



CERCLE CONDORCET DE PARIS

Lettre 55-56

Janvier 2023- Janvier 2024

Une agriculture sans agriculteurs

Bertrand Hervieu

2024 : crise agricole

Le dialogue public et la mer

Francis Beaucire

Remarques sur l'instruction publique

De l'instruction publique à l'éducation nationale

Yannick Trigance et Françoise Sturbaut

Retour de la Guerre en Europe

Bernard Guetta

A l'est du nouveau ?

L'Europe peut-elle grandir ?

Pierre Vimont

La dépense publique, face visible de l'Etat souvent décriée

Anne Laure Delatte

La crise de la santé

Jean Claude Henrard

Opinion : Israël-Palestine

Ignacy Sachs une vie pour l'éco-développement

L'émancipation entravée

Michèle Riot-Sarcey

Editorial

Les années difficiles se suivent, sans que nous ayons beaucoup de prise sur nombre d'événements ! Les crises climatiques et environnementales se succèdent. La guerre lancée par la Russie en Ukraine semble partie pour durer, ajoutant aux incertitudes par des crises énergétiques immédiates, des tensions sur les produits alimentaires et les matières premières et la crainte d'une extension de la guerre. Celle-ci s'est matérialisée au Proche Orient, avec la guerre entre Israël et les palestiniens du Hamas. D'autres conflits se développent ou sont en gestation. L'avenir paraît sombre. Ceci contribue à certains découragements démocratiques observés un peu partout et aux tentations de replis ou d'appel à des formes autoritaires de gouvernement, y compris en Europe. Ce présent lourd et inquiétant semble interdire de penser à un avenir serein ! Il nous semble pourtant que nous devons, malgré tout, pour les générations qui viennent, participer à l'écriture d'un autre avenir possible.

Le Cercle Condorcet tente d'y participer par des conférences et des débats pour éclairer des situations qui paraissent souvent complexes, confuses, et des évolutions dont on peine à voir les issues ou dont on peut craindre les irréversibilités.

Nous avons ainsi découvert une *agriculture sans agriculteurs*, puis observé le *retour de la guerre en Europe*, ainsi que ses effets sur une Europe de l'Est récemment entrée dans l'Union Européenne, qui pourrait encore s'élargir, mais comment ?

Nous nous sommes interrogés sur les tribulations d'une éducation nationale de plus en plus critiquée et soumise à des injonctions de « rentabilité » qui ont de moins en moins de rapport avec un projet républicain.

La transition écologique fait débat, mais elle doit clairement faire participer les citoyens et usagers : ainsi en est-il des installations d'éoliennes. Le débat public devient un enjeu démocratique.

La crise du système de santé est source d'inquiétude dans un domaine regardé comme essentiel et dont la qualité était jugée encore bonne il y a peu. Et il ne s'agit pas seulement de dépenses.

En matière de dépenses publiques, le mantra politique dominant est qu'il y en a trop. A y regarder de plus près, on peut constater qu'une part importante de la dépense publique va aux entreprises privées, au capital, et que la dépense dite sociale est, quoiqu'on dise, aussi nécessaire. Alors changer ? Revenir à Keynes ? A K. Marx ou même à A. Smith ? Sans doute s'éloigner du néolibéralisme.

Bernard Wolfer, président du Cercle

Une Agriculture sans agriculteurs?

Une conférence avec Bertrand Hervieu
Le 24 janvier 2023

Le livre : ***une agriculture sans agriculteurs***
Bertrand Hervieu et François Purseigle
Presse de SciencesPo, Octobre 2022

Synthèse de l'exposé de Bertrand Hervieu¹

La formule peut surprendre. Mais on assiste bien à une révolution indicible, à bas bruit, qui installe un nouveau paysage agricole en France. Celui-ci est le résultat de deux mouvements concomitants. Un effondrement démographique et une recomposition des formes d'organisation en agriculture.

1- l'effondrement démographique

Selon le recensement général agricole de 2020, il y aurait 416 000 chefs d'exploitation et actifs non salariés en France : c'est une diminution de 75% en quarante ans. Ils ne représentent plus que 1,5% des actifs. On observe dans le même temps une augmentation du nombre de salariés, en particulier dans des entreprises de travaux : + 62% en dix ans. Même dans l'élevage, le recours à la main d'oeuvre extérieure a doublé en 20 ans. Il y a plus de salariés dans ces entreprises que dans les exploitations agricoles. Les actifs temps plein sont aujourd'hui environ un million.

Ainsi, le travail agricole n'est plus majoritairement effectué par les membres des familles d'exploitants. Le modèle familial traditionnel se défait en partie par ces recours au travail extérieur.

