces et les faiblesses du dispositif actuel, estime les besoins futurs et propose les réformes et créations éventuelles propres à les satisfaire, après avoir examiné les dispositions adoptées par certains de nos partenaires européens. On ne peut que reprendre ici cette recommandation, en rappelant que la mission envisagée devra porter son attention sur le programme des nombreuses enquêtes actuellement effectuées. Ce programme est-il conçu avec un souci suffisant de l'efficacité ? Ne peut-on pas y apporter des modifications en vue d'alléger la charge statistique pour les professionnels ayant à répondre aux enquêtes ?

Quel que soit l'aboutissement de cet examen, il ne fait aucun doute que celui-ci visera à tirer parti des deux facteurs favorables que constituent la multiplication des systèmes d'information mis en place et l'affirmation progressive de la compétence et de l'autorité technique du SESI.

3. Promotion et coordination des études

3.1. Des besoins mal satisfaits

De bonnes bases de données sont la condition nécessaire, mais non suffisante, de bonnes études économiques ou sociales, notamment d'études prospectives si utiles à propos de la santé et de la protection sociale. Bien que les études soient nombreuses, leur ensemble répond imparfaitement aux besoins actuels. Un effort de réorganisation et de réorientation s'impose. Pour établir une telle conclusion il n'est pas même nécessaire de prêter attention aux études médicales, qui ne relèvent pas de la mission, ni à l'analyse des politiques et programmes d'action arrêtés par le gouvernement, dont il sera question dans la dernière partie du chapitre. On peut en effet vite énoncer le constat suivant. Ce qui est fait provient d'une action éclatée et cloisonnée, et aboutit à des résultats insuffisamment synthétiques, insuffisamment prospectifs et insuffisamment diffusés.

De nombreuses unités, ou instances, contribuent directement ou indirectement à la production d'études et de synthèses pour le compte des Affaires Sociales, ou sur ses domaines de responsabilité. Pas mal de ces instances se situent à l'intérieur de l'administration centrale (le SESI, la MIRE qui anime la politique de recherche, des cellules de tailles variables dans la plupart des directions techniques). D'autres appartiennent aux organismes sous tutelle (dans les caisses nationales de sécurité sociale, à l'Ecole Nationale de la Santé Publique, à l'INSERM ou à l'INED, etc.). D'autres enfin relèvent d'organismes ayant un rôle fédérateur (Commissariat Général du Plan, INSEE, Direction de la Prévision, CNRS) ou de centres spécialisés (CREDES, CREDOC, etc.).

Face à l'opportunité d'une coordination et d'une mobilisation de ces ressources sur des objectifs communs, la dominante dans le fonctionnement de l'administration centrale relève d'une logique de "tuyaux d'orgues" : la plupart des études correspondent aux besoins particuliers d'une direction technique, sont menées par elle et à son

initiative ; leurs résultats sont rarement diffusés à l'extérieur de cette direction. De ce fait, il y a une assez grande difficulté à traiter des champs d'intérêt commun ou à aborder des thématiques transversales à plusieurs directions, les liens entre politique de santé et maîtrise des dépenses par exemple, ou bien les multiples facettes des processus d'exclusion et l'analyse des actions menées dans ce domaine.

Bien traiter de tels sujets obligerait à adopter un point de vue synthétique et à construire des modèles qui soient représentatifs des phénomènes étudiés et incorporent les relations qui importent le plus pour la compréhension de ces phénomènes. Cela exigerait et stimulerait tout un travail analytique orienté vers les finalités synthétiques et tenant compte des acquis de recherches diverses, notamment de celles relevant de la microéconomie publique. Or l'administration centrale a peu de compétence pour conduire de telles études, ou même simplement pour évaluer et prendre en compte les quelques travaux synthétiques effectués en dehors d'elle, par exemple des simulations réalisées par les caisses nationales ou des travaux servant aux prévisions de retraites.

Plus généralement, l'ensemble des études effectuées est trop peu prospectif. Ainsi ni le Ministère ni ses partenaires ne disposent d'un modèle leur permettant de projeter à moyen terme les dépenses d'assurance maladie, et de tester l'impact de mesures alternatives. Or les défis qui confrontent notre protection sociale ne seront bien relevés que si les problèmes sont étudiés à l'avance, avant que leur solution devienne impérative et urgente. Il faut créer un réflexe d'anticipation.

De même, les pouvoirs publics ont un devoir d'information prospective auprès du pays et de tous les acteurs concernés par la sécurité sociale, la santé, la pauvreté et l'exclusion, les difficultés dans les villes, etc. En effet, seule une bonne compréhension des réalités, des problèmes et des remèdes permettra à notre société de maîtriser son avenir. Cela impose une large diffusion d'études menées dans un esprit de recherche et

d'objectivité. Cette diffusion doit prendre des formes adaptées aux divers publics qu'elle intéresse. Elle impose un effort délibéré et un changement radical par rapport à l'état actuel des pratiques.

3.2. Des handicaps

Le constat ainsi fait exprime l'existence de besoins assez clairs pour qu'il soit inutile de les expliciter davantage. Toutefois, il faut encore insister sur trois caractéristiques importantes de la situation présente.

Premièrement, il n'existe pas vraiment à l'intérieur du Ministère une unité à laquelle les cabinets ou les directions pourraient s'adresser pour avoir un "état de la question" et les principaux indicateurs empiriques sur un thème donné. Le SESI et la MIRE pourraient fournir en partie un tel service, mais il ne sont pas vraiment organisés pour le faire et auraient du mal à dégager les moyens requis. D'ailleurs on leur demande encore assez peu ce service.

Secondement, l'administration centrale n'a qu'une faible capacité de peser sur le choix des thèmes à traiter. Cela tient en partie à ce que ses propres moyens d'études, notamment dans les domaines socio-économiques, restent trop limités et insuffisamment coordonnés pour qu'elle soit en mesure de jouer un rôle moteur vis-à-vis du potentiel existant ailleurs.

Troisièmement, de nouveaux efforts sur le plan des études peuvent être perçus comme entrant en concurrence avec la mise au point de nouveaux systèmes d'information. De fait, la tension entre la variété des besoins à couvrir et les limites des outils existant conduit dans la pratique à privilégier le développement de ces systèmes par rapport à un investissement renforcé dans les études. La demande spontanée des directions va dans le même sens en privilégiant la recherche de nouvelles informations. La charge d'entretien et d'alimentation du système d'observation actuel renforce la

tendance et conduit à une mobilisation prioritaire des moyens statistiques, laissant disponibles peu de ressources pour des synthèses à forte valeur ajoutée.

En somme, il faudra une impulsion déterminée, de la persévérance et une ressource humaine de grande qualité pour répondre aux besoins dont il est question ici.

3.3. Une réorganisation nécessaire

On doit ainsi recommander une recomposition du dispositif d'études, en visant d'une part une meilleure efficacité du potentiel existant, et pour cela une coordination moins lâche et une diffusion plus active, d'autre part un renforcement du niveau central, exigeant une nouvelle affectation de cadres hautement compétents, tant pour conduire des études transversales, surtout de nature prospective, que pour coordonner et animer l'ensemble du dispositif, et même pour suppléer les faiblesses techniques des équipes en charge des études propres à des domaines particuliers.

Cette fonction centrale signifie que l'unité qui en sera chargée devra exercer, pour le compte des Affaires Sociales et éventuellement avec telle autre direction concernée, la tutelle scientifique et technique sur les organismes liées au ministère quant à leurs activités d'études et de recherche. La question sera alors posée dans chaque cas de savoir si le programme de ces activités devrait être réorienté et comment. L'unité aura aussi à coordonner la commande d'études et de recherches auprès d'organismes tiers, dans le cadre de priorités définies centralement. Elle assurera enfin une veille sur les travaux d'étude et de recherche réalisés ailleurs, de manière à synthétiser leurs apports et alimenter les directions de leurs conclusions. A ce titre elle tirera notamment les enseignements de l'expérience acquise avec les systèmes de protection sociale de pays comparables, afin de cerner leurs atouts et leurs limites, afin aussi d'en tirer les conséquences pour notre pays en termes d'unification européenne ou de compétitivité économique.

Il conviendra d'examiner plus précisément la recomposition du dispositif d'études et de décider notamment si et comment elle devrait aller au delà du renforcement de la coordination et, plus généralement, du rôle du niveau central. M. Villac, chef du SESI, propose que cet examen procède à partir des exigences de trois grandes fonctions : satisfaire des demandes ou besoins de la population, offrir des prestations et services, s'assurer des conditions de financement. La distinction entre ces trois fonctions aiderait à identifier les méthodes d'analyse susceptibles de nécessiter des compétences homologues sur des champs différents. La distinction ferait aussi apparaître les outils fédérateurs (notamment les indicateurs de pilotage dérivés des bases de données statistiques ou de gestion). Elle s'articulerait naturellement avec les structures traditionnelles du versant Affaires Sociales du ministère, car les directions sectorielles ont à suivre l'adéquation de l'offre par rapport à la demande dans leur secteur et à veiller à l'optimisation des moyens sous contrainte financière, tandis que les directions financières ont à faire la synthèse des besoins sectoriels exprimés, et à préparer les arbitrages compte tenu des contraintes économiques externes.

Le missionnaire n'est pas en mesure à ce stade de s'exprimer quant à l'opportunité de ce principe d'investigation, cependant valable. Il ne voudrait imposer a priori aucun cadre contraignant à la démarche à suivre. Il croit que bien des décisions préliminaires doivent être arrêtées avant que l'on puisse voir comment recomposer au mieux les études économiques aux Affaires Sociales. Il craint que l'apport nouveau en personnel de haute qualité ne se révèle pas suffisant pour autoriser n'importe quelle solution définie à l'avance. Même si des décisions sont prises qui soient à la mesure des enjeux considérables en cause, le missionnaire se demande aussi si leur application ne se heurtera pas à des difficultés pratiques obligeant le passage par une étape intermédiaire, dont on devrait déjà savoir tirer le meilleur parti.

En revanche, il n'a pas de doute à déclarer qu'il faudra bien distinguer au niveau central, d'une part les analystes en charge de la coordination des études et de l'exécution de certaines d'entre elles, d'autre part les statisticiens dont on a vu que des efforts importants étaient attendus. Ces deux fonctions exigent certes des formations voisines et le même souci de l'objectivité ; mais elles requièrent aussi des vocations différentes, surtout quand il s'agit, d'un côté, d'introduire des modes d'analyse encore peu familiers, de l'autre, d'organiser de nouveaux systèmes d'information. La confusion des fonctions dans l'organigramme serait dommageable sur les deux plans à l'efficacité du dispositif futur, car peu de cadres ont la double vocation d'économiste autant que d'ingénieur-statisticien..

