

Docteur Georges ROSCH

C.R.E.D.O.C.
BIBLIOTHÈQUE

Réunion d'un groupe d'experts sur l'analyse des coûts et avantages appliquée aux
actions sociales

QUELQUES PROBLEMES POSES PAR L'ANALYSE DES COUTS ET AVANTAGES DES ACTIONS SOCIALES

Sou1965-2056

23 Septembre 1965

Réunion d'un groupe d'experts
sur l'analyse des coûts et
avantages appliqués aux actions
sociales / Crédoc. (23 septembre
1965).

CRÉDOC-Bibliothèque



R2 020

105

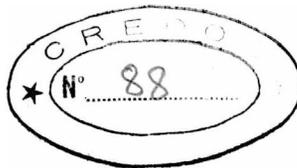
C.R.E.D.O.C.
BIBLIOTHÈQUE

REUNION D'UN GROUPE D'EXPERTS SUR L'ANALYSE DES COUTS
ET AVANTAGES APPLIQUEE AUX ACTIONS SOCIALES

Rennes (France), 27 septembre - 2 octobre 1965

Organisée conjointement par l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social et le Bureau des Affaires Sociales de l'Office Européen des Nations Unies, en collaboration avec le Ministère de la Santé Publique et de la Population de France (Ecole Nationale de la Santé Publique), dans le cadre du Programme Européen d'Action Sociale.

QUELQUES PROBLEMES POSES PAR
L'ANALYSE DES COUTS ET AVANTAGES
DES ACTIONS SOCIALES



R² 20

S O M M A I R E

- 1 - La décision collective (ou des pouvoirs publics)
 - 1.1. Caractère commun
 - 1.2. Types de décisions collectives
 - 1.2.1. Selon leur motivation
 - 1.2.2. Selon leur mise en oeuvre
 - 1.3. Problèmes posés
 - 1.3.1. Coûts et avantages
 - 1.3.1.1. Description du système
 - 1.3.1.2. Principe du minimum de décision
 - 1.3.1.3. Non rentabilité
 - 1.3.2. Les centres de décision
 - 1.3.3. La connaissance des préférences
 - 1.3.3.1. Un risque
 - 1.3.3.2. Les méthodes d'observation
2. Les critères de choix
 - 2.1. Les divers systèmes de critères
 - 2.2. Types de critères psycho-sociologiques
 - 2.3. Les choix
 - 2.4. Le politique et l'économique
 - 2.4.1. Le calcul économique
 - 2.4.2. Le système de référence économique
 - 2.5. Problèmes posés
 - 2.5.1. Nécessité d'un système de référence unique
 - 2.5.2. La mesure de l'output
 - 2.5.2.1. Généralisation du système de référence économique
 - 2.5.2.2. Elaboration d'un système de référence psycho-sociologique
 - 2.5.3. La pondération des critères de choix



3. Les investissements non matériels

3.1. Types d'investissements

3.2. Les investissements humains

3.3. Problèmes posés

3.3.1. Satisfactions finales ou consommations intermédiaires

3.3.1.1. Le cas particulier de la formation

3.3.1.2. Le cas des soins médicaux

3.3.2. La distribution des services

3.3.2.1. "Utilisation optimale de la matière première"

3.3.2.2. Redistribution des ressources

4. Les entreprises publiques "hors marché"

4.1. La gestion de l'entreprise

4.2. Les situations réelles

4.2.1. Les méthodes applicables

4.2.2. Le marché

4.2.2.1. Le marché de l'entreprise privée

4.2.2.2. La situation des entreprises publiques

4.3. Problèmes posés

4.3.1. Etudes par secteur

4.3.1.1. Gestion courante

4.3.1.2. Spécification et qualité des produits

4.3.1.3. Adaptation à la demande

4.3.2. Etude d'ensemble dans les comptes nationaux

4.3.2.1. Les comptes d'exploitation

4.3.2.2. Les unités de biens et services produits

4.3.2.3. Les prix

4.3.3. Les décisions de gestion

4.3.3.1. Au niveau de l'entreprise

4.3.3.2. Au niveau national

5. L'équité dans la distribution des ressources

5.1. Les actions de distribution

5.1.1. Distribution primaire

5.1.2. Redistribution sociale

5.2. Les actions de redistribution sociale

5.2.1. La distribution des prestations

5.2.2. Le prélèvement sur les ressources

5.3. Définition de la redistribution sociale

5.4. Coût de la redistribution sociale

5.4.1. Les frais de gestion

5.4.2. Le coût réel et l'avantage

5.5. Problèmes posés

5.5.1. L'institution réalise-t-elle une redistribution ?

5.5.1.1. Le but premier de l'institution

5.5.1.2. Mesure de la redistribution

5.5.2. Effets de la redistribution sociale

5.5.2.1. Effets directs

5.5.2.2. Effets indirects

QUELQUES PROBLEMES POSÉS PAR

L'ANALYSE DES COUTS ET AVANTAGES DES ACTIONS SOCIALES

Toute réflexion sur les politiques sociales implique que l'on démêle préalablement les diverses notions que recouvrent le terme de "social". Le mot a en effet un sens si général qu'il a été et est appliqué à des concepts répondant aussi bien à des phénomènes qu'à des institutions, des règles d'action ou des principes de jugement.

A ces concepts divers correspondent des types de problèmes très différents. Leur solution exigera donc des méthodes de description, de mesure et d'analyse qui pourront être elles-mêmes très diverses.

On doit donc s'efforcer de clairement définir et classer les faits que l'on cherche à étudier et les situer avec précision dans les cadres conceptuels et les modèles d'analyse qui peuvent nous permettre de développer notre étude des phénomènes et des programmes sociaux.

Notre démarche sera essentiellement pragmatique et se contentera de relever une série de faits auxquels, communément, on associe actuellement le qualitatif de "social".

1 - LA DECISION COLLECTIVE (OU DES POUVOIRS PUBLICS)

1.1. Caractère commun

Un caractère commun à tous les types d'actions considérés est de relever d'une décision collective.

C'est même la raison principale qui a fait poser le problème de l'analyse des coûts et avantages des actions sociales : leur but est d'aider les responsables publics de décision dans leurs choix.

1.2. Types de décisions collectives

Ces décisions collectives relèvent du sens le plus général du mot "social", tel qu'il est entendu lorsqu'on parle de l'"ordre ou des règles sociales" et qui recouvre alors l'ensemble des principes, structures, systèmes, règles, législations qui régissent les rapports entre les individus et les groupes composant une société.

On peut envisager de classer ces types de décisions :

1.2.1. Selon leur motivation

Il s'agit des motifs par lesquels on justifie que la décision soit collective, et non laissée à l'initiative individuelle.

1.2.1.1. L'unicité de la décision collective est nécessaire :
(défense nationale, routes, etc...)

1.2.1.2. Les "utilités" perçues par les particuliers les opposent entre eux : Il est de l'intérêt de chacun de voler les autres, mais aussi de ne pas être volé par les autres ; seule la puissance publique peut prendre les décisions nécessaires à l'équilibre social.

1.2.1.3. Les "utilités" sont bien perçues par les particuliers mais on considère qu'ils n'y font pas correspondre un juste calcul et une décision satisfaisante. La puissance publique, en tutrice, décide pour eux, dans leur intérêt : en rendant obligatoire la vaccination, la retraite, l'assurance sociale, etc ...

On admet par ailleurs dans la plupart de ces cas que l'"avantage collectif" correspond assez bien à l'ensemble des avantages individuels.

1.2.2. Selon leur mise en oeuvre

La mise en oeuvre de la décision collective peut, en ce qui intéresse notre problème, se faire de plusieurs façons :

- 1.2.2.1. La loi. Les pouvoirs publics n'agissent pas eux-mêmes mais imposent une action aux particuliers : législation du travail, assurance automobile obligatoire, etc....
- 1.2.2.2. La création d'une institution financière : assurances sociales, caisses de retraite, caisses de compensation, etc....
- 1.2.2.3. La création d'une entreprise (1) : Service public d'enseignement, de transport, etc....

On voit donc que la décision :

- tantôt n'impose pas de responsabilité de gestion aux pouvoirs publics (loi).
- tantôt lui impose de telles responsabilités de gestion (service public). C'est dans ce dernier cas que se poseront les problèmes qui seront évoqués dans la section 4.