Le phénomène n'est pas propre à la France. Les actifs agricoles ne représentent plus que 4,5% des actifs dans l'UE, et 50% de ceux-ci ont plus de 50 ans, marquant ainsi un vieillissement partout problématique. En France, ce groupe d'actif est devenu le plus âgé, en sachant que plus d'un sur quatre a plus de 60 ans et qu'ils sont nombreux à ne pas avoir de successeur familial désigné.

Pour autant, ils occupent et travaillent 50% du territoire national et sont une profession toujours très regardée. Ils sont une minorité mais ils viennent d'une majorité autrefois déterminante. Ainsi, en 1954, il y avait encore plus de 5 millions d'actifs agricoles, soit plus de 20% de la population active en France. Ce fut une époque où le monde agricole pouvait manifester sa force dans des manifestations bruyantes, qui aboutirent à la mise en place d'une politique agricole importante (avec E. Pisani) puis à une politique agricole européenne. C'est ainsi que ce monde agricole a construit un système professionnel très puissant, autour du syndicalisme FNSEA, de chambres d'agriculture, de coopératives, bref d'un maillage institutionnel étroit et puissant qui organise non seulement la représentation mais aussi les moyens de production et de commercialisation d'une majorité d'agriculteurs; Mais on peut observer depuis une ou deux décennies, les marques d'un déclin : moins nombreux, ils deviennent aussi minoritaires dans la représentation des espaces ruraux et plus souvent contestés dans leurs pratiques productives.

Ce système fondé sur un modèle agricole, celui de l'agriculture familiale, semble atteindre ses limites et peut-être sa fin. La production agricole est soit de plus en plus solitaire² autour d'un chef d'exploitation, soit de plus en plus sociétaire, sous des formes diverses. Ainsi les politiques agricoles, tant en France que dans l'UE, fondées sur ces exploitations familiales, pourraient être de moins en moins pertinentes quand ses formes réelles ont éclaté en divers types de structures.

2- L'éclatement des formes de production

La surface moyenne des exploitations est passée de 52 ha à 69 ha entre deux recensements (2010-2020). Mais cela recouvre de grandes disparités. Deux cent mille exploitations sont petites en termes de marges brutes standard (MBS). Cent mille exploitations sont « moyennes » et correspondent encore au modèle familial traditionnel. Environ 80 000 exploitations ont une MBS supérieure à 250 000 € par an, exploitent en moyenne 140 ha, occupent 50% de la surface agricole utile

¹ réalisée par Bernard Wolfer

² le taux de suicide dans le monde agricole est l'un des plus élevés dans la société : isolement, faillites, etc.

(SAU) et aussi 45% des actifs. Les plus de 200 ha occupent un tiers du territoire, la plupart dans un cadre sociétaire. On les retrouve dans les productions céréalières, viticoles et fruitières. Les premières demandent peu de mains d'oeuvre, mais parfois des outils coûteux pour un faible temps d'utilisation, d'où le recours à des sociétés de travaux. Les autres emploient beaucoup de main d'oeuvre, notamment saisonnière, là aussi en faisant appel à des formes de sous-traitance. Enfin un phénomène semble-t-il récent : 7000 « exploitants » ou propriétaires recourent à une sous-traitance totale. C'est souvent, paradoxalement, le résultat des aides publiques, calculées à l'hectare : ils veulent toucher les primes en qualité « d'exploitants », donc ne pas céder ou louer leurs terres. On peut parler d'effet d'aubaine.

Cette sous-traitance se réalise aussi bien par des groupements (d'emplois, de travaux, d'achats, de ventes) que par des entreprises indépendantes, parfois même étrangères. On voit des sociétés de conseil organiser l'essentiel de la production en faisant appel à des sociétés de travaux. Cette externalisation de la production est ce qui produit une agriculture sans agriculteurs. Même si elle reste minoritaire en nombre, elle se développe en part de production. Elle correspond à diverses stratégies, d'optimisation productive, mais aussi fiscale, voire, paradoxalement, environnementale.

Certains adoptent même des stratégies d'endettement en capital d'exploitation, avec l'objectif de minimiser les impôts à payer. Ainsi se constituent des « exploitations/ entreprises agricoles » avec un capital moyen de plus d'un million d'euros, hors foncier, difficile à transmettre en fin de carrière. Dans une période où les taux d'intérêts étaient faibles, l'achat de telles entreprises pouvaient se faire par des personnes extérieures à l'agriculture. Il est probable que cette facilité permise par un crédit bon marché ne soit plus aussi facile à l'avenir.

3- Des transitions qui se cherchent ?