4. <u>Une direction de la statistique et des études</u>

Les propositions précédentes conduisent à recommander la création, souvent évoquée, d'une direction rassemblant les fonctions d'analyse, de synthèse, de prévision à côté de celles d'observation, dans le double but de renforcer la capacité d'anticipation stratégique du ministère et de mieux fournir aux Français les informations qui devraient les intéresser sur les réalités et les problèmes de la santé, de l'action sociale et de la protection sociale. La direction reprendrait les moyens du SESI et de la MIRE (mission recherche) ; elle disposerait de moyens d'étude nouveaux, pour les raisons indiquées ci-dessus. Sa création n'impliquerait guère de transferts d'unités en provenance d'autres directions, compte tenu de ce qu'elle n'aurait pas compétence directe pour l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques du ministère (voir ci-après). En somme, la direction aurait des fonctions analogues à celles attribuées à la DARES (direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques) dans le reste du champ relevant du Ministère du travail et des affaires sociales.

Cette similitude des rôles conduit à s'interroger sur la proposition selon laquelle devraient être rassemblés en une seule direction tous les moyens consacrés par cet important ministère à la fonction "statistiques et études économiques", qui en l'occurrence devrait plutôt être dite "statistiques et études socio-économiques". Les considérations suivantes conduisent à déconseiller sans hésitation une telle formule.

La théorie des organisations apprend que, pour traiter de telles questions, il faut d'abord mettre en balance d'un côté les économies d'échelle et d'envergure, de l'autre les coûts d'organisation, de communication et de contrôle liés aux lourdeurs des grandes tailles. Comme la DARES et le SESI ont déjà des effectifs substantiels (respectivement 324 et 240 agents au 1er janvier 1996, y compris les échelons régionaux), comme ces deux entités opèrent dans des domaines suffisamment critiques pour que leurs croissances soient plus vraisemblables que leurs décroissances, comme il faut leur adjoindre des analystes de haut niveau aux Affaires Sociales, il faudrait des économies d'échelle et d'envergure importantes pour que la balance penche en faveur d'une direction unique.

On ne voit guère d'économies d'échelle. Parler d'un directeur au lieu de deux serait simpliste, et mesquin compte tenu de l'importance de la fonction de part et d'autre. Il faut penser en termes d'opérations et de moyens à leur affecter. Les opérations statistiques, comme celles des études dont les coûts sont importants, paraissent nettement distinctes : enquêtes sur des unités différentes, exploitation de données administratives différentes, modèles d'analyse différents. Aucun argument sérieux n'interdirait d'ailleurs aujourd'hui des opérations communes si elles paraissaient opportunes ; or on n'en constate pas. De même, l'utilisation des moyens informatiques propres à chaque partie semble la meilleure pratique, surtout aux Affaires Sociales, en raison des liens étroits entre systèmes d'information pour la gestion et statistiques.

Les seuls avantages auxquels on peut penser concernent certaines "économies d'envergure" : la diversité des aspects à faire intervenir dans certains cas ferait que des informations pertinentes pour une question étudiée aux Affaires Sociales (ou au Travail) ne seraient pas dans le domaine public, en raison de leur grande spécificité par exemple, mais se trouveraient à la DARES (ou au SESI). Le cas ne paraît guère pouvoir concerner les fonctions les plus traditionnelles des deux parties, fonctions qui sont relatives à des enjeux différents et à des régulations différentes ; le cas concernerait peut-être plutôt des fonctions sur lesquelles on insiste davantage aujourd'hui et qui concernent les populations défavorisées : leur insertion dans le marché du travail est difficile ; elles sont exposées plus généralement à l'exclusion et à la maladie ; elles relèvent de diverses formes d'aide sociale.

Il reste à examiner de près les implications de cette remarque et à voir en quoi par exemple une direction commune des statistiques et des études, ayant à s'occuper d'une grande diversité de questions, constituerait un facteur de succès de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La chose n'est pas évidente si l'on en juge par les cas étudiés : ainsi le groupe de travail sur les sans-abri, constitué par le CNIS, a remis en mars 1996 un rapport "Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement" ; aucune de ses quatre propositions ne concerne le champ couvert par la DARES. De même, l'expérience de l'évaluation de la loi créant le RMI montre que les services des Affaires Sociales savent d'ores et déjà mobiliser ou trouver les compétences requises pour une étude impliquant toutes les dimensions de l'exclusion. Enfin dans un domaine différent la DARES ne sera qu'un des utilisateurs parmi d'autres de l'enquête nationale envisagée sur les handicaps, l'incapacité et la dépendance.

A ces diverses considérations s'ajoute le contexte administratif dans lequel la réorganisation devra s'effectuer. Pendant longtemps encore subsisteront sous un ministère unique deux administrations séparées, avec notamment deux réseaux de

services déconcentrés et deux budgets distincts. Comme aujourd'hui, ces deux administrations auront en pratique peu de dossiers et d'interlocuteurs en commun.

En d'autres termes, il s'agit de porter remède aux carences du dispositif d'études du versant Affaires Sociales du ministère. Ces carences sont graves face à un avenir qui doit être regardé lucidement. La première priorité pour la rationalisation de la fonction "statistiques et études économiques" en France concerne précisément cela. Donner une responsabilité de plus à la DARES ne serait pas un facteur déterminant de succès de l'effort à entreprendre. Ce pourrait même être manquer l'occasion d'entreprendre vraiment cet effort, si les services des Affaires Sociales accueillaient sans enthousiasme la décision et si les autorités budgétaires y voyaient un motif pour interpréter "a minima" les besoins que l'effort implique.

5. <u>Aide à la décision</u>

Il restera à situer précisément les responsabilités de la nouvelle direction par rapport à celles des directions techniques. Il faudra alors délimiter son rôle dans l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques.

Les lignes directrices dégagées dans la seconde partie du chapitre II semblent devoir recommander que les directions techniques conservent de petites capacités d'étude. Cela semble d'abord nécessaire pour qu'elles remplissent bien la fonction qui leur revient dans la mise en oeuvre les politiques décidées. Par exemple, les dispositions réglementaires doivent être conçues de façon à engendrer le moins possible des effets incitatifs pervers, tout en respectant les objectifs de santé, d'assurance ou de redistribution retenus par la politique à appliquer. De même, les directeurs doivent pouvoir disposer de quelques collaborateurs économistes quand ils ont à conseiller le Secrétaire d'Etat et le Ministre à propos de nouvelles décisions.

En revanche l'évaluation a posteriori semble devoir revenir à la direction des statistiques et des études socio-économiques, soit intégralement soit conjointement avec la Direction générale de la santé quand des compétences médicales ont à intervenir. Cela aussi est conforme aux lignes directrices retenues dans le chapitre II.

Deux questions se posent néanmoins. Premièrement, jusqu'où devra aller l'implication de la nouvelle direction dans les études prospectives ? Il s'agira bien entendu d'une forte implication. Mais devra-t-elle conduire à une prise en charge de toutes les projections à réaliser aux Affaires Sociales ? Notamment les prévisions en vue de la Loi de financement de la Sécurité Sociale devront-elles lui être confiées ?

La question est délicate pour des raisons autant fondamentales que circonstancielles. Fondamentalement, il faudra savoir distinguer entre les projections et scénarios techniques, à établir par les analystes de la nouvelle direction, et les annonces des budgets sociaux retenus par le gouvernement et préparés par la Direction de la sécurité sociale. La séparation entre les deux types de fonction a été bien réalisée depuis trente ans au Ministère de l'économie et des finances entre la Direction de la prévision et de la Direction du budget, entre les documents examinés par la Commission des comptes et budgets économiques et la loi de finances soumise au parlement. A terme il faut viser une distinction parallèle du côté Affaires Sociales.

Mais les circonstances ne se prêtent pas à la mise en place immédiate du dispositif définitif. La soumission au parlement de la loi de financement de la sécurité sociale est récente ; le rôle joué par la Commission des comptes de la Sécurité Sociale est encore fortement marqué par les pratiques qui s'étaient établies antérieurement. De plus, la nouvelle direction est encore à constituer et ne sera pas en mesure d'avoir d'emblée une autorité technique comparable à celle qu'avaient déjà acquise les équipes de la Direction de la prévision au moment où celle-ci fut créée.

La meilleure solution consiste sans doute à ajouter pour le moment à l'ordre du jour de la Commission des comptes de la Sécurité Sociale la présentation de comptes rétrospectifs et prospectifs de la protection sociale. Cette présentation serait faite par le directeur de la nouvelle direction. La première année, elle ne porterait que sur les comptes rétrospectifs.

Simultanément le programme de travail de la nouvelle direction comporterait, dans un premier temps, la détermination de méthodes pour d'une part les projections du compte de la protection sociale, d'autre part le calcul de comptes de la Sécurité Sociale qui seraient harmonisés avec ceux de la protection sociale et établis d'abord pour les années passées. Les projections du compte de la protection sociale porteraient sur un horizon relativement long, adéquat aux réformes stratégiques, à la présentation des problèmes à résoudre et à l'étude de scénarios alternatifs. Elles fourniraient un arrière-plan opportun aux prévisions à court terme et à la loi de financement. L'établissement de comptes harmonisés constituerait un premier pas vers une intégration des comptes rétrospectifs et prospectifs de la sécurité sociale dans les comptes de la protection sociale.

Deuxième question stratégique pour l'implication de la nouvelle direction dans les processus décisionnels : sur quelles bases conviendrait-il d'organiser les prestations supplémentaires que la direction sera certainement amenée à fournir au Secrétaire d'Etat et au Ministre, au delà du programme d'études et en fonction des préoccupations conjoncturelles des politiques de la santé, de l'action sociale et de la protection sociale ? Il serait prématuré et artificiel de prétendre répondre dès maintenant à cette question. Mais il faut la garder présente à l'esprit, car les compétences rassemblées dans la direction constitueront un des facteurs de rationalisation des processus en cause.