1.3. Problèmes posés

1.3.1. Coûts et avantages.

On n'évoquera ici que quelques questions.

- 1.3.1.1. Description du système. Le cas de la décision collective est en général particulièrement favorable à une bonne description de la décision : celle-ci est explicite et le plus souvent inscrite dans un texte.

Par contre, les motivations, mécanismes de calcul et de décision, résultats, sont beaucoup plus difficile à observer et décrire.

.../...

(1) - Le terme "entreprise" est entendu ici dans un sens plus étendu que celui retenu dans la Comptabilité Nationale française et plus proche des conventions de l'O.N.U. : Tout agent économique produisant des biens ou services (qu'il les vende ou les fournisse gratuitement).

La sociologie de la décision collective et la sociologie juridique sont peu développées. En ce qui concerne les législations par exemple, il n'est pas rare que les textes concrétisant la décision ne répondent pas exactement aux motivations ; ensuite faut-il examiner si les textes sont respectés, s'ils n'entraînent pas de conséquences imprévues contraires aux motifs, si les contre-actions des assujettis ne distordent pas les effets escomptés.

1.3.1.2. Principe du minimum de décision. Par elle-même, toute décision d'action nouvelle entraîne une perte : efforts de transformation et d'adaptation, erreurs, perturbations, etc... Or les "politiques" ont pour métier de décider et de légiférer, ce qui, en soi, est une activité facile, se heurtant seulement à des obstacles psychologiques et non matériels : la tendance à en abuser est donc constante. Il est par conséquent nécessaire :

- qu'un avantage certain équilibre au moins la perte certaine,
- que la perte (fonction des perturbations créées par la décision) soit minimum, pour que le bénéfice (avantage - coût) soit maximum.

1.3.1.3. Non rentabilité. Dans certains cas le développement du service public (évoqué au § 1.2.2.3.) est motivé par l'insuffisante initiative des entreprises privées qui s'avèrent non rentables, économiquement. Ces faits appellent quelques remarques :

- Si la motivation est telle, on ne doit pas ultérieurement critiquer le service public sous prétexte qu'il n'est pas rentable au sens habituel de l'économie d'entreprise. Dans les faits d'ailleurs, ce ne sont pas des mêmes responsables publics que viendront les initiatives de création (émanant par exemple d'un ministère social) et les critiques (émanant par exemple du Ministère des Finances).
- Parfois cependant une étude historique peut montrer que la non rentabilité est seulement consécutive à une décision des pouvoirs publics motivée par un autre type de considération : par exemple le soucis de redistribution en fonction des besoins qui sera évoqué dans la section 5 et qui conduit à fournir les biens ou services produits par l'entreprise gratuitement ou à des prix réduits.

C'est par conséquence que l'initiative privée concurrentielle deviendra non rentable, et qu'elle ne pourra jouer un rôle de suppléance en cas d'insuffisance de la production du service public.

Le développement de tels cercles vicieux est grave. Un exemple peut en être cité : l'incohérence du marché du logement en France résulte des erreurs d'une politique ancienne à visée "sociale" ; cette situation exigeant à son tour une intervention des pouvoirs publics.

1.3.2. Les centres de décision

Dans toute analyse des faits ou prévisions sur le déroulement d'un programme on doit bien considérer que les centres de décision sont toujours multiples.

1.3.2.1. Les "pouvoirs publics" sont une entité abstraite verbalement commode à manier. Dans la réalité ils sont naturellement composés de centres de décision multiples. La cohérence des motivations, décisions et exécutions est donc très difficilement assurée (Cf. section 4, § 4.3.3.1.2.).

1.3.2.2. Les effets réels de la "politique" sont la résultante des décisions des pouvoirs publics et des multiples décisions de divers autres agents : entreprises, consommateurs, syndicats, groupes de pression, etc ... La description du fonctionnement d'un système ou la prévision du déroulement d'un programme doit intégrer ces décisions multiples, aboutissant parfois à un modèle de "jeu" entre adversaires.

1.3.3. La connaissance des préférences

Les décisions que l'on se propose d'étudier relèvent essentiellement des motivations évoquées au § 1.2.1.3. : substitution de la décision collective aux décisions des individus, dans leur intérêt, direct ou indirect.

C'est naturellement ici que se situe le problème de fond : comment un responsable public peut-il prendre conscience exacte des utilités pour les individus et donc de leurs préférences, conscientes ou inconscientes (cf. section 2 - § 2.2.)

On ne fera que deux remarques.

.../...

1.3.3.1. Le risque d'atteinte grave à la liberté individuelle est permanent (2) (la vaccination obligatoire n'a pas été admise en Grande Bretagne et, d'ailleurs aucune répercussion fâcheuse ne s'en est suivie(3)).

1.3.3.2. Les méthodes d'observation des préférences individuelles sont encore sommaires.

Le politique en est réduit à des méthodes intuitives ou empiriques : introspection de ses préférences personnelles, intuition psychologique, manifestation de l'"opinion publique" plus ou moins déformées par la propagande, les démonstrations des groupes de pression ou la presse, systèmes divers de vote.

Le scientifique et le technicien feront appel aux études de comportement et aux enquêtes socio-économiques. Elles sont nécessaires mais encore bien insuffisantes.

Il s'agit là des études sur les critères de choix que l'on considérera maintenant dans la section 2.

(2) - Or le désir de liberté fait partie des critères de choix essentiels.
Cf. section 2 § 2.2.

(3) - Ceci vient à l'appui du principe du minimum de décision - Cf. § 1.3.3.2.

2 - LES CRITERES DE CHOIX

Lorsque l'on considère les études diverses sur les programmes sociaux, on trouve introduite, de façon assez générale, la notion de "critère non économique".

On doit s'efforcer de préciser le cadre conceptuel dans lequel se situe cette notion, mais après avoir fait une première constatation :

Les critères de choix ultimes de l'action humaine ne sont jamais économiques mais psycho-sociologiques.

2.1. Les divers systèmes de critères

Il existe diverses catégories de critères. Chaque catégorie se rattache à un système de référence propre et n'a de validité, et même de sens, que dans le cadre de ce système de référence.

- critères logico-mathématiques, généraux
- critères techniques, spécifiques de chaque technique
- critères économiques, généraux
- critères psycho-sociologiques, généraux et, en fait, affectifs.

Seuls ces derniers méritent le nom de critères de choix, les précédents étant plutôt des critères d'appréciation.

2.2. Types de critères psycho-sociologiques

On se contentera de citer une liste des principaux critères de choix que cherchent à analyser les enquêtes de motivation. Naturellement cette liste, présentée comme exemple, peut ne pas être exhaustive; elle peut être condensée ou diversifiée.

- Instinct de conservation (nourriture, soins médicaux, protection contre les agents extérieurs, ...)
- Instinct sexuel (mariage et sexualité)
- Amour des enfants (famille et ses charges)
- Esthétique (beauté du logement, bonne chère, coquetterie, cadre agréable, spectacles, arts, ...)
- Connaissance (information, curiosité, culture, ...)

A ces cinq motivations ne s'oppose, chez la personne normale, aucune motivation directement contraire.

.../...

- Grégarisme (besoin de relations, amis, association, participation...)
- Agressivité (désir de combattre les autres, de détruire, ...)
- Prestige (désir de paraître, pouvoir, domination, ...)
- Équité (égalité, justice, ...)
- Altruisme (dons aux autres de biens, services, temps, ...)
- Moindre effort
 - . physique (confort, appareils ménagers et autres...)
 - . moral (réduction des responsabilités, des doutes, des efforts de choix)
- Activité (jeux, besoin d'activité physique et intellectuelle, ...)
- Goût du risque (jeux d'argent, sports dangereux, risque en affaires..)
- Liberté (absence de contrainte, liberté de choix, ...)

Les motivations de cette deuxième catégorie sont contradictaires (prestige/équité, grégarisme/agressivité, moindre effort/liberté, ...)

La capacité de l'homme à projeter dans l'avenir donne à toutes ces motivations une dimension temporelle qui peut être :

- maintenance (impliquée en fait par "conservation")
- progrès (accroissement d'une ou de toutes les satisfactions ...)
- changement (besoin de variété, insatisfaction de l'état actuel, ...)