Chapitre IV

Les défis de l'économie de marché

Quelles priorités, autres que l'information sur la santé et la protection sociale, donner à la fonction "statistique et études économiques" pour les prochaines décennies ? Le chapitre II n'a pas cherché à répondre à la question, car il était consacré à dégager des principes d'organisation plutôt qu'à analyser les changements qui affectent la demande d'information et les possibilités pour l'offre d'y répondre. Avant de passer en revue les grands secteurs d'action de l'Etat, il convient de prendre du recul et de s'interroger. Cela va être tenté dans le présent chapitre dont le but est de préparer les examens analytiques effectués dans les chapitres suivants et de poser certaines questions transversales.

Ainsi qu'il apparaîtra vite, les réponses à nombre de ces questions resteront ici en suspens ; ce seront autant de sujets qui devraient être repris ultérieurement. Les recommandations de ce chapitre porteront sur quelques investigations préliminaires opportunes.

Bien des évolutions se sont produites dans l'environnement économique et social au cours des vingt dernières années. Notre pays n'a pas toujours su y faire face au mieux. Le défi consiste aujourd'hui à réunir les conditions pour de meilleures adaptations à l'avenir. En traiter sortirait évidemment de l'objet de la mission. Mais celle-ci doit tenir compte d'un contexte que l'on peut caractériser en quelques mots : la "troisième résolution industrielle" qui, exploitant en particulier les progrès de l'informatique, conduit à des processus de production beaucoup plus décentralisés et

permet une grande flexibilité face aux besoins des clients, les avantages d'efficacité reconnus universellement à l'économie de marché, la mondialisation, les vagues spéculatives sur les marchés des changes et des actifs, un chômage qui s'avère résistant et a de graves conséquences sociales, des services publics dont la gestion doit être améliorée, l'unification européenne.

Vis-à-vis de ce contexte on va tenter d'abord d'esquisser un diagnostic global sur les besoins futurs en informations et analyses socio-économiques. Puis on examinera plus précisément quelles informations et quelles études seraient requises pour permettre une meilleure caractérisation, une meilleure compréhension et une meilleure maîtrise des évolutions économiques. L'attention se tournera dans la troisième partie vers les évolutions sociales. On s'interrogera ensuite sur ce que devraient être les études prospectives et leurs débouchés décisionnels. Enfin, on examinera brièvement les aptitudes à promouvoir chez tous ceux qui seront impliqués dans la résolution des problèmes présents et à venir.

1. D'importants besoins d'information et d'analyse

1.1. Difficulté du diagnostic

Porter un diagnostic juste et pertinent s'avère délicat. Premièrement, il faut reconnaître que sont en cause non seulement des besoins d'information et la mesure dans laquelle les services de l'Etat réussissent à les satisfaire, mais aussi l'aptitude des acteurs à tirer les conclusions des données et analyses qui leur sont présentées. Par exemple, on peut se demander quelle part revient aux lacunes ou inexactitudes de l'information dans la tendance déclinante qu'a connue la compétitivité française au cours des années 1970 et au delà, ou dans les pertes et déficits de beaucoup d'entreprises publiques. En d'autres termes, pour éviter que se renouvellent à l'avenir les retards dommageables dans

l'adaptation française aux changements des conditions ambiantes, convient-il de réformer aussi le dispositif des statistiques et des études, et pas seulement les comportements ?

Deuxièmement, identifier où résident dans l'information les lacunes ou inexactitudes qui importent ne va pas de soi. Face à des réalités économiques ou sociales complexes et changeantes, toute description, même quantitative, simplifie nécessairement ; toute mesure n'est qu'approximative. Les concepts statistiques et les procédés retenus pour la collecte des données, une fois choisis et couramment employés, s'imposent naturellement. Ils pourraient donc faire ignorer certaines disparités ou évolutions qui auraient paru peu intéressantes au moment où ils étaient mis au point, mais qui le seraient devenues depuis.

Prises dans leur généralité, les deux remarques précédentes n'auraient aucune implication quant aux priorités qu'observateurs et analystes auraient à attribuer à tel ou tel domaine du monde économique et social, à tel ou tel aspect des phénomènes qui s'y manifestent. Leur rappel vise uniquement à alerter face à des difficultés inévitables. Pour la suite le diagnostic doit reposer sur l'examen concret des défis qui confrontent notre société, ainsi que sur l'examen des connaissances dont l'acquisition et l'assimilation seraient requises pour relever avec succès ces défis. Alors que la priorité allait de soi pour l'enrichissement des statistiques et études sur la santé et la protection sociale, il paraît opportun de prendre un peu de recul avant de choisir d'autres priorités. La distinction entre défis économiques et défis sociaux est alors commode, bien que les uns et les autres soient liés mutuellement.

1.2. Eclairage des adaptations à l'économie de marché

Notre pays n'avait pas bien perçu les conséquences qu'entraîneraient pour lui les transformations de ce dernier quart de siècle. Les marchés mondiaux devaient devenir

plus instables après l'abandon du système de Bretton Woods et l'avivement de la géo-politique du pétrole. De nouveaux concurrents asiatiques allaient percer comme gros exportateurs de produits manufacturés. Les évolutions des techniques et des consommations allaient modifier profondément les modes de production. L'économie de marché allait s'imposer, d'autant plus que les gestions administrées par la puissance publique allaient se révéler comme de moins en moins performantes, même en France où elles avaient souvent été un facteur de progrès : dans le secteur concurrentiel les résultats des entreprises publiques allaient apparaître médiocres ; dans le secteur abrité les services publics allaient être contestés en raison de leurs déficits et de leurs faibles facultés d'adaptation aux besoins des usagers-clients. L'unification européenne allait promouvoir "le grand marché unique" et des règles de concurrence interne.

Face à l'affirmation et la mondialisation de l'économie de marché notre pays n'était pas mieux préparé que face au ralentissement de la croissance économique européenne après "les trente glorieuses". Nous n'étions pas favorisés par les spécialisations de notre système productif. Notre culture nous conduisait à croire que l'économique pouvait toujours suivre le politique et le social ; nous avions grande confiance dans l'Etat et peu dans "le marché", dont la plupart d'entre nous ne comprenaient bien ni les règles ni les opportunités. Nous étions peu enclins à accepter l'idée que, pour tirer parti de la "troisième révolution industrielle", nous aurions à alléger considérablement et à réformer nos réglementations des divers marchés.

Par force nous, qui avions eu l'initiative lors des premières phases de l'unification européenne, n'avons fait que suivre de mauvaise grâce l'évolution qui entraînait un monde, où nous entendions bien garder notre place, et une Europe où nos réticences étaient peu partagées. Certes, il n'y a pas lieu de dénigrer tout ce qui a été accompli; au contraire, nous sommes peut-être aujourd'hui mieux préparés à l'avenir que

nous le croyons. Mais jusqu'à présent nous avons dans l'ensemble mal anticipé ; nous avons réagi plutôt avec retard.

Quelles responsabilités dans ces difficultés d'adaptation pourraient être attribuées à notre système d'observation et d'analyse économique ? On peut en identifier trois, par comparaison avec ce qu'il eût convenu de mieux faire :

1. orienter statistiques et études vers l'observation et l'analyse des marchés ;
2. adapter notre culture en y intégrant la reconnaissance de l'économie de marché, ce qui nous aurait conduit à nous interroger davantage quant au coût des réglementations et des rigidités sur le marché des biens et services, à prêter plus attention aux expériences étrangères de déréglementation et de réforme de la gestion publique, à adopter moins systématiquement des argumentaires défensifs ;
3. tirer parti de compétences antérieures : capacité d'expertise dans l'évaluation microéconomique (le "calcul économique"), habitudes de concertation et ouverture d'esprit développées au Commissariat Général du Plan.

Clairement, ces trois règles de conduite sont aujourd'hui valables pour l'avenir, puisqu'elles révèlent des déficiences à corriger. On reviendra sur ce qu'elles peuvent impliquer. Mais il convient d'être un peu plus explicite dès maintenant sur l'importance actuelle des compétences auxquelles il est fait référence dans la troisième règle. Elles dérivent d'une philosophie de l'action publique qui garde toute sa pertinence ; cette philosophie recommande d'une part de situer l'action publique dans des perspectives lucides, étudiées en concertation avec les agents privés, d'autre part de rechercher l'efficacité dans l'utilisation des ressources en vue de la réalisation d'objectifs clairement définis, tels que le service de la population, une gestion à long terme, scrupuleuse de l'environnement, la recherche scientifique et le développement technique, la formation des jeunes.

1.3. Inadéquation des informations sur la société ?

Les défis sociaux sont liés d'abord aux conséquences des évolutions économiques des deux dernières décennies ainsi qu'à celles des erreurs dans notre réaction à des situations nouvelles. Le chômage est grave en lui même, comme par les effets qu'il induit sur l'insécurité de l'emploi, sur la vie des ménages touchés et sur l'équilibre des finances sociales. La distribution des revenus s'est aussi modifiée au début des années 1980. Depuis la fin de la guerre les revenus du capital avaient été faibles, négatifs même dans bien des cas du fait de l'inflation ; les revenus du travail avaient été de ce fait favorisés. Le relèvement brutal des taux d'intérêt dans le monde, la désinflation et la restauration en France des revenus de l'entreprise renversèrent la situation il y a quinze ans. La concurrence des pays à bas salaires a enfin nui aux salariés les moins qualifiés malgré l'existence d'un salaire minimum relativement élevé par rapport à l'étranger.

Certains défis sociaux ont aussi une origine autonome : davantage de femmes se retrouvent seules à élever leurs enfants ; les solidarités familiales et locales ont décliné ; des discriminations anciennes sont sans doute moins bien tolérées ; de nouvelles apparaissent ; l'habitude s'est répandue chez beaucoup de personnes d'exploiter à l'occasion les régimes sociaux, en contradiction avec l'esprit de solidarité qui avait inspiré leur création. Le vieillissement de la population complique considérablement par ailleurs l'inéluctable réforme de l'Etat-providence.

Dans notre pays le regard sur les réalités sociales est rarement neutre. Certains trouvent des raisons pour nier ce qu'elles ont de déplaisant. Beaucoup parmi les intellectuels ou les journalistes considèrent au contraire comme un devoir de dramatiser les malheurs ; l'opinion publique prédominante a ainsi une image catastrophique de la

misère du monde et une image fort grise de la société française. De telles attitudes ne facilitent pas la crédibilité de l'observateur objectif.

Avec cet arrière-plan que faut-il penser de l'affirmation, assez souvent entendue aujourd'hui, selon laquelle les statistiques sociales, et les études reposant sur elles, ne rendraient pas, ou plus, compte de certains aspects graves des réalités : de certaines formes d'exclusion, de la dislocation du "lien social", de la "souffrance collective", etc. ? Que la question puisse être posée ne fait pas de doute, puisque les statistiques et les études simplifient, ainsi qu'on l'a reconnu ici. Mais que la réponse positive doive être retenue n'est pas démontré : statistiques et études en disent déjà pas mal sur les aspects ainsi évoqués[1] ; ce qu'elles ignorent, et qui semble relever surtout des anticipations des individus sur leur propre devenir et celui de leurs enfants, pourrait échapper à toute connaissance accessible avec les moyens à la disposition des statisticiens et analystes ; ce qu'elles ignorent pourrait aussi bien atténuer qu'aggraver la sévérité des descriptions présentées. En d'autres termes, examiner la réponse à donner constitue un devoir pour les statisticiens ; mais préjuger de la réponse serait pour le moins hâtif.

1.4. Adaptabilité du système statistique

Face à des besoins clairement ressentis pour des informations nouvelles ou plus complètes, les statisticiens sauront-ils adapter leurs systèmes d'observation ? Il s'agit d'une question d'abord technique consistant à apprécier dans chaque cas le coût des adaptations requises, donc finalement leur opportunité face à une contrainte budgétaire et à la présence d'autres besoins. Il n'y a, à part cela, ni obstacle ni préalable.

On a parfois le sentiment que les statisticiens sont prisonniers de leurs instruments et de leurs habitudes. Certes, ils savent que, dans leur domaine, les

[1] Pour s'en convaincre il suffit de lire les publications disponibles, par exemple le dernier rapport du Centre supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts : *Inégalités d'emploi et de revenu : les années quatre-vingt-dix*, 1996.

investissements sont longs à apporter les connaissances qu'on en attend. Certes, ils savent que les utilisateurs ne peuvent bien interpréter que des données comparables dans le temps et l'espace ; la stabilité des définitions et des procédures a donc du prix. Mais quand un changement est néanmoins nécessaire, les statisticiens savent l'accepter et le réaliser.

Par exemple les statisticiens français et leurs collègues européens ont su adapter les statistiques d'entreprises à l'ensemble des règlements européens adoptés ces dernières années ou en voie d'adoption (nomenclatures d'activités - NACE - et de produits - PRODCOM, définition des unités statistiques, système des statistiques structurelles, ensemble des indicateurs à court terme). L'unification européenne leur a même posé un problème ressemblant à la quadrature du cercle. Ils lui ont trouvé une solution qui n'est certes pas parfaite, mais au moins viable. Voici ce dont il s'agit.

La création du "grand marché" de l'Union Européenne a entraîné la disparition des contrôle douaniers aux frontières "intérieures" (entre Etats membres). C'était du même coup faire disparaître beaucoup de déclarations en douane à partir desquelles étaient établies les statistiques du commerce international par catégories de produit et pays concernés. Les statisticiens ont su leur substituer un système reposant sur des échanges de données entre pays (Intrastat) et sur la collecte de "déclarations d'échange de biens", parallèles aux déclarations de chiffres d'affaires liées à la perception de la taxe à la valeur ajoutée ; les statisticiens ont su mettre au point avec les entreprises des modalités rendant assez simple la tâche des déclarants (nettement plus simple qu'avec les anciennes déclarations en douane). Les statistiques du commerce extérieur sont certes un peu plus tardives qu'autrefois ; elles sont également moins précises, surtout du fait que certains pays n'ont pas parfaitement réussi l'implantation du nouveau système. Néanmoins, le résultat est finalement moins mauvais qu'on l'avait escompté.

1.5. Place des données et études dans la stratégie nationale

Les investigations requises pour que soient mieux connues et comprises les caractéristiques critiques de notre économie et de notre société ne relèvent pas seulement des statistiques générales, loin de là. De sérieuses études, voire des recherches, doivent être menées à bien, et l'on sait qu'elles peuvent être le travail de nombreux acteurs, dont certains hors du contrôle de l'Etat. Des informations portant sur une seule entreprise ou sur les spécificités de l'organisation d'un marché ou d'un service sont parfois plus importantes que des bases de données nombreuses. Aussi il ne faut pas penser particulièrement à ce stade aux institutions étatiques en charge de la fonction statistique, surtout quand il s'agit du domaine économique. De fait, il convient de se placer à un certain niveau de détail si on veut décider comment répartir entre diverses institutions, publiques et éventuellement privées, la fourniture des éléments empiriques requis.

Statistiques et études à vocation d'information générale doivent viser à mieux renseigner le public et les divers acteurs sur les évolutions passées et actuelles du monde économique et social dans lequel ils vivent. Elles doivent viser à permettre une meilleure compréhension de ces évolutions. On va examiner par la suite ce que cela peut impliquer précisément, dans le domaine économique d'abord, social ensuite.

Au préalable, il semble opportun de faire encore trois remarques qui importent quand l'attention se déplace de la compréhension du passé vers l'élaboration, la mise en oeuvre ou l'évaluation des politiques. Ces remarques tiennent à ce qu'il s'agit pour notre pays de relever de véritables défis, non pas seulement de rationaliser des opérations prenant une place bien repérée dans une des fonctions usuelles de l'Etat. Il s'agit de réussir à consolider l'insertion de la France et de l'Europe dans l'économie mondiale de

marché. Il s'agit d'assurer la pérennité de services publics et d'une bonne protection sociale. Il s'agit de réduire le chômage et la fracture sociale.

Vis-à-vis de ces défis, le rôle des études consiste plus à dresser le cadre prospectif dans lequel l'action aura à se situer qu'à imaginer des "solutions" toutes faites, ou même à soumettre au test d'un examen objectif les solution imaginées par d'autres. Relever les défis requiert en effet une volonté persévérante s'inspirant de principes d'action à appliquer sur le long terme, avec intelligence face aux chances et vicissitudes du court terme.

Pour réussir, la stratégie définie par ces principes doit être collectivement acceptée, faute de quoi elle serait, trop souvent et à trop d'endroits, remise en question. C'est ainsi une seconde remarque qui s'impose : il faut des formes de délibération et de concertation desquelles puissent émerger de tels principes d'action, adaptés à une vision prospective juste autant qu'à des objectifs acceptés.

Enfin, pour dresser le cadre prospectif, pour animer la délibération collective, pour concrétiser la stratégie, le pays a plus besoin de personnes ayant la vocation et la compétence requises que d'institutions nouvelles ou rénovées. Plus exactement le pays doit surtout savoir reconnaître et employer de telles personnes, car il en existe. Or le diagnostic sur le passé récent n'est pas à cet égard très rassurant. Cela a été signalé dans le chapitre I et devra être repris, surtout à la fin de ce chapitre et dans le suivant (sections 2.4 et 3.2).

2. Connaître et comprendre les nouvelles évolutions économiques

Afin d'examiner plus précisément les données et études requises pour que notre pays relève les défis économiques qui le confrontent, il convient d'abord de se donner

des repères conceptuels, puis de s'interroger sur les sources d'information à mobiliser. Un diagnostic devra alors être porté quant au renforcement de notre potentiel d'analyse.

2.1. Cadre conceptuel

En France, comme presque partout dans le monde, le système économique a évolué, et évolue encore, vers un régime de marchés qui favorise la liberté d'entreprendre et de contracter et qui réduit le domaine d'intervention de l'Etat. La concurrence sur les marchés devient ainsi de plus en plus vive et la sanction des marchés de plus en plus déterminante. Dans notre pays l'évolution s'effectue même actuellement de façon précipitée. La volonté européenne de construire un grand marché intérieur a eu pour effet d'ouvrir progressivement à la concurrence des secteurs qui, auparavant, fonctionnaient soit avec un monopole public soit avec une régulation nationale stricte (télécommunications, transport aérien, transport ferroviaire, électricité, gaz,...). Or la France avait pris du retard à partir du milieu des années 1980 dans la réflexion sur les mesures qui auraient à accompagner la concrétisation des engagements pris. Du coup les adaptations des entreprises concernées, ainsi que du cadre qui régit leurs relations avec les autorités publiques, s'effectuent maintenant dans une urgence extrême et sans une préparation suffisante.

Le régime qui se met en place actuellement diffère évidemment de celui de la concurrence pure et parfaite imaginé par de grands théoriciens. Il est plus complexe à décrire et à comprendre. Son évolution ne se caractérise pas seulement par celle des prix et des quantités produites, échangées et consommées des divers biens et services. Pour la connaître il faut de plus surtout savoir comment croissent, disparaissent ou se recomposent les entreprises, et comment cela affecte les formes et les effets de la concurrence, donc la croissance de la productivité. Il faut savoir comment se diversifient les produits, comment sont financées les innovations, etc.

Les économistes spécialistes de ce type d'investigations ont l'habitude de distinguer les structures de marché, les conduites des entreprises et leurs performances. Les structures d'un marché se caractérisent en particulier par le degré de concentration des offres et des demandes qui s'y manifestent, ainsi que par les réglementations qui s'y appliquent. On peut ainsi considérer le marché international du transport aérien, ou bien le marché intérieur français de ce transport, avec les nombres et les tailles des compagnies qui y opèrent, avec les règles qu'elles ont à respecter, en particulier pour avoir accès aux aérodromes. Les conduites des entreprises opérant sur un marché, Air France par exemple ou Air France-Europe, se caractérisent par leurs efforts de recherche et développement technique, par leurs stratégies d'investissement et de production, par leurs politiques commerciales, etc. Les performances se concrétisent dans la croissance des ventes et de l'emploi, dans les succès à l'exportation, dans les profits, etc.

Pour étudier de près un secteur de l'industrie ou des services sous le triple aspect des structures, des conduites et des performances, il faut le plus souvent savoir recourir à des sources diverses : des statistiques, mais aussi des informations factuelles d'une autre nature, telles que les règlements et le droit de la concurrence qui s'y appliquent, ou les fusions qui tantôt s'y sont réalisées tantôt ont été recherchées sans aboutir. C'est l'art de l'analyste que de savoir bien combiner entre eux de tels éléments et de bien identifier, sur un problème donné, quels modèles parmi ceux offerts par l'économie théorique sont pertinents. Mais on va s'interroger d'abord ici sur la richesse et la fiabilité des divers éléments constitutifs de l'analyse, ainsi que sur leur accessibilité.