2.3. Les choix

On observe que ces motivations répondent tout aussi bien aux critères de choix des sociétés qu'à ceux des individus. C'est naturellement parmi eux que peuvent être recherchés les buts de toute politique. Les choix se feront en fonction des pondérations accordées aux divers critères. C'est ce que l'on appellera, selon les cas :

- les valeurs que se donne une société,
- les préférences des consommateurs.

Une politique (celle d'une société ou celle d'un individu) n'échappe pas à la nécessité de ces choix qui offrent dès l'abord une première alternative :

- Le choix entre le présent et le futur : consommation actuelle ou investissement promettant une possibilité de consommation future plus grande, ou même consommation du capital.

ensuite :

- Le choix entre les diverses satisfactions finales, qui peuvent être elles-mêmes :
 - . collectives : puissance, prestige, paix ...
 - . individuelles : famille, relations, santé, nourriture, culture, loisirs, logement ...

.../...

MOYENS
CYCLE
ECONOMIQUE

- Ressources naturelles (terre, eau, climat, espaces, ressources minérales et végétales.)
- Matériel (infrastructures, immeubles, matériel.)
- Capital humain (main d'œuvre, selon qualification.)
- Connaissances scientifiques et techniques.

CAPITAL
ENTRETIEN
INVESTISSEMENTS NOUVEAUX

FACTEURS DE PRODUCTION

PRODUCTION

- Investissements matériels
- Investissements humains
- Recherche scientifique et technique

CONSOMMATION INTERMEDIAIRE D'INVESTISSEMENT

CHOIX SUR LE FUTUR
Tx. de croissance
Tx. d'actualisation

CONSOMMATION FINALE

EFFETS INDIRECTS

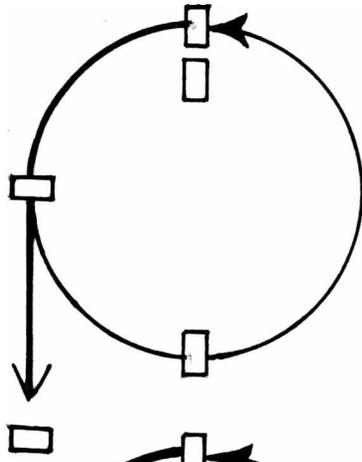
FINS:
SATISFACCTIONS
PSYCHO-SOCIOLOGIQUES

TYPES DE DEVELOPPEMENT (OU CHOIX SUR LE FUTUR)

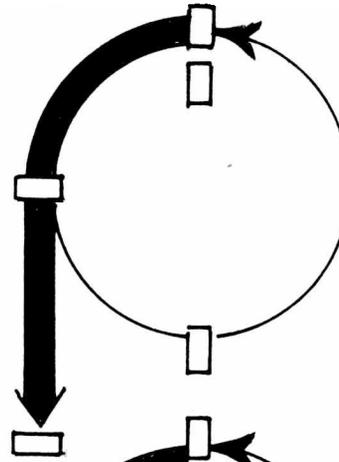
NIVEAU DE VIE BAS

NIVEAU DE VIE ELEVE

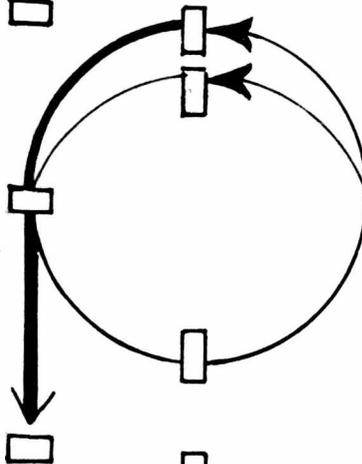
1
STAGNANT
Pays sous
développé



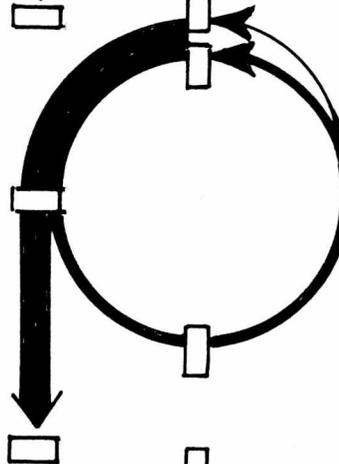
4
STAGNANT
France
1918-1930



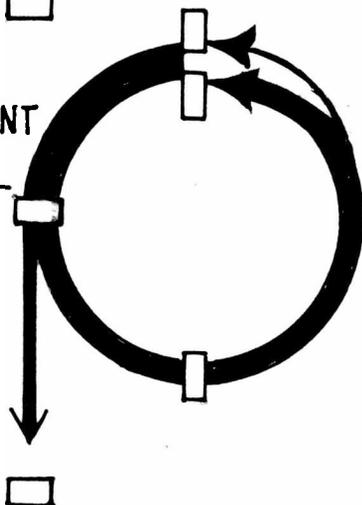
2
FAIBLE
PROGRES
Pays en voie de
développement



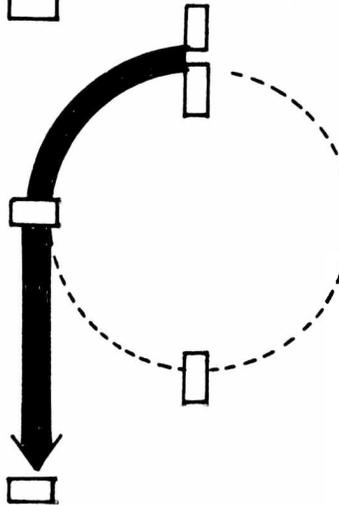
5
CROISSANT
Pays occidentaux
1950-1960



3
DEVELOPPEMENT
TRES FORT
(par ex. URSS.
1930-1940)
Sacrifice aux
générations
futures



6
DECLIN
Consume
le capital



2.4. Le politique et l'économique

Sur le plan scientifique, il est naturellement évident que l'ensemble des faits sociologiques qui constituent la structure et le fonctionnement d'un système social, et chacun de ces faits, contient un aspect économique. Sur le plan technique de l'action, toute politique, tout plan, toute action est soumis à des facteurs économiques et a des incidences économiques. Deux points de vue assez sensiblement différents peuvent en résulter.

2.4.1. Le calcul économique

En se référant au § 2.1., on peut dire que si aucun critère logique, technique ou économique ne peut justifier une motivation affective psycho-sociologique, par contre, une fois fait un choix affectif, l'action qui visera à le satisfaire atteindra d'autant mieux son but qu'elle respectera d'avantage la logique, la technique et l'économie.

C'est là le but essentiel du calcul économique qui est donc, dans le cas d'un projet bien spécifié, le meilleur outil d'analyse de ses coûts et avantages. Il ne peut par contre aider aux grands choix politiques entre les domaines économiques et sociaux.

2.4.2. Le système de référence économique

On a cependant indiqué au § 2.1. que le système de référence économique était général ; il est aussi quantifié. Il est, de ces deux points de vue, privilégié. Construit autour d'un système d'unités de mesure (monétaires) il permet d'exprimer les modes d'utilisation et de répartition des ressources (de produits, de travail, d'espace, de temps ...)

Il n'est pas exclu que les progrès de l'analyse économique permettent de généraliser ce système de référence à des domaines où il n'a pas été encore consciemment étendu ; car il est de toute évidence qu'il a toujours été présent, mais de façon souvent inconsciente, dans tous les domaines de l'activité sociale.

On doit faire quelques remarques sur ce que l'on peut attendre de ce point de vue général.

2.4.2.1. On ne pourra naturellement toujours pas en tirer de critères ou pondération de critères de choix, si l'on entend ceux-ci au sens de critères ultimes (§ 2.1. et 2.2.) ; ces critères sont hors du système économique.

.../...

2.4.2.2. Du moins pourrait-on mettre en évidence les critères actuellement retenus dans diverses sociétés et les pondérations "économiques" qui leur sont attribuées. Nous ne sommes pas actuellement capable de donner cette simple description des faits. Il est probable que cette démarche plus consciente conduirait à des décisions mieux pesées.

2.4.2.3. En fait, le réseau des cohérences d'un système social et économique est très serré. Il n'est pas exclu que l'élaboration de modèles économiques de référence plus complets et détaillés nous guide de façon de plus en plus étroite.