2.2. Sources pour l'analyse

Du côté des statistiques, deux grandes sources de données existent, focalisant l'attention l'une sur les entreprises, l'autre sur les produits ou services. Elles seront considérées l'une et l'autre dans le chapitre suivant, avec d'un côté surtout les enquêtes

annuelles d'entreprise, de l'autre les données sur les productions, les échanges extérieurs et les prix. Pour le moment il suffit de relever deux difficultés susceptibles d'affecter les travaux d'analyse, qui sont particulièrement en question pour le moment. D'une part les règles du secret statistique interdisent la publication de données désagrégées qui pourraient révéler comment évolue la situation d'une seule entreprise. D'autre part beaucoup de données sur les entreprises proviennent de leurs comptabilités, et il convient de s'interroger sur d'éventuels défauts de celles-ci.

Depuis cinquante ans les statisticiens français ont suivi avec beaucoup d'attention comment évoluaient les pratiques comptables et la normalisation comptable, car ils savaient que la qualité de beaucoup de statistiques déduites des comptes des entreprises en dépendrait. Dans l'ensemble l'évolution a été tout à fait favorable, bien qu'elle laisse en suspens des questions aussi délicates, et cruciales, que celle posée par les investissements immatériels. Mais la généralisation de l'économie de marché conduit naturellement à réexaminer au moins certaines des pratiques comptables. Il faut que statisticiens et économistes soient intimement associés à ce réexamen. De plus, la période actuelle conduit à porter l'attention sur deux aspects qui pourraient l'un révéler une faiblesse des règles et pratiques comptables, l'autre annoncer une cause de recul de la normalisation.

Au cours de la dernière décennie la généralisation de l'économie de marché s'est surtout manifestée sur les marchés financiers, censés permettre notamment un meilleur partage des risques, donc une gestion plus économique de ces risques. Cependant les vagues spéculatives qui se sont produites sur certains cours et l'augmentation considérable du volume des transactions effectuées semblent avoir montré que d'une part certaines entreprises prenaient des risques considérables, que d'autre part l'évaluation des risques par les marchés n'avait pas la sûreté que nombre de théoriciens lui attribuaient. Repenser la méthodologie de la comptabilisation des risques doit dès

lors être recommandé, avec l'objectif de voir comment donner une meilleure fiabilité non seulement aux comptes des entreprises mais aussi aux études sur les performances de nos divers secteurs d'activité.

Les pays qui se sont le plus tôt et le plus profondément engagés dans la voie de l'économie libérale de marché n'ont pas donné à la normalisation comptable d'autre objet que la lisibilité des comptes pour les actionnaires et les prêteurs, ceux-ci ayant le souci de connaître la solvabilité et la profitabilité de l'entreprise. C'est pourquoi la normalisation y a un champ plus étroit qu'en France et s'applique ainsi beaucoup moins que chez nous aux comptes d'exploitation. La mondialisation des marchés pourrait avoir pour effet la pénétration universelle des règles et pratiques en vigueur dans ces pays. Si tel était le cas en France, le risque serait grand de constater un recul de la normalisation comptable, donc de la qualité des bases de données d'entreprise à la disposition des analystes et chercheurs.

Mais ce problème dépasse le cadre français puisque la normalisation comptable est actuellement régie par deux directives européennes. Il conviendrait donc de mener une action commune des statisticiens vers les diverses instances responsables de la normalisation au niveau de l'Union Européenne et au niveau mondial. Pour cela l'appui des statisticiens d'Amérique du Nord pourrait s'avérer précieux.

Ce serait une bonne occasion pour élaborer des statistiques sur les groupes. Il faut être conscient en effet de ce que beaucoup de statistiques actuelles reposent essentiellement sur les unités légales définissant les entreprises et risquent de devenir obsolètes, à plus ou moins long terme.

2.3. Information internationale

L'économie française a souffert depuis longtemps de ce qu'assez peu d'entreprises étaient informées des possibilités qui leur étaient offertes sur les marchés étrangers, et de ce que les services de l'Etat ne réussissaient guère à suppléer ce manque d'information. La situation a évolué, d'abord à l'intérieur de l'Europe, puis avec la mondialisation de l'économie de marché, un mouvement dont les entreprises françaises n'ont pas été absentes. Néanmoins, la question subsiste de savoir si aujourd'hui les pouvoirs publics font tout leur possible pour mettre à la disposition des entreprises au moins une partie de l'information dont elles ont besoin pour relever le défi de la mondialisation.

La question avait été considérée par MM Lenoir et Prot dans leur important rapport sur "L'information économique et sociale" (1979). Depuis lors, en partie par application des recommandations du rapport, l'information disponible sur les économies étrangères s'est beaucoup enrichie[1]. En particulier les analyses diffusées par tout un ensemble d'organismes publics et privés renseignent bien sur les évolutions macroéconomiques des divers pays et sur les changements progressifs des spécialisations de leurs systèmes productifs.

Cela suffit-il ? Peut-être pas, car un autre type de service, voisin de celui fourni par statistiques et études économiques, peut jouer un rôle crucial dans la justesse des choix stratégiques retenus par les entreprises, celui de veille sur les évolutions

[1] Toutefois, un des moyens recommandés pour y parvenir s'avéra illusoire. Les auteurs avaient fait confiance à la thèse, assez courante à l'époque, selon laquelle tout un secteur d'entreprises de service allait se constituer autour de grandes banques de données informatisées. Le service aurait consisté à extraire des banques et exploiter les données les plus utiles à chaque entreprise cliente. L'Etat français devait donc, selon MM Lenoir et Prot, s'impliquer dans la constitution des banques de données en cause qui, pour remplir la fonction envisagée, devaient être rigoureusement organisées et documentées, ainsi que mises à jour en permanence. De fait, de telles banques n'atteignirent nulle part la maturité pour les informations sur les marchés étrangers, quelques grands serveurs se contentant de rassembler, et rediffuser à la demande, des bases de données hétérogènes, peu utilisables par ceux qui n'en connaissaient pas autrement le contenu.

techniques et les évolutions de marché. Sans doute chaque entreprise l'exerce-t-elle directement plus ou moins ; sans doute la presse spécialisée et les organismes professionnels diffusent-ils une grande partie de l'information pertinente. Plus est-il requis ? Le missionnaire ne sait pas répondre, mais estime devoir citer la question.

2.4. Analyse du secteur concurrentiel

Dans les services de l'Etat les études économiques sur le secteur marchand doivent prêter une attention particulière au contexte dans lequel la puissance publique est amenée à intervenir. L'évolution de ce contexte a déjà conduit à abandonner progressivement les plans purement sectoriels, souvent inefficaces, en faveur des politiques plus horizontales visant à améliorer l'environnement des entreprises. Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, cette nouvelle orientation accroît la demande d'expertises. En effet l'environnement des entreprises a de multiples dimensions impliquant plus ou moins les pouvoirs publics : droit et politique de la concurrence et du commerce international, accès des PME ou des entreprises innovantes aux marchés financiers, modalités de financement et de partenariat pour la recherche, le développement, la formation professionnelle, etc. Cet accroissement de la demande se constate en particulier à la Direction de la prévision du Ministère de l'économie et des finances, où des études sont demandées et conduites sur le droit de la concurrence, le contrôle des concentrations, le suivi des règles du commerce international, les procédures de passation des marchés publics, la politique du médicament, etc. Des études similaires sont faites en interne à la Direction du budget et à la Direction du trésor.

Par de tels travaux la Direction de la prévision a acquis une expérience sur la méthode à adopter pour bien éclairer l'action publique, qui cherche à recourir le plus possible aux mécanismes de marché pour atteindre certains objectifs mais peut rarement

remettre en cause l'ensemble des réglementations et pratiques constituées par strates successives dans le passé pour atteindre des objectifs multiples. La bonne démarche consiste dès lors à partir de l'examen concret des comportements et du fonctionnement du marché dans l'environnement institutionnel existant. L'examen suggère habituellement les voies de réforme. En somme la meilleure façon de contribuer utilement à l'élaboration des politiques consiste à s'y préparer par une étude positive des structures de marché ainsi que des conduites et performances des entreprises.

Comme on l'a annoncé ci-dessus, les données statistiques ne fournissent pas directement une connaissance complète de ces structures, conduites et performances. Notamment d'autres éléments factuels doivent être rassemblés, et des investigations diverses doivent être menées à bien. Si elle pouvait être appliquée, la démarche logique consisterait à caractériser d'abord complètement les structures de marché, et même tout l'environnement dans lequel opèrent les entreprises. Cela fait, les études sur les conduites et performances appliqueraient la méthode de la science économique moderne, laquelle combine des raisonnements déductifs et des inductions économétriques pour répondre successivement à des questions des types suivants : étant donné l'environnement dans lequel elles se trouvent placées, comment les entreprises opérant sur tel marché devraient-elles rationnellement se comporter ? Tenant compte des bases de données disponibles, doit-on conclure que cette modélisation est mise en défaut ? Si oui, en quoi ? De fait, sachant que la connaissance des structures de marché et de l'environnement ne sera jamais parfaite, les études déductives et inductives sont entreprises parallèlement aux recherches sur les structures de marché. Il y a ainsi moins de systématisme et plus de savoir-faire dans la conduite des études positives qu'on l'imaginerait.

Le savoir-faire existe non seulement à la Direction de la prévision mais aussi à quelques autres endroits en France, en particulier dans certains centres académiques et

dans d'autres services de l'Etat. Il est mobilisé à l'occasion, comme ce fut le cas pour un groupe d'experts chargé de contribuer à la préparation de la loi de réglementation des télécommunications (29 juillet 1996) organisant l'ouverture du secteur à la concurrence ; ce groupe avait reçu mission d'étudier du point de vue économique les avantages et les inconvénients de diverses solutions envisagées ; il devait chercher à préciser la définition et le champ d'application des solutions retenues ; il devait faire des propositions sur le calcul des charges d'interconnexion, sur le financement du service universel et sur la régulation du réseau local. Profitant des compétences de ses membres, connaissant les expériences étrangères, analysant les problèmes présents et futurs de développement des télécommunications, le groupe réussit à présenter des idées et des recommandations qui servent aujourd'hui de base aux services en charge du dossier.