2.5. Problèmes posés

2.5.1. Nécessité d'un système de référence unique

Il ne peut être permis d'utiliser, pour comparer des domaines différents, des systèmes de références différents. Les "avantages" doivent en effet être mesurés en unités homogènes pour pouvoir être comparés : on ne peut comparer l'alcool, estimé dans sa valeur monétaire au comptoir, et les soins médicaux, estimés en nombre de guérisons. On doit donc choisir en principe entre :

- La généralisation du système de référence économique à la totalité des domaines d'activité.
- L'élaboration d'un système de référence psycho-sociologique applicable lui aussi de façon générale.

En fait, on pose ainsi le problème de la mesure des out put.

2.5.2. La mesure de l'out put

2.5.2.1. Généralisation du système de référence économique

On peut en distinguer plusieurs degrés.

2.5.2.1.1. Son extension à des domaines où il n'est pas introduit par suite semble-t-il d'un simple retard technique (services publics). Certains de ces cas seront évoqués dans la section 4.

2.5.2.1.2. Sa généralisation à des types de "ressources" encore mal étudiées : coût du temps, de l'espace, de la connaissance scientifique, des investissements humains. Ce dernier cas sera abordé dans la section 3.

2.5.2.1.3. S'efforcer de descendre, du niveau de la "production-consommation" où se situe la mesure économique habituelle de l'out put, au niveau --ou du moins à un certain niveau-- de la "satisfaction".

Ce champ d'étude paraît encore peu exploré : On parlera ainsi, du coût de la vie humaine, du coût de la qualité de service, etc....

2.5.2.2. Elaboration d'un système de référence psycho-sociologique

On parle d'un système psycho-sociologique, car les données physiologiques n'intéressent que des domaines restreints.

A priori il paraît difficile de concevoir des systèmes d'unités généralisables. Les mesures que l'on peut imaginer semblent s'apparenter aux mesures de qualité de service évoquées au paragraphe précédent (§ 2.5.2.1.3.). Elles seront en général spécifiques du secteur étudié et d'autant plus spécifiques qu'elles seront plus précises.

Les études techniques et économiques sont d'ailleurs familiarisées avec de tels types d'unités. Il est naturellement habituel de mesurer des facteurs de production, productions, consommations, en "quantités" parfois très précisément définies en "qualité". Inévitablement tout accroissement de la finesse d'analyse, réduit le domaine dans lequel les comparaisons sont possibles.

Une telle voie de recherche n'est pas pour autant inutile. Elle sera très importante dans l'étude comparative de projets répondant à un même objectif ou à des objectifs voisins.

2.5.3. La pondération des critères de choix

On n'insistera pas sur ce point qui a déjà été évoqué au § 1.3.3. On n'avancera que quelques remarques.

- On peut vouloir tout d'abord "connaître" les pondérations des critères qu'impliquent les structures et le fonctionnement du système, ou des systèmes actuellement observables. C'est là une recherche sociologique et économique. Elle ferait sans doute apparaître d'énormes incohérences.
 - Dégager ce que l'on pourrait appeler un "consensus général" consisterait peut-être à élaborer un modèle moins incohérent.
 - Respecter ce "bonsensus" dans la décision et dans l'action est déjà du ressort de la politique
 - Modifier le poids des critères est le domaine des morales, des religions, des idéaux civiques et politiques.
-

3 - LES INVESTISSEMENTS NON MATERIELS

On a parfois cherché une justification de certains "programmes sociaux" et une mesure des "avantages" qu'ils procurent dans une évaluation des investissements non matériels qu'ils permettent de constituer. Il semble s'agir là d'un cas particulier, qui est purement du ressort de l'étude économique, et ne constitue qu'un aspect très partiel du problème général posé.

3.1. Types d'investissements

Le capital dont dépend la capacité de production et le développement économique d'une société est constitué par trois types d'investissements :

- Les investissements matériels (investissements fonciers, immeubles, matériel)
- Les investissements humains (formation et qualification de la main d'oeuvre)
- Les investissements en connaissance (Recherche scientifique et technique)

L'analyse économique n'a été que très peu appliquée à ces deux derniers types d'investissements. Ils apparaissent pourtant fondamentaux et représentent deux éléments essentiels des facteurs de productions.

3.2. Les investissements humains

Les investissements humains sont avant tout représentés par l'enseignement et la formation professionnelle. On ne citera pas la natalité et les migrations car il se pose dans ces domaines le problème mal résolu des équilibres démographiques optimum.

On peut considérer, d'autre part, que le "bon état" de ce capital humain est conditionné par de bonnes conditions d'emploi (législation du travail) et un bon "entretien" (soins médicaux).

Ces divers types de services peuvent donc être considérés, dans cette optique, comme des consommations intermédiaires. Des calculs économiques sur leur rentabilité peuvent être faits. On peut même penser que l'on ne peut atteindre une bonne connaissance du système économique si de telles études ne sont pas réalisées. Il est d'ailleurs indispensable qu'elles soient étendues aux investissements que constitue la recherche scientifique et technique.

.../...

Mais l'on reste ici dans le strict système de référence économique. Ces investissements représentent un élément d'une politique économique au même titre que la production d'acier. Leur étude permet de mener cette politique, non de la définir. Au niveau des comptes nationaux ces investissements sont un "coût" et non un "avantage".

3.3. Problèmes posés

3.3.1. Satisfactions finales ou consommations intermédiaires

Les "avantages" que l'on cherche à mesurer dans le choix d'une politique générale ne se mesurent qu'au niveau des consommations finales. C'est seulement lorsqu'on aura répondu aux questions (évoquées au § 2.3.) : quelle proportion du produit national doit-on consacrer aux investissements ? pour accroître quelles consommations finales futures ? — que l'on pourra répondre à la question : quel enseignement et formation doit-on donner ?

Ceci lorsque l'on considère intégralement la formation comme une consommation intermédiaire consacrée à un investissement. Mais une telle conception peut n'être pas admise.

3.3.1.1. Le cas particulier de la formation

L'enseignement et la formation représente un cas très spécial et très clair. Ils peuvent être considérés pour leur majeure partie comme un investissement fait par les particuliers : soit que ceux-ci investissent en tant qu'entrepreneurs futurs, soit qu'ils investissent en tant que fournisseurs futurs d'un service. On peut en effet considérer comme une "consommation intermédiaire" de service l'utilisation du travail qui s'inscrit dans le compte d'exploitation des entreprises au poste des "salaires", qui représente aussi la "valeur ajoutée".

Il est d'ailleurs très clair que l'enseignement et la formation professionnelle sont bien considérés comme un investissement par la personne qui s'instruit et qu'elle compte rentabiliser cet investissement tout au long de sa vie active. Il ne s'agit donc pas d'un investissement collectif, mais bien individuel.

Cependant on doit également tenir compte du fait que la formation —et aussi d'ailleurs la recherche scientifique— représente, pour une part, une consommation finale lorsqu'elle répond au besoin de connaissance et de culture : l'un des critères de choix ultimes cités au § 2.2.

.../...

La part de la formation qui répond à ce but est difficilement évaluable, variable selon les sociétés et les époques. Les avantages qu'elle procure ne peuvent, eux, être évalués que dans le cadre de référence général discuté dans la section 2.

3.3.1.2. Les cas des soins médicaux

Les cas des soins médicaux est totalement différent. Ils doivent être considérés rigoureusement comme une consommation finale.

Ils répondent au premier critère de choix : l'instinct de conservation (§ 2.2.).

Le comportement des individus ne laisse sur ce point aucun doute. Certes ils se soignent pour conserver leur capacité de travail et de gain. Mais ils se soignent de façon identique lorsqu'ils n'ont pas d'activité productrice : vieillards ayant cessé toute activité, nouveau-né dont la valeur comme "capital productif" est encore très faible. Un comportement différent ne paraît justifiable par aucune considération morale ou sociale défendable ; aucune considération économique ne pouvant constituer, par ailleurs, la justification d'une consommation finale, ainsi qu'on l'a souligné (section 2).

Naturellement un résultat indirect, important, sera le bon "entretien" du capital. Mais c'est aussi le résultat des autres consommations finales (nourriture, logement, ...) et l'on ne doit pas se laisser enfermer dans ce cercle vicieux conceptuel.

3.3.2. La distribution des services

A vrai dire, le caractère "social" de l'enseignement ou des soins médicaux peut être invoqué en considération d'un tout autre point de vue qui sera évoqué dans la section 5 : la redistribution des ressources, selon les besoins, en vertu du critère d'équité ou d'égalité (cité au § 2.2.).

Les pouvoirs publics peuvent s'efforcer de donner à tous la possibilité d'investissements individuels que représente, par exemple, la formation (cf. § 3.3.1.1.). Mais la motivation d'une telle politique peut être double :

.../...

3.3.2.1. "Utilisation optimale de la matière première"

Ainsi, on peut penser que la possibilité de former un effectif donné, de personnel qualifié de niveau élevé donné, sera accrue si la masse d'individus au sein de laquelle on les prospecte est plus grande.

Ce problème peut être traité par le calcul économique, et il y a grand intérêt à le faire. Mais, dans cette optique, on reste limité au cadre purement économique.

3.3.2.2. Redistribution des ressources

La motivation est dans ce cas psycho-sociale : Donner, dans un souci d'équité, des chances égales à tous, à leur départ dans la vie, sans considération de la richesse de chacun.

Ainsi qu'on le verra dans la section 5, le problème est alors de savoir : si ce but est atteint par un système donné ; ou comment l'atteindre.

4 - LES ENTREPRISES PUBLIQUES "HORS MARCHÉ"

Le problème de la gestion des entreprises publiques (4) "hors marché" est l'une des préoccupations particulières auxquelles s'efforce de répondre l'analyse des coûts et avantages des programmes sociaux.

Naturellement, si l'on se réfère aux types d'action sociale indiqués au § 1.2.2. : ce problème ne se posera pas dans le cas d'action sociale procédant par une loi ; il sera mineur dans le cas d'une action menée par une institution financière ; il devient essentiel lorsque l'action prend la forme d'une entreprise.

La loi (taxation des prix par exemple) ou l'institution financière (assurance sociale par exemple) pourront, par contre, avoir de nettes répercussions sur la situation du marché.

4.1. La gestion de l'entreprise

Trois problèmes principaux se posent à l'entreprise publique comme à toute entreprise.

- Gestion courante : la gestion courante est-elle correcte, c'est à dire : les facteurs de production mis en oeuvre sont-ils adéquats à la production réalisée, appréciée en quantité et qualité ?
- Programme de production : le type et la qualité du produit sont-ils adaptés à la demande ?
- Plan de développement : les investissements répondent-ils au volume et à l'évolution de la demande ?

Sur un marché théorique classique, c'est le consommateur qui fournit à l'entrepreneur les éléments de réponse à ces questions : si le prix est trop élevé pour la qualité il fait appel à un autre ; si le produit n'est pas celui qui lui convient, si son prix et sa qualité sont plus bas ou plus haut qu'il le désire, il recourt à un autre produit ; enfin le volume de ses demandes indique à l'entrepreneur si sa production (donc ses investissements) doivent être accrus.

.../...

(4) - Selon la définition de la note (1) qui peut s'appliquer à la totalité des administrations, seules les administrations financières méritant une place particulière parmi les "institutions financières", ainsi qu'on le verra dans la section 5 - § 5.2.2.2.

S'il n'y a ni prix débattu, ni marché on peut penser que ces indicateurs faisant totalement défaut rien ne guide plus la gestion. En fait, les situations réelles ne sont heureusement pas si schématiques.

4.2. Les situations réelles

4.2.1. Les méthodes applicables

On ne doit pas se laisser entraîner à penser que les entreprises publiques sont, dans la réalité, hors d'état de répondre aux questions posées au précédent paragraphe. Dans bien des cas les techniques de contrôle de gestion, d'études de marché, de contrôle de fabrication, de calcul économique sont tout aussi applicables aux entreprises publiques que privées, aux variantes près qu'exigent toujours l'adaptation de ces méthodes aux cas spécifiques.

En fait nombre de services publics ne disposent pas et n'ont pas encore cherché à organiser l'infrastructure administrative, comptable et statistique indispensable à de telles études. Les difficultés auxquelles ils se heurtent dans leur gestion et leur précision est alors imputable, en premier lieu, à un retard technique en ces domaines. On a au contraire des exemples d'entreprises publiques qui sont, à cet égard, aussi avancées que les entreprises privées (5).

Il est donc peut être prématuré, sinon présomptueux, de vouloir élaborer des méthodes nouvelles aux résultats aléatoires, alors que bien souvent les méthodes connues n'ont pas encore été utilisées.

D'ailleurs, les outils d'observation et d'analyse que l'on vient de citer seront en tout état de cause nécessaires ; il est probable que les méthodes que pourraient exiger des problèmes particulièrement complexes naîtront de l'adaptation et du raffinement de méthodes existantes. Elles ne seront en tout cas nécessaires que lorsqu'on connaîtra les limites de celles-ci.

4.2.2. Le marché

En effet, les marchés n'ont pas la simplicité du marché théorique évoqué dans le § 4.1. ; même ceux sur lesquels se trouvent placées les entreprises privées. Les problèmes que celles-ci ont

.../...

(5) - En France par exemple, les chemins de fer, la production électrique, cette dernière étant vraisemblablement en pointe même sur le plan international.

à résoudre offrent parfois des difficultés du même ordre que celles que rencontrent les services publics. Inversement, les entreprises publiques peuvent rarement être considérées comme indépendante de tout marché.

4.2.2.1. Le marché de l'entreprise privée

On citera quelques unes des entraves les plus nettes au libre jeu du marché.

4.2.2.1.1. Les limitations aux jeux des prix : taxes, plafonds, planchers, subventions, accords syndicaux, etc...

4.2.2.1.2. Les limitations à la concurrence de l'offre : monopoles, ententes, partages de zones, etc ...

4.2.2.1.3. Les limitations des réactions de la demande : cas de faible élasticité-prix, effets psychologiques, etc ...

4.2.2.1.4. Les particularités du jeu du marché : inerties des réactions du consommateur, accoutumances, stimulant de l'inflation, etc ...

4.2.2.2. La situation des entreprises publiques

Il est rare que l'entreprise publique soit totalement hors marché. On pourra trouver différents cas :

4.2.2.2.1. Il existe un marché : par exemple celui des soins médicaux, seulement troublé par des actions sur les prix du type de celles citées au § 4.2.2.1.1.

4.2.2.2.2. Il existe un marché parallèle : par exemple des institutions privées d'enseignement.

4.2.2.2.3. Il y a possibilité de substitution des produits de divers secteurs : par exemple électricité/gaz/charbon, ou transports ferroviaires/transports routiers.

4.2.2.2.4. Il existe dans le cas du produit ou service considéré, des exemples de marchés : dans d'autres villes, d'autres régions, d'autres pays.

Dans tous ces cas, on dispose en fait de données sur le marché et la demande.

.../...

4.3. Problèmes posés

Les problèmes qui se posent peuvent être : soit la simple généralisation de techniques éprouvées ; soit la mise au point de méthodes nouvelles adaptées.

4.3.1. Etudes par secteur

On considérera ces études selon l'ordre des questions posées au § 4.1.

4.3.1.1. Gestion courante

4.3.1.1.1. Instruments d'observation. La gestion exige : un compte d'exploitation, une comptabilité analytique, des statistiques "quantités" et "qualité" adaptées (clientèle, matières, production, spécifications, circuit de production et distribution, etc ...) fournissant les bases du calcul économique des études d'engineering et du contrôle de gestion.

En tout état de cause ces instruments sont indispensables à l'analyse des coûts

4.3.1.1.2. Etudes comparatives. C'est l'étude approfondie :
- des "concurrents" : aussi bien les entreprises publiques de même type (autres universités ou hôpitaux) que des entreprises privées concurrentielles ou parallèles (institutions privées d'enseignement, cliniques privées)
- des "modèles" : aussi bien dans le secteur même (dans le pays ou à l'étranger) que pour ce qui concerne des fonctions particulières isolables dans les comptes analytiques (par exemple l'"hôtellerie" de l'hôpital comparée à l'hôtellerie de tourisme, les techniques d'archivage administratif et celles utilisées dans d'autres secteurs, etc ...)

4.3.1.2. Spécification et qualité des produits

4.3.1.2.1. Etudes techniques. On doit souligner que même dans l'entreprise privée, l'analyse approfondie des problèmes de qualité relève tout autant d'études techniques que de l'appréciation du consommateur souvent extrêmement incertaine. On peut citer :

- Etudes technologiques de la production : par exemple des réseaux de circulation, de la pédagogie, de la technique médicale.