Malgré le savoir-faire existant chez nous et l'intervention occasionnelle d'apports analogues à celui qui vient d'être rappelé, les moyens d'étude dont disposent les services de l'Etat ne sont pas à la mesure des enjeux. Les performances de notre économie dépendront crucialement des adaptations que nous saurons introduire dans la réglementation des marchés des biens, des services et des capitaux. Pour bien concevoir l'allégement et la réforme de cette réglementation nous devons tenir compte des enseignements des expériences étrangères et de la théorie de la réglementation (qui a étudié par exemple dans quels cas il est opportun qu'interviennent plusieurs régulateurs, ou sous quelles conditions on évitera que le régulateur épouse uniquement les intérêts du secteur contrôlé). Or nous sommes handicapés par la culture trop exclusivement juridique de nos administrations et par l'influence des groupes de pression qui profitent de la réglementation actuelle[1]. Pour surmonter ces obstacles il faut une impulsion gouvernementale forte, éclairée par des travaux interministériels approfondis.

[1] En 1960 fut publié le "Rapport sur les obstacles à l'expansion économique", dit Rapport Rueff-Armand. L'analyse était courageuse et prémonitoire. Cependant, près de quarante ans plus tard, certains de ces obstacles subsistent encore.

Il n'est pas sain que les ministères techniques, en particulier ceux chargés de l'industrie et des transports, n'aient pas pour l'analyse des secteurs marchands une compétence économique comparable à celle de la Direction de la prévision. Amenée à exposer dans toute concertation ou délibération le point de vue du Ministère de l'économie et des finances, cette Direction peut certes effectuer une contre-expertise d'un bon dossier présenté par un ministère technique ; elle se trouve au contraire en porte-à-faux et son témoignage peut n'être pas apprécié à sa juste valeur si le dossier manque d'une bonne analyse économique effectuée par ceux qui le présentent.

C'est pourquoi le chapitre suivant insistera sur le renforcement de l'expertise économique dans les ministères techniques. Ce renforcement devra tenir compte en particulier des difficultés rencontrées par la Direction de la prévision qui a constaté souvent que certains raisonnements étaient mal compris dans notre pays. C'était le plus souvent ceux touchant au rôle des prix dans l'allocation des ressources, même quand l'argumentaire était assez simple. Par exemple on accepte mal que des subventions croisées soient néfastes parce qu'elle créent des distorsions de prix ; on rencontre le problème aussi bien dans les télécommunications, où pourtant la "taxation" de la longue distance allait à l'encontre des objectifs d'aménagement du territoire, que dans le financement des infrastructures de transport (autoroutes, voies navigables). On accepte mal les conséquences de l'idée selon laquelle la tarification de l'usage soit en principe en relation étroite avec les coûts. On objecte par principe à l'introduction de marchés de droits qu'il serait pourtant opportun de créer pour pallier au caractère aveugle de l'attribution de ces droits en regard de la diversité des situations individuelles (droits de pêche et quotas laitiers par exemple).

Si l'on y réfléchit, cette incompréhension revêt un caractère dramatique quand elle conduit à donner satisfaction systématiquement aux multiples demandes de dérogation aux règles de concurrence, au motif que les pratiques ou secteurs à exempter

apporteraient une contribution importante au maintien ou au développement de l'emploi. Pourtant, la concurrence incite les entreprises à rechercher les gains de productivité et à innover ; elle garantit que les bénéfices de l'innovation seront répercutés par les entreprises aux consommateurs. Restreindre délibérément la concurrence c'est s'opposer à la réalisation d'un cercle vertueux "innovation, compétitivité, baisse des prix, augmentation de la demande, croissance". Or dans une économie ouverte compétitivité et croissance sont les deux moteurs les plus énergiques de l'emploi.

2.5 Gestion des entreprises publiques

Les difficultés qui confrontent les services publics et entreprises publiques résultent en partie du retard avec lequel ils réagirent aux changements que subissait leur environnement économique. L'exemple des transports est révélateur de problèmes qui se retrouvent ailleurs, quoique de façon moins aiguë. Certes la concurrence, entre les modes de transport (rail, route, air) et à l'intérieur de deux d'entre eux, n'est pas nouvelle ; mais, il y a peu encore, elle s'exerçait sur des champs limités et à l'intérieur de réglementations et contrôles étatiques ; elle laissait subsister bien des "marchés captifs"; elle touchait peu les entreprises publiques ; la recherche du moindre coût ne s'imposait dès lors pas avec l'urgence que nous constatons aujourd'hui. L'unification européenne et les nouvelles règles qui s'appliquent aux marchés internationaux des transports ont eu pour effet un énergique renforcement de la concurrence, dont on attend d'ailleurs d'importantes baisses de prix.

De plus, on s'interroge aujourd'hui à nouveau tant sur les méthodes de gestion et de gouvernement des entreprises publiques que sur la réglementation des marchés où elles interviennent, au point de remettre même parfois en question le statut public de certaines entreprises exerçant une mission de service public. Les déficits engendrés par Air France, la SNCF et d'autres entreprises de moindre importance ne révèlent-ils pas

une gestion lâche et un manque de contrôle de l'Etat-actionnaire ? La tutelle exercée par l'Etat ne s'est-elle pas laissée convertir à la sauvegarde de la culture de l'entreprise, avec ce qu'elle pouvait comporter de préjugés et d'exploitation de rentes ? La réglementation du marché est-elle compatible avec un comportement véritablement entrepreneurial de l'entreprise publique exerçant un monopole sur ce marché ?

Face à ces interrogations la tendance actuelle, en France comme à l'étranger, consiste à mieux séparer tutelle et opérateurs, ainsi qu'à mieux distinguer dans la tutelle ce qui relève du rôle de l'Etat-actionnaire de ce qui relève du régulateur. La séparation entre tutelle et opérateurs, qui est présente dans nombre de "déréglementations" de la dernière décennie, avait aussi inspiré la démarche française initiée par le "Rapport Nora" de 1967[1]. Elle vise à inciter les opérateurs à l'efficacité et pour cela "inverse la charge de la preuve en matière de contraintes de service public de manière à s'assurer qu'elles sont délibérées". La déréglementation peut y ajouter l'ouverture à la concurrence entre entreprises concessionnaires : les missions de service public ne sont pas remises en cause dans leur principe ; mais les termes du financement et de l'exécution de ce service doivent être plus rigoureusement justifiés. La tendance pousse aussi la tutelle à porter un regard plus critique sur la gestion des entreprises, à rechercher si les structures tarifaires sont bien adaptées, si les coûts opérationnels ne sont pas excessifs, s'il n'y a pas surinvestissement et erreur dans le choix de certains équipements.

Pour permettre à la tutelle de bien remplir les rôles multiples qu'elle devrait assumer il faut intensifier et diversifier les études économiques dans les services. Le calcul économique, tel qu'il avait été conçu pour la tarification et le choix des investissements, garde son importance ; il sert notamment face au risque de surinvestissement inhérent à la gestion publique. Mais ce n'est plus qu'un instrument

[1] Rapport d'un groupe de travail chargé d'élaborer les mesures susceptibles de favoriser l'amélioration des structures et des conditions de gestion du secteur industriel et commercial dont l'Etat est propriétaire ou actionnaire.

d'analyse à côté d'autres plus orientés tantôt vers l'étude économétrique de la demande de service, tantôt vers les problèmes liés aux relations entre régulateur et opérateur, comme à l'immersion des entreprises publiques dans un milieu plus concurrentiel. Bien traiter de ces problèmes exige que l'on ait compris la nature et les conséquences des interactions entre agents inégalement informés et obéissant à des motivations quelque peu différentes : c'est le cas pour les relations entre régulateur et opérateur ; c'est aussi le cas de la concurrence qui s'établit sur un marché où n'opère qu'un petit nombre de grandes entreprises. Or précisément l'étude de ce type d'interactions a beaucoup progressé dans la discipline économique moderne.

On peut répéter ici ce qui a été dit dans la section précédente. la compétence pour de telles études existe en France dans certains centres académiques et au Ministère de l'économie et des finances. Mais elle est insuffisante dans les ministères techniques.

3. Connaître et comprendre les nouvelles évolutions sociales

Statistiques et études sur les réalités sociales répondent-elles bien aux besoins de la phase actuelle de notre histoire ? Sinon, comment les réformer, ou au moins les compléter ? Afin de considérer ces questions, il semble opportun de rappeler d'abord, à grands traits, la richesse et la pertinence des informations dont nous disposons. Puis l'attention doit se porter vers les progrès encore possibles dans la voie suivie jusqu'à présent. Il restera à envisager d'éventuelles voies nouvelles d'investigation et, si elles paraissent intéressantes, de savoir quels services ou spécialistes seraient les mieux placés pour s'y engager.

3.1. Des tendances bien caractérisées, mais...

Au cours des dernières décennies les tendances engendrées chez nous par les transformations sociales ont été bien suivies. Que l'on pense à la pénétration de

l'éducation secondaire et supérieure, aux changements dans la structure et la stabilité des familles ou ménages, aux disparités de revenus, et aux aspects fort divers de l'emploi. Non seulement le dispositif statistique s'est enrichi ; mais aussi des études descriptives, de plus en plus nombreuses et fouillées, ont été publiées. Sur la plupart des faits ou phénomènes qui intéressaient le grand public ou les sociologues, il a été possible de formuler des constats assez sûrs.

Si cet ensemble laisse subsister des insatisfactions c'est pour diverses raisons, que nous pouvons classer ici en trois groupes. Premièrement, quand on passe des études descriptives à celles destinées à l'analyse des politiques, on aboutit à des estimations souvent très imprécises des effets que l'on voudrait connaître. Secondement, même quand le propos est purement descriptif, il arrive souvent qu'une caractérisation adéquate devrait faire intervenir des concepts assez complexes à mesurer et qu'on ait trop pris l'habitude de les remplacer par des substituts commodes pour la mesure, mais imparfaits et éventuellement trompeurs. Troisièmement, il y a même quelques aspects des réalités sociales qui sont mal appréhendés par les statistiques.

La discussion des politiques de l'emploi et du marché du travail a souvent buté sur l'imprécision qui caractérise l'estimation des effets à en attendre. Le plus souvent on ne peut vraiment conclure que sur certains effets à court terme et déclarer alors qu'ils sont faibles ; mais comme la plupart des politiques en cause ont des objectifs à moyen et long termes, le résultat n'est guère intéressant. Le constat est d'autant plus ennuyeux qu'il n'est pas particulier à notre pays. Il exprime la difficulté du défi que présente dès aujourd'hui, et que présentera plus encore dans l'avenir, la réforme des politiques sociales. Nous y reviendrons dans le chapitre VI, section 3.2. Pour le moment, concentrons l'attention sur les insatisfactions concernant l'observation précise des réalités sociales.

3.2. Une demande exigeante d'information

Beaucoup d'entre elles tiennent aux limites inhérentes aux images instantanées que la plupart des enquêtes statistiques donnent. Dans nombre de cas les concepts les plus pertinents supposent la prise en compte d'une certaine durée. Ainsi, l'inégalité des revenus perçus pendant une année ne renseigne pas bien sur l'inégalité des conditions de vie des ménages ; la précarité d'une insertion professionnelle ne peut pas être bien saisie sans le recul de quelques années ; les processus d'exclusion sont plus importants à connaître que les situations d'exclusion. Bien entendu de telles difficultés conceptuelles ne vident pas de sens les résultats tirés des enquêtes et les évolutions apparaissant à travers ces résultats : quand l'inégalité des revenus croît, celle des conditions de vie le fait aussi très vraisemblablement ; de même quand la proportion des salariés travaillant avec des contrats à durée déterminée s'élève, il est très vraisemblable que la précarité des emplois s'accroît. Mais pour aboutir à des descriptions plus complètes, il convient de reconsidérer certaines modalités de l'observation.

Cela a été compris depuis longtemps, dans notre pays comme ailleurs. Expliquer toutes les conséquences qui en ont été tirées sortirait du cadre de ce rapport. Il suffit de faire référence ici aux "panels", bases de données où les unités élémentaires sont des individus, des ménages, voire des entreprises, mais où les caractères ou événements notés concernent une multiplicité de dates ou périodes d'observation. Le système statistique français compte de nombreux panels dont le "panel démographique" (suivi à partir de 1968 de l'état civil et de la situation aux différents recensements de la population d'un échantillon de personnes résidant en France), le "panel salariés III" (suivi sur la même période des salaires d'un échantillon de salariés du secteur privé), les différents panels d'élèves du Ministère de l'éducation nationale, les panels d'insertion du CEREQ et le panel socio-économique européen (suivi à partir de 1993 de la situation de

l'emploi et des ressources des personnes appartenant à près de 60.000 ménages européens, dont 7.000 pour la France).

De tels panels apportent une information très riche sur la vie des individus, sur leur insertion sociale et sur les mobilités sociales. Ils sont d'autant plus coûteux à constituer qu'ils concernent des échantillons plus importants, suivis sur des périodes plus longues et avec des caractéristiques plus nombreuses. La fiabilité de leur exploitation longitudinale dépend fortement de la qualité des données ; la vigilance s'impose pour ne pas prendre d'inévitables erreurs d'observation comme de réels changements de situation. Toutefois, l'exemple américain du "Panel Study of Income Dynamics" établi depuis 1968 à l'université du Michigan a donné lieu à la publication de quelques 900 études et témoigne de la richesse et de l'intérêt de ces exploitations longitudinales.

De plus en plus, il faut donc distinguer deux fonctions dans le service public destiné à promouvoir la connaissance des réalités sociales : d'une part constituer les bases de données, d'autre part procéder à des analyses systématiques. Il serait maladroit de séparer complètement ces deux fonctions ; car l'expérience montre que les panels et autres bases de données nombreuses ne sont vraiment opératoires pour les chercheurs que si ceux ayant la charge de leur établissement et de leur entretien les soumettent aussi au test d'études. Ceci n'interdit pas, au contraire, d'ouvrir très largement l'accès à ces bases de données aux différents centres de recherche, les statisticiens n'ayant en aucune façon le monopole des études.

3.3. Classifications et catégories d'analyse

Les statisticiens ont aussi, bien entendu, à veiller à ce que l'ensemble des catégories conceptuelles utilisées pour l'observation des réalités sociales soit adéquat, clairement défini et appliqué partout avec assez de systématisme pour faciliter toutes les

investigations supposant des rapprochements entre sources d'origines différentes. Les évolutions sociales elles-mêmes et les changements dans les préoccupations publiques à leur sujet imposent que cet ensemble de catégories conceptuelles soit périodiquement réexaminé, car par exemple il y a toujours une part conventionnelle dans les détails des nomenclatures retenues : les définitions du chômage et du sous-emploi en donnent un bon exemple.

On ne peut pas faire reproche aux statisticiens français d'avoir négligé cet aspect de leur fonction. Au contraire ils ont été plutôt précurseurs dans la mise au point de nomenclatures des catégories socio-professionnelles, acceptant alors la critique des sociologues. De même, le souci de cohérence les a beaucoup motivé dans la construction du système des statistiques sociales.

Les seules questions qui semblent pouvoir se poser concerneraient éventuellement les modalités retenues pour l'application de ces principes. Ce rapport ne voit que peu de choses à signaler à cet égard. Avant de considérer un peu plus précisément les questions relatives à la précarisation et à l'exclusion, il saisit cependant l'occasion d'évoquer un choix séculaire dans notre pays, celui de ne jamais, dans les enquêtes statistiques publiques, interroger les personnes sur leur religion, sur leurs préférences politiques, ou encore sur toute caractéristique ethnique. Le souci de mieux suivre certaines formes de discrimination dans notre pays amènera-t-il à revoir quelque peu ce principe, ou à trouver le moyen de mieux suppléer les manques d'information qu'il implique aujourd'hui ?

3.4. Pauvreté, précarité, exclusion

La préoccupation de repérer les cumuls caractéristiques de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion date au moins de 1978 quand fut conduite la première enquête dite "sur les situations défavorisées". L'objectif était en effet déjà de saisir

simultanément dans une même enquête des caractéristiques qui relevaient auparavant d'enquêtes différentes, selon le système mis en place pour les statistiques sociales : le logement, l'emploi, les revenus, les dépenses de consommation, etc. C'est ainsi que l'on constate aujourd'hui que ces cumuls semblent avoir peu évolué depuis le début des années 1980.

La crainte a cependant été exprimée selon laquelle l'évolution sociale elle-même aurait rendue moins fiable l'image que les statistiques en donnent, non seulement les statistiques les plus courantes, mais aussi celles provenant d'investigations plus approfondies, par exemple à partir des panels de données individuelles. La complexité conceptuelle des processus de la pauvreté ou de l'exclusion n'est alors pas seule mise en cause, mais aussi l'inaptitude qu'aurait le système statistique à observer une partie de la population.

Notons que la préoccupation vis-à-vis d'une telle éventuelle inaptitude n'est pas nouvelle. Notons aussi qu'elle ne pourra sans doute jamais être parfaitement rassurée. Par définition l'économie cachée cherche à échapper à l'investigation. Par souci d'efficacité la conception des enquêtes statistiques par sondage porte surtout l'attention sur le cas du plus grand nombre : ceux pour lesquels un même mode d'approche adéquat sera mis au point. La représentativité de telles enquêtes repose sur l'existence de bases de sondage, que l'on voudrait exhaustives, mais qui ne le sont jamais parfaitement. La question se pose toujours de savoir si des investigations particulières ne seraient pas requises pour contrôler à certains égards, et éventuellement corriger, les résultats statistiques disponibles.

Dans le cas actuel, l'attention s'est légitimement portée sur les sans-abris, car l'unité élémentaire principale pour la plupart des enquêtes sur les conditions de vie est le ménage, ensemble des personnes vivant dans un logement. Le Conseil National de

l'Information Statistique a examiné comment corriger les erreurs pouvant résulter de l'omission des sans-abris et comment connaître la population correspondante. Le CNIS a adopté en 1996 un rapport que l'on peut résumer comme suit.

Partant du constat que "la réflexion sur les outils de connaissance des populations exclues du logement soulève des questions techniques mais aussi des questions d'éthique" et afin de ne pas stigmatiser ces populations, le groupe de travail recommande que les investigations proposées soient effectuées en partenariat (entre statisticiens, chercheurs en sciences sociales et associations), respectent les enquêtés (en particulier en organisant une restitution des résultats) et rendent compte des trajectoires et processus. Quatre propositions principales sont avancées : (i) réaliser une enquête nationale auprès des personnes fréquentant les lieux d'hébergement ou d'accueil principalement destinés aux sans domicile ; (ii) mieux prendre en compte les populations sans logement autonome stable dans le recensement de la population et les enquêtes nationales traditionnelles ; (iii) développer des investigations locales sur l'accès au logement des populations à bas revenus à des échelles pertinentes ; (iv) réaliser une enquête nationale sur les ménages menacés d'expulsion et sur l'issue des procédures.

La perspective de la création aux Affaires sociales de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale a amené récemment le CNIS à constituer un groupe de travail sur "Pauvreté-précarité-exclusion". Des premiers travaux il semble résulter que les préoccupations motivant la création de l'observatoire ne conduiront pas à modifier fondamentalement le système d'observation des réalités sociales, mais plutôt à en tirer plus complètement parti. De multiples additions de détail devront être introduites dans le dispositif, particulièrement dans les enquêtes auprès des ménages et dans les panels, les plus aptes à rendre compte des processus de la pauvreté et de l'exclusion.

3.5. D'autres inflexions ?

Il n'est évidemment pas question d'identifier ici les lignes de force des inflexions que devrait connaître le système des statistiques sociales françaises, en vue de répondre au mieux aux défis qui confrontent notre société, et la confronteront sans doute encore au cours des deux prochaines décennies. Aux problèmes qui ont été évoqués ci-dessus, il faut en adjoindre d'autres aussi importants, notamment ceux concernant la nécessaire émergence d'un autre Etat-providence que celui qui s'est progressivement constitué depuis le milieu de ce siècle : un régime qui saura mieux arbitrer entre d'un côté la protection sociale et le service public, de l'autre la responsabilité de chacun et la flexibilité des adaptations, facteur de dynamisme de la société française.

Certains des défis concernant les études économiques et sociales portent sur l'utilisation efficace des instruments d'analyse et d'investigation économétrique que la discipline économique a mis au point récemment. Dans nombre d'études le souci de tirer parti de ces instruments aurait dû être plus présent. Par exemple dans certains cas il aurait été bon de faire appel à certaines parties de la théorie microéconomique de la consommation, dans d'autres cas de faire appel aux modèles d'offre de travail. L'étude de la protection sociale ne devrait pas ignorer aujourd'hui la théorie moderne de l'assurance, etc.