.../...

- Contrôle de fabrication. Les problèmes posés par le contrôle des résultats de la production ne sont pas conceptuellement différents de ceux posés à l'industrie, qu'il s'agisse de mesurer la qualité d'un enseignement (c'est en principe le but des "examens"; et le perfectionnement de leur technique est l'objectif de la docimologie), la qualité d'un traitement médical etc .., ou qu'il s'agisse de mesurer la durée d'usage d'une lampe électrique ou le rendement d'un système de chauffage etc

En tout état de cause ces études sont nécessaires comme bases de l'analyse des avantages

- 4.3.1.2.2. Etudes auprès de la clientèle. Elles peuvent faire appel aux techniques habituelles des études de comportement du consommateur, des études de marché, des enquêtes psychosociologiques de motivation.
- 4.3.1.2.3. Etudes comparatives. Dans l'optique particulière de l'étude des qualités, elles relèvent des mêmes catégories que celles citées au § 4.3.1.1.2.

4.3.1.3. Adaptation à la demande

Il s'agit essentiellement du problème des investissements

- 4.3.1.3.1. Les limites de la demande. Naturellement, les responsables de gestion ont une crainte : ils se demandent si le prix très faible ou nul pour le consommateur ne va pas entraîner une croissance illimitée de la demande, comme il est théoriquement normal.

Il est rare que l'on puisse affirmer qu'il en est bien ainsi. Il serait bon que l'on ait une connaissance précise de ce risque

En fait on peut indiquer des facteurs limitatifs.

- Il peut exister des freins économiques en dehors du cadre restreint du fonctionnement du système : la circulation automobile ne dépend pas que de l'offre des routes, mais aussi de la capacité d'achat et d'entretien des véhicules ; la demande d'enseignement supérieur, même si les études sont gratuites, apparaît considérablement freinée par le coût d'entretien de l'étudiant et le retard de sa capacité de gain, etc ...
- La demande connaîtra des limites dans la mesure où la "consommation" ne procure pas une satisfaction immédiate

mais, au contraire, demande un effort (enseignement) ou est nettement désagréable (soins médicaux). Elle pourra même dans ces cas être inférieur au besoin technique le plus sommairement évalué.

- Le frein économique du prix n'aurait, en tout état de cause, aucun effet lorsque l'élasticité-revenu et l'élasticité-prix sont faibles : dans les pays de niveau de vie avancé, une modification du prix du pain ne modifierait sans doute guère la demande. Il semble en être de même des soins médicaux considérés par les particuliers comme rigoureusement prioritaires.
- Il existe un frein général à l'ensemble des consommations, surtout à celles de services : le temps. On ne peut, en même temps, être au stade et au musée.

4.3.1.3.2. L'étude et la prévision de la demande.

On ne fera qu'énumérer des types d'études possibles.

- Etudes de marché de type classique
- Adaption de certaines méthodes classiques de ces études : fréquentations, attractions, files d'attente etc ...
- Etude des secteurs voisins fournissant des produits ou services substituables (§4.2.2.2.3.) ; des marchés parallèles (§ 4.2.2.2.1.) : les indications qu'ils fourniront seront extrapolables d'une façon d'autant plus générale que les élasticités seront plus faibles ; comparaisons régionales ou internationales (§ 4.2.2.2.4.).
- Etude technologique sur la prévision de l'offre et l'apparition de "produits ou services nouveaux".

4.3.2. Etude d'ensemble dans les comptes nationaux

L'intégration des comptes de ces entreprises publiques dans le cadre d'ensemble des Comptes Nationaux est en tout état de cause indispensable.

- pour agréger les entreprises publiques et privées répondant à la même fonction
- pour comparer les grands secteurs d'activité
- pour baser les options politiques

4.3.2.1. Les comptes d'exploitation

Ils sont indispensables ainsi qu'on l'a noté au § 4.3.1.1.1. Ils doivent être homogènes aux comptes d'exploitations d'entreprises privées. Ils sont d'ores et déjà établis dans les entreprises publiques qui "vendent" leurs produits ou services (chemins de fer, hôpitaux, etc ...)

.../...

- Le poste "emplois", du compte ne pose pas de problème particulier. Le poste amortissement devra être correctement traité.
- Au poste "ressources" seront bien portées les valeurs des ventes s'il en existe. S'il n'en existe pas ou si elles n'équilibrent pas les "emplois", il paraît logique de les compléter, ou remplacer, par une subvention d'exploitation versée par une institution financière telles qu'elles seront entendus dans la section 5 (Trésor, institution sociale etc ...) § 5.2.2.

4.3.2.2. Les unités de biens et services produits

Elles ne posent pas de problèmes d'identification et de définition plus difficile que dans le cas d'entreprises privées lorsque la consommation est individualisée : journée d'hôpital, année d'étudiant (ou unités plus analytiques si on le désire).

Les problèmes sont plus complexes lorsque la consommation est collective. On identifie pourtant bien la place de cinéma ou l'entrée au stade. Il est de même possible de traiter de Km/route/auto.

4.3.2.3. Les prix

Le prix de revient semble une approximation parfaitement satisfaisante lorsqu'on ne vise que l'établissement de comptes précis. Elle ne diffère du prix de marché que de la valeur du bénéfice ou de la perte qui en représente rarement un pourcentage important.

Naturellement le bénéfice ou la perte sont importantes en tant qu'indicateur (évoqué au § 4.1.).

Mais nous avons traité de ce problème dans les paragraphes précédents.

4.3.3. Les décisions de gestion

4.3.3.1. Au niveau de l'entreprise

On peut insister sur deux problèmes :

4.3.3.1.1. La stimulation de la décision

Il manque la motivation du profit personnel, ainsi qu'on vient de le noter au § 4.3.2.3. Il n'y a pas de sanction automatique de l'absence de décision, de la mauvaise décision, du retard dans la décision. Il demeure la promotion, non automatique et de maniement psychologique-ment difficile.

.../...

4.3.3.1.2. La multiplicité des responsables et des centres de décision

Les structures publiques peuvent être très mal adaptées aux nécessités de la gestion, en particulier de l'unicité de la responsabilité. La hiérarchie des responsables peut même être contraire à la hiérarchie des responsabilités : ainsi le salaire du personnel subalterne d'un hôpital pourra dépendre d'un centre hiérarchiquement très supérieur au directeur d'hôpital, le Ministère des Finances.

Des incohérences très préjudiciables à une bonne gestion sont alors inévitables.

Soulignons cependant que les grandes sociétés privées dont l'administration est de type bureaucratique ont à faire face aux mêmes problèmes.

4.3.3.2. Au niveau national

Il s'agit alors surtout des décisions d'investissement.

Elles relèvent des grandes options politiques, évoquées dans les sections 1 et 2.

5 - L'EQUITE DANS LA DISTRIBUTION DES RESSOURCES

L'action "sociale" est souvent jugée comme telle en fonction d'un seul critère : le désir d'apporter plus d'équité dans la distribution des ressources entre les membres d'une société. Notons que cette motivation répond à l'un des critères de choix cités au § 2.2.

La mise en oeuvre de telles actions se fait : par la redistribution de revenus, de biens, de services ou de droits ; décidée par la collectivité ; attribuée en fonction des besoins, sans contre-partie économique directe en travail, capital, droit ou numéraire.

Ainsi, l'enseignement primaire obligatoire pourrait être considéré : comme une production dont l'utilité est la satisfaction finale répondant au besoin de connaissance ; ou bien comme une formation de capital car il est la promesse d'une production future ; mais il ne serait social qu'en tant qu'il s'efforce de donner à tous des chances plus égales dans la vie (cf. § 3.3.2.2.).

Les problèmes de la redistribution des ressources sont très spécifiques. On en citera quelques uns.

5.1. Les actions de distribution

Parler d'actions de redistribution, c'est les distinguer d'actions de distribution primaires.

5.1.1. Distribution primaire

Cette distribution primaire correspondrait à la distribution des salaires et revenus, effectuée en contre-partie d'un travail, d'un capital ou d'un droit.

Notons incidemment que cette distribution des salaires et revenus est comprise dans ce que l'on appelle la "politique sociale" au sens étroit du terme.

.../...