Le rapporteur ne voit d'ailleurs pas que ces défis exigent de fortes inflexions au dispositif des statistiques et études sociales. Il a tendance à faire confiance aux instances actuellement existantes pour qu'elles trouvent les meilleures solutions, d'une part dans les divers secteurs de l'action sociale de l'Etat, d'autre part dans l'équilibre entre ces secteurs et dans la consistance du dispositif d'ensemble.

4. La prospective économique et sociale

4.1. Etudes et concertation

Quiconque a connu l'état d'esprit prévalant, il y a trente ans, dans la haute administration française et doit aujourd'hui faire des propositions sur les études prospectives susceptibles d'éclairer l'action de l'Etat, ne peut manquer de s'interroger : pourquoi l'enthousiasme d'antan a-t-il disparu ?

Certes, la question est trop simpliste ; sa réponse devrait faire intervenir trop d'éléments contingents pour avoir aujourd'hui des implications évidentes. Cependant, le fait que l'on puisse ainsi s'interroger montre bien que l'enjeu actuel consiste d'abord à restaurer l'intérêt porté aux études prospectives.

L'importance des visions prospectives n'est pas moindre qu'autrefois. Le vieillissement de la population impose dans vingt ans des échéances bien connues. L'avenir de l'emploi et du travail en Europe doit être vu et maîtrisé à un horizon que l'on sait malheureusement devoir dépasser la décennie. De même en va-t-il de la réforme de l'Etat-providence. Les défis principaux que nous oppose l'économie mondiale de marché concernent aussi le long terme.

Il est clair, plus encore qu'autrefois, que, dans une démocratie moderne comme la nôtre, de tels défis ne pourront être relevés que grâce à des stratégies collectivement conçues et reconnues comme adéquates dans leurs grandes lignes, sinon dans leurs modalités. La longueur des délais de maturation renforce l'urgence qu'il y a à engager la réflexion et la concertation.

Or on a le sentiment que l'attente prévaut un peu partout, surtout dans ces deux corps constitués appelés à instruire les débats collectifs : la haute administration, trop

peu irriguée par la réflexion prospective ; les chercheurs en sciences sociales trop peu questionnés et trop orientés vers les problématiques internes à leurs disciplines.

Face à ce qu'il faut bien appeler de la passivité, les dispositifs institutionnels ne peuvent pas constituer une solution suffisante. Il est bon que l'évaluation des politiques fasse l'objet d'examens interministériels. Mais ceux-ci, travaillant dans des contextes étroits, n'insuffleront pas l'élan dont nous avons besoin pour revaloriser une fonction tombée dans une relative désuétude.

La voie naturelle consiste à engager à nouveau le travail prospectif avec tout le sérieux requis et en l'impliquant progressivement dans des concertations et délibérations collectives sur les thèmes les plus cruciaux pour notre avenir.

4.2. Collaborations pour des études prospectives

S'agissant des études prospectives, il existe une division naturelle des rôles entre la recherche académique et la haute administration. Ce qui démarque cette division n'est pas l'esprit dans lequel les études doivent être menées, puisqu'il y faut des deux côtés le même souci de l'objectivité, de la pertinence et de l'approfondissement. Rien ne serait plus contraire à l'objectif de revalorisation de la prospective que de voir les administrations se livrer hâtivement où des travaux superficiels, qui ne soient pas en mesure de servir de cadre à l'ensemble des études décisionnelles qui auront ensuite à être entreprises dans le même secteur. Pour une administration comme pour un centre de recherche, une étude prospective doit être menée avec un soin en rapport avec les objectifs stratégiques qu'elle aura longtemps à servir.

Mais naturellement le cadre prospectif que définit une administration pour une partie importante de son champ de compétence a une ampleur assez vaste. Au contraire certains des éléments entrant dans la constitution de ce cadre peuvent apparaître étroits

mais exiger une recherche particulière qui sera efficacement soumissionnée par un centre académique. Par exemple la prospective des transports peut exiger une bonne caractérisation des comportements qui affecteront la demande selon les modes de transport et les itinéraires en fonction des tarifs et des vitesses d'acheminement. En d'autres termes, la programmation des études prospectives doit porter d'une part sur des cadres à retenir pour l'action étatique dans certains domaines, d'autre part sur des recherches orientées vers des questions particulières, économiques ou sociales, appelées à influencer les choix stratégiques.

Mais la division naturelle des rôles entre recherche académique et haute administration n'interdit pas des partenariats intimes, voire des associations, sur des sujets d'intérêt commun. Au contraire, les expériences françaises et étrangères ont bien montré qu'associer les universitaires à l'étude de décisions publiques précises pouvait conduire à de très bons résultats. On en a évoqué des exemples dans ce chapitre et on doit comprendre que la présence des défis économiques et sociaux à cette phase de notre histoire plaide particulièrement en faveur de telles associations.

Un financement appréciable de la recherche académique dans les domaines économiques et sociaux émane actuellement des administrations. Il faut évidemment s'en féliciter, car dans l'ensemble la recherche universitaire française est encore trop peu orientée vers les questions les plus pertinentes pour l'efficacité de l'action étatique. Bien des études ou recherches qui à l'étranger sont normalement menées à bien dans des centres académiques sont en France effectuées à l'intérieur des administrations, ce qui contribue à perpétuer dans les universités l'éloignement par rapport aux problèmes traités par la puissance publique. Néanmoins, les programmes de recherche ainsi financés par les administrations doivent être régulièrement réexaminés en vue d'éviter que la routine ne supplante peu à peu les véritables besoins de connaissances. En principe, les mieux placés dans chaque ministère, pour juger de l'opportunité de

recherches nouvelles ou de la poursuite de recherches déjà engagées, devraient être précisément les services qui se consacrent aux études, particulièrement aux études prospectives.

Pendant plusieurs décennies l'établissement des plans a constitué en France l'occasion pour un examen systématique des programmes des recherches appliquées en matière économique et sociale. C'était une bonne pratique qu'il faudrait trouver le moyen de perpétuer au Commissariat Général du Plan.

4.3. Quels thèmes ?

Les bonnes études prospectives effectuées dans le cadre de l'administration posent fort naturellement les grandes options stratégiques face auxquelles l'Etat se trouve placé dans les secteurs en cause. Sans encore déterminer les choix entre ces options, les études en question fixent déjà des problématiques. Pour faire image on peut alors dire que chaque étude de ce type constitue un "livre blanc", destiné à servir de référence au cours de la phase de concertation, de délibération collective et de décision qui suivra.

Il revient sans doute au missionnaire de faire ici quelques propositions sur ce que pourraient être aujourd'hui de tels travaux prospectifs, ni simples prévisions ni véritables plans, mais cadres pour un examen des options stratégiques ouvertes au pays en cette fin de siècle, pour les premières décennies du suivant. Voici donc une courte liste visant à illustrer ce qui peut être en cause, et dont les titres devraient évidemment être mieux explicités :

- politique de la concurrence et industrie européenne ;
- deux millions d'emplois supplémentaires dans les commerces et services marchands ;

- quelle place pour les activités privées non marchandes (associations et aide aux personnes) ;
- les services publics et infrastructures publiques dans les transports ;
- l'alternance, inactivité-activité, temps partiel-temps complet, au cours du cycle de vie;
- développer la formation en alternance et la formation permanente ;
- la politique d'intégration (entre assimilation et multiculturalisme) ;
- efficacité et continuité de la politique de la ville.

Il n'est volontairement pas fait état dans cette liste de perspectives macroéconomiques, car elles ne doivent pas polariser l'attention à ce stade. Pour le moment il s'agit d'une problématique d'exploration des choix ouverts à notre société. Est en cause un horizon plus long que celui pour lequel on peut prétendre préciser étroitement les contraintes macroéconomiques. Bien entendu les perspectives macroéconomiques importeront aussi, mais ultérieurement quand la cohérence d'ensemble des politiques devra être assurée. Elles relèvent, dans ce rapport, du dernier chapitre, consacré précisément aux statistiques et études macroéconomiques.

De même, il n'est pas besoin de parler ici de méthodes pour la conduite des études prospectives, car il n'y a guère d'autre règle à énoncer que celles relatives aux soucis d'objectivité, de pertinence et d'approfondissement, dont il a déjà été question. Ces règles une fois reconnues, il serait fastidieux et peu éclairant d'énoncer, dans chaque cas, les compétences particulières à exiger de ceux qui auront en charge les études en cause. Il s'agit d'ailleurs beaucoup moins de compétences que de prédispositions.

5. Repenser les vocations

On ne peut pas en effet clore ce chapitre sans poser la question des vocations dans la haute administration. Si la France a, au total, mal répondu aux défis de ce temps, si elle risque à nouveau d'y mal répondre, n'est-ce pas en partie parce qu'il a manqué, et parce qu'il manque de plus en plus, une conviction dans les services de l'Etat ? La conviction qu'il faut de la lucidité et de la persévérance pour guider nos concitoyens vers des choix auxquels ils n'ont pas été préparés et qu'ils préféreraient ne pas se poser, la conviction aussi qu'il revient en particulier à l'administration d'Etat de promouvoir cette lucidité et de faire preuve de cette persévérance, la conviction enfin que la voie n'était pas toute tracée, qu'elle n'est pas plus aujourd'hui tracée, dans la continuité de ce qui avait autrefois réussi à notre pays, qu'il faut inventer de nouvelles voies pour faire face aux nouveaux défis.

Cela exigerait non seulement le sens du service de la nation, mais aussi une formation et des prédispositions favorisant l'obstination à trouver les solutions aux problèmes du long terme, plutôt que les réactions aux difficultés temporaires du moment. La formation donnée aux futurs hauts fonctionnaires valorise-t-elle bien la réflexion approfondie sur les principaux défis ? L'accueil reçu par ceux ayant fait preuve de prédispositions pour une telle réflexion, et la carrière qui leur a été offerte, ne les ont-ils pas dissuadés de persévérer et ne les ont-ils pas poussés à s'orienter vers d'autres activités ?

Essayer de répondre à ces questions conduit naturellement à s'interroger sur les changements institutionnels qui seraient de nature à favoriser les vocations. Mais pousser la réflexion dans cette direction écarterait de l'objet de la mission.