5.1.2. Redistribution "sociale"

Ce serait la redistribution définie en tête de ce chapitre.

On conçoit combien la frontière entre ces deux types d'opérations peut paraître parfois conventionnelle et contingente, résultant de multiples facteurs historiques.

Elle permet cependant de définir assez clairement des actions ou institutions qui ont pris une très grande importance politique et économique.

5.2. Les actions de redistribution sociale

Les actions de redistributions s'effectuent grâce à deux opérations naturellement complémentaires.

5.2.1. La distribution de prestations

Les prestations peuvent prendre plusieurs formes :

5.2.1.1. Prestations de revenus, en espèces qui elles-mêmes peuvent être :

- affectées à des consommations déterminées (assistance médicale, assurances sociales, allocation logement, etc ...)
- non affectées (allocations familiales, pensions, etc ...)

Ces prestations sont comptabilisées au poste "ressources" des comptes des ménages ; au poste "emplois" des comptes des institutions qui les versent.

5.2.1.2. Prestations en nature de biens et de services

Ces prestations en nature (6) répondent pour leur plus grande part aux biens et services gratuits ou à prix réduit offerts par les entreprises publiques hors marché que l'on a considérées dans la section 4.

Actuellement, les flux correspondant à cette redistribution sont en général mal reperés dans les comptes nationaux.

.../...

(6) - Au sens rigoureux de l'expression "en nature" (biens ou services) et non au sens utilisé parfois par les Assurances Sociales pour établir la distinction (notée au § 5.2.1.1.) entre prestations affectées à des consommations (soins médicaux) et les prestations non affectées (indemnités journalières).

La valeur de ces prestations est, mal comptabilisée au poste "ressources" des comptes des ménages.

Elles pourraient répondre par ailleurs, selon la suggestion faite au § 4.3.2.1., aux subventions d'exploitations portées au poste "ressources" des entreprises publiques ; subventions d'exploitation comptabilisées d'autre part au poste "emploi" du compte des institutions financières assurant ces redistributions (Trésor, institutions sociales diverses. Cf. § 5.2.2.).

5.2.2. Le prélèvement sur les ressources

Il s'effectue de deux façons :

5.2.2.1. L'impôt direct ou indirect perçu par le Trésor.

L'impôt progressif sur le revenu constitue à ce titre l'une des formes les plus caractéristiques de redistribution sociale.

5.2.2.2. Des cotisations de formes diverses perçues par les institutions sociales de types variés (Assurances Sociales, allocations familiales, caisses de retraite, etc ...). Ces prélèvements et leurs utilisations sont inscrits en "ressources et emplois" dans les comptes de ces deux types d'institutions.

Il n'est actuellement pas très aisé de suivre dans les Comptes Nationaux les flux qui correspondent à l'ensemble, et aux diverses, redistributions sociales.

Il paraîtrait commode que les organismes cités qui assurent des "services" très spéciaux soient inclus dans la catégorie particulière d'agents économiques que constituent les "institutions financières". Ils y seraient regroupés avec les banques et les assurances qui assurent aussi des redistributions, mais d'un autre type que les redistributions sociales.

D'autres avantages d'un tel cadre comptable apparaîtront par ailleurs (cf. § 5.4.1, § 5.5.2.2.5.).

5.3. Définition de la redistribution sociale

Cette définition reste trop souvent implicite et peut être perdue de vue lorsque l'on considère le fonctionnement des actions sociales. Il y aura sans doute accord sur les termes suivants :

.../...

Redistribution de ressources au bénéfice des personnes qui en ont le moins, au détriment de celles qui en ont le plus ; cette disparité étant le résultat de la distribution primaire définie au § 5.1.1. et constituant l'état "initial" déterminant la redistribution sociale

5.4. Coût de la redistribution sociale

Naturellement la particularité première de la redistribution sociale est d'être d'un coût nul pour l'ensemble de la collectivité.

On commet une erreur de langage grave lorsqu'on parle du coût d'une institution sociale pour la collectivité en entendant par coût la somme des masses financières dont elle assure la circulation.

En effet il ne s'agit que d'une redistribution qui n'exige la mise en oeuvre d'aucun facteur de production et ne modifie directement ni le produit, ni le revenu national. Elles s'opposent nettement sur ce point aux entreprises publiques, considérées dans la section 4, dont le développement contribue à l'accroissement du produit national.

5.4.1. Les frais de gestion

Il est évident que l'on doit cependant considérer comme coût des institutions sociales, leurs frais nets de gestion.

Si l'on n'a pas évoqué ce coût dès l'abord c'est qu'il n'est pas, en fait, obligatoire.

Comme toute institution disposant de masses financières, comme les banques ou les assurances, les organismes de redistribution sociale peuvent placer ces capitaux et en tirer intérêt. C'est pourquoi on a parlé de frais nets de gestion. Il serait plus juste de dire résultats nets, ce résultat pouvant être positif.

On perçoit, dans cette optique, l'intérêt qu'il peut y avoir à rassembler dans un même cadre l'ensemble des institutions financières (évoqué au § 5.2.2.2.). Elles peuvent en effet jouer un même rôle dans la distribution des moyens d'investissements.

5.4.2. Le coût réel et l'avantage

L'opération ne coûte rien à l'ensemble de la collectivité. Elle ne coûte qu'à la fraction de la population sur laquelle sont effectués des prélèvements supérieurs aux prestations dont elle bénéficie. Ce coût est égal aux valeurs cumulées des différences entre prélèvement et prestation sur la partie de la distribution de la population où le prélèvement est plus grand que la prestation.

.../...

L'avantage dont bénéficie le reste de la population est égal. Sa distribution pourra naturellement avoir des caractéristiques très différentes.

5.5. Problèmes posés

On peut poser deux types de questions :

- L'institution réalise-t-elle réellement, et dans quelle mesure, une redistribution sociale ?
- Quels sont les effets de cette redistribution ?

5.5.1. L'institution réalise-t-elle une redistribution

Ce problème peut être complexe et doit être étudié de façon particulière dans chaque cas. C'est pourquoi nous ne nous référons qu'à quelques exemples.

5.5.1.1. Le but premier de l'institution

Le but premier tracé à l'institution n'est pas toujours une redistribution sociale.

5.5.1.1.1. L'objectif est la redistribution

On peut citer comme exemple l'Assistance médicale gratuite, les Allocations Familiales. Dans ce dernier cas d'ailleurs l'intention de la redistribution sera plus explicite si l'on souligne dans la définition donnée au § 5.3. que l'unité de référence est la "personne" et non le "ménage".

5.5.1.1.2. L'objectif premier n'est pas la redistribution

- Les établissements d'enseignement ont un objectif essentiel de "production" : fournir une formation. S'ils sont gratuits, il apparaît une intention de redistribution (cf. § 3.3.2.2.). L'enseignement obligatoire marque l'intention particulière de tutelle sociale évoquée au § 1.2.1.3.

.../...

- L'assurance sociale a pour objectif primordial comme toute "assurance", la répartition d'un risque aléatoire peu fréquent sur l'ensemble de la population qui y est exposée.

On doit nettement souligner que cette répartition du risque n'a pas, en soi, le caractère d'une redistribution sociale. C'est un contrat commercial lorsqu'on achète une indemnisation chère mais peu probable contre des primes peu chères mais certaines.

Par contre la cotisation non proportionnelle au risque marque l'intention de redistribution ; l'obligation, l'intention de tutelle sociale.

- La retraite n'a dans ses intentions aucun objectif de redistribution sociale.

Les prélèvements proportionnels aux salaires, le montant de la retraite proportionnel non seulement aux salaires mais aussi au temps d'activité, donnent à la retraite tous les caractères de la distribution primaire définie au § 5.1.1.

Effectivement en état stable, ses résultats ne sont pas très différents de ceux d'une assurance-vie ou d'une épargne personnelle régulière et bien gérée.

En fait, l'état stable signifierait : système de retraites ancien fonctionnant en régime stable, prix stables, revenu national constant.

Il serait important de déterminer si en période d'extension des retraites, d'inflation et de revenu national croissant, un phénomène de redistribution se produit. Soulignons cependant ce que cette situation aurait de contingent sur bien des points. L'intention et la réalisation d'une redistribution peut être réelle et ne correspondre qu'à une phase historique.

En tous cas, la retraite généralisée, action de prévoyance collective, automatique pour l'individu, présenterait les caractéristiques de la tutelle sociale (§ 1.2.1.3.)

.../...

5.5.1.2. Mesure de la redistribution

Elle consiste à mesurer le phénomène présenté au § 5.4.2. On n'évoquera que trois cas.

5.5.1.2.1. Les allocations familiales

Aucune mesure n'est nécessaire pour affirmer que les allocations familiales réalisent bien une redistribution sociale.

La mesure est complexe, car elle doit faire intervenir simultanément la distribution de la population, selon les prélèvements subis, selon les prestations reçues, selon le type de famille.

5.5.1.2.2. L'enseignement

Il semble certain que l'enseignement primaire obligatoire réalise une redistribution. On ne peut rien dire par contre en ce qui concerne l'enseignement universitaire. En fonction de ce que l'on sait de l'origine sociale des étudiants, il est possible que les classes de population de haut revenu bénéficient d'avantages supérieurs à leur participation au coût.

La seule mesure possible est en effet la comparaison, classe par classe, d'une part de la distribution des prélèvements (impôts directs progressifs avec le revenu et impôts indirects, grossièrement proportionnels à la consommation), d'autre part de la distribution de la "consommation" d'enseignement.

5.5.1.2.3. Les assurances sociales

Rien ne permet non plus d'affirmer que les assurances sociales réalisent une redistribution sociale au sens de la définition du § 5.3.

Les cotisations (7) étant, en France, proportionnelles aux salaires jusqu'à un plafond, égales ensuite, il en résulte une distribution tronquée des prélèvements.

.../...

(7) - Naturellement ils sont représentés par l'ensemble des cotisations ouvrières et patronales dont la distinction n'est qu'une convention comptable. L'ensemble de ces cotisations (salaires indirects) se rattachant à la masse salariale.

Deux remarques peuvent être faites sur la distribution de la "consommation" médicale, selon les mêmes classes (8).

- On a déjà indiqué que l'élasticité-revenu de la consommation médicale était faible. Si l'on tenait compte du seul facteur revenu, la distribution de la consommation devrait être peu dispersée et l'effet de redistribution resterait notable, malgré le plafond.
- En fait, dire que l'élasticité-revenu est faible c'est dire que la variation du revenu provoque une faible variation de consommation. Mais le revenu est corréllé positivement avec d'autres caractères dont l'effet sur la consommation médicale est important : par exemple l'âge.

Il est donc possible que la distribution de la consommation médicale ait des caractéristiques de dispersion voisines de celles des prélèvements, l'effet de distribution sociale étant alors très faible ou nul ; on peut même concevoir que les catégories extrêmes à hauts revenus aient des consommations supérieures à leur contribution : l'"effet anti-social" serait alors du même type que celui qui se produit peut-être dans l'enseignement universitaire.

5.5.2. Effets des redistributions sociales

Etant donné l'incertitude qui subsiste souvent, ainsi qu'on vient de le voir, sur l'existence de la redistribution et sur son importance, il n'est pas surprenant que la connaissance de ses effets soit encore plus incertaine.

Deux types d'effets peuvent être envisagés :

- Les effets directs correspondants aux buts fixés
- Les effets indirects.

5.5.2.1. Effets directs

5.5.2.1.1. La satisfaction du désir d'équité.

L'effet global sur la population est certainement très important. Tout recul, en tous cas, est péniblement ressenti et entraîne des réactions violentes.

.../...

(8) - Cette distribution n'est pas immédiatement donnée par les statistiques. La comparaison doit en effet être faite soit par ménage (prélèvements calculés en tenant compte des salaires multiples), soit par personne (les prélèvements étant divisés par le nombre de bénéficiaires par salarié).

Les études sur cette satisfaction première seraient de caractère psycho-sociologique mais devraient naturellement se référer à la mesure objective de la redistribution effectuée.

Il n'est pas certain qu'il y ait une relation étroite entre la satisfaction manifestée et l'importance réelle des avantages reçus. Le cas de chaque institution est à cet égard particulier.

Notons de même que l'effet du prélèvement est très variable. La cotisation sociale prélevée à la base est très bien supportée, de même que l'impôt indirect. Il en est tout autrement de l'impôt direct progressif dont les modalités de recouvrement relèvent, il est vrai, d'une technique psycho-sociologique déplorable.

5.5.2.1.2. Les objectifs spécifiques

Si l'on considère quelques cas :

- Dans le domaine de l'enseignement il est difficile de dissocier l'effet de la redistribution et l'effet du développement de l'offre qui correspond à une "politique d'entreprise".
- Les allocations familiales ont peut-être eu un but de stimulation de la natalité. Aucune étude précise du phénomène n'a été faite. En France, la progression de la natalité peut être une coïncidence.
- Les assurances sociales avaient pour objectif un développement des soins médicaux. Comme dans le cas de l'enseignement ce développement est observé. Mais il est difficile d'isoler la part de l'assurance sociale dans le très rapide développement de la médecine. Notons qu'il serait de plus nécessaire de dissocier les effets respectifs de l'"assurance" et de la "redistribution".

Les études effectuées actuellement semblent montrer que l'effet des assurances sociales n'est pas prédominant et n'est pas très rapide. Il est possible qu'il ait été plus intense lors de leur création.

.../...

5.5.2.2. Effets indirects des redistributions sociales

5.5.2.2.1. Sur l'économie générale

On vient d'indiquer (§5.5.2.1.2.) que les effets d'une redistribution, affectée à une consommation déterminée, ne paraissent pas très intenses. A fortiori leur effet sur l'équilibre général de l'économie est-il réduit, en fonction de la part qu'occupe le secteur intéressé.

Les redistributions non affectées —allocations familiales, retraites, si ces dernières peuvent être considérées comme telles— ont vraisemblablement peu d'effets sur la structure générale de la production et de la consommation. La sensibilité de cette structure à la variation de la distribution des revenus semble en effet assez faible (9).

5.5.2.2.2. Les prix

On s'est demandé si la stimulation de la demande dans un secteur particulier, entraînée par une redistribution affectée (assurance sociale, allocation logement), ne pouvait pas y provoquer une hausse des prix.

La probabilité d'un tel phénomène est subordonnée à l'existence et à l'intensité de la stimulation, discutée aux § 5.5.2.1.2. et § 5.5.2.2.1.

En tout état de cause, si cette stimulation a été voulue dans le cadre d'une politique nationale, un tel effet sur les prix serait la marque d'une incohérence de cette politique. Il résulterait en effet de l'insuffisance des investissements et de l'offre dont le développement devrait être parallèle (par exemple, dans les cas évoqués : construction d'hôpitaux et de logements).

5.5.2.2.3. La politique des salaires

La dissociation des discussions sur les parts directes et indirectes des salaires, cette dernière répondant aux redistributions sociales, peut entraîner des difficultés. Ces discussions étant rarement conjointes, la notion du salaire global et de ses liens rigides avec la productivité risque de s'estomper.

.../...

(9) - Etude effectuée à l'occasion de la préparation du Vème Plan français.

5.5.2.2.4. Le salaire comme stimulant de l'effort

On pourrait se demander si, égalisant les ressources, la redistribution sociale ne réduit pas le stimulant que représenterait l'éventail des salaires.

Notons que les prélèvements proportionnels aux salaires ne modifient pas cet éventail. Seul l'impôt progressif le modifie ; mais il ne pourrait avoir l'effet évoqué qu'au niveau des revenus élevés.

Quant aux prestations, elles ne doivent provoquer au total qu'une assez faible modification de la distribution des revenus, donc un effet négligeable.

5.5.2.2.5. L'épargne

Le développement de la prévoyance collective, obligatoire (assurances sociales, retraites) peut rendre moins nécessaire, voire inutile, la prévoyance personnelle (épargne). On n'a pas étudié ce point avec précision ; on est peu renseigné sur la réalité et l'importance de cet effet sur le comportement des particuliers.

Si ce phénomène apparaissait important une obligation en découlerait automatiquement pour les pouvoirs publics (ou la collectivité). Assurant la responsabilité de la prévoyance, les institutions financières publiques devraient corrélativement assumer la responsabilité de la constitution de moyens d'investissements. (cf. § 5.2.2.2. et § 5.4.1.).

11 SEP. 1970

122-nº 1,

16 MAI 1970