Ces formes nouvelles d'agriculture « sans agriculteurs » représentent peut-être des formules d'adaptation aux contraintes qui restent fortes en agriculture : charge foncière, coût du capital, du travail. Elles résolvent des problèmes que la structure familiale peine à prendre en compte, y compris en terme de travail. L'augmentation de la productivité du travail, multipliée par cinq depuis 50 ans, at-

teint ses limites dans la structure familiale. De même la stagnation, relative, des rendements oblige à chercher des systèmes moins coûteux en charges pour mieux affronter la concurrence. Depuis l'élargissement de l'UE, mais aussi avec l'émergence de nouveaux pays exportateurs dans certains domaines (Russie, Ukraine, Brésil, etc.) la France a perdu son rang, ancien, de deuxième exportateur de produits agricoles. Elle est aujourd'hui au sixième rang avec de gros postes déficitaires : Fruits et Légumes, horticulture, oléagineux, poissons, etc. La France a perdu des marchés et se trouve en compétition, à l'international, avec des pays qui ont des structures plus grandes. La concurrence pousserait-elle à ces adaptations multiformes ?

4- Discussion et perspectives

La tendance à l'agrandissement des exploitations agricoles est un fait de longue durée. De nombreux facteurs y contribuent et il n'est pas toujours aisé de conclure sur chacun d'entre eux. Ainsi la mécanisation du travail conduit à des économies d'échelle qui ne se superposent pas nécessairement avec la taille effective d'une exploitation, d'où le recours à l'entreprise de travaux. C'est un phénomène ancien. L'agrandissement foncier dépend aussi bien des structures agraires que des structures de propriété foncière, et en l'espèce des politiques foncières. Certaines productions demandent des investissements de plus ou moins long terme, limitant les effets de taille, ou l'apport de capitaux extérieurs. Les rapports de la production avec le marché, construits dans le temps, peuvent aussi avoir des effets sur la taille ou le statut de l'exploitation agricole : certaines productions « industrielles » sont l'objet de contrats à quantités et à qualités définies qui peuvent conduire à des formes de production déléguées. Se sont constitués aussi des « bassins » de production (lait, porcs, légumes, etc.) liés aux industries de transformation et aux chaînes de distribution. On parlait dans les années 70/80 du siècle dernier d'intégration en filières et de quasi-salariat des exploitants. La dépendance a-t-elle changé ?

L'analyse de Bertrand Hervieu et de François Purseigle, fondée sur des statistiques interprétées à l'aune des éléments disponibles, donne à voir une agriculture dont certains acteurs ne ressemblent plus à des agriculteurs, encore moins à des paysans. On pourrait y voir l'insertion d'un capitalisme hybride en agriculture, mêlant des apports internes et externes. Pour autant, cette agriculture sans

agriculteurs ne représente pas en nombre la majorité même si elle est majoritaire en produit, dans certaines productions s'entend. L'évolution est-elle non seulement indicible mais aussi inéluctable ?

Cette analyse ne cherche pas à conclure sur l'efficacité économique de ces agricultures à terme, sinon à penser que leur développement actuel en serait un indice. La complexité des formes émergentes d'agricultures sans agriculteurs laisse peut-être une part d'indétermination sur leurs évolutions futures.

Le débat est donc loin d'être clos. D'autant plus que la question foncière, qu'elle soit de son appropriation ou de son usage est peu abordée.

Synthèse par **Bernard Wolfer**

Analyse d'actualité

2024, une crise agricole...

Une crise agricole a secoué l'Europe et en particulier la France, menaçant de bloquer les villes par la campagne. Elle a révélé de profonds malaises et des difficultés économiques profondes : prix insuffisants pour générer un revenu, charges trop élevées (notamment avec la relève envisagée du prix du gazole agricole), contraintes de normes supposées entraver les producteurs et enchérir leur coûts ou de réduire leurs capacités de productions. Sur ce dernier point, les limitations ou les interdictions d'usages de pesticides ont marqué les esprits. Surpris, le gouvernement a rapidement cédé aux principales revendications des agriculteurs.

Il a ainsi semblé que la situation économique des agriculteurs était fragile, voire parfois au bord des faillites. Soumis aux contraintes de marchés qui leurs sont défavorables, ils réclament l'application d'une loi, EGALIM, censée les rétribuer à un « prix de revient »

Après une semaine de blocages et de négociations par le principal syndicat, la FNSEA, ils cessent leurs mouvements, apparemment satisfaits des mesures prises. Quelques centaines de millions pour des aides, le maintien du prix bonifié du gazole agricole et la pause des mesures limitant les pesticides et insecticides. On leur assure aussi surveiller mieux l'établissement des prix entre les producteurs et les acheteurs de l'agroalimentaire.

Cette crise, très forte, mais limitée dans le temps, a montré une grande diversité des situations en agriculture. Et notamment qu'une part notable des producteurs en colère étaient encore des agriculteurs (voire certains se revendiquant paysans), travaillant eux-mêmes, ayant à faire face à des investissements importants au prix d'endettement, et que leur revenu pouvait être faible, malgré un temps de travail élevé.

On est loin de l'image d'une agriculture sans agriculteurs. Il existe une grande diversité de situations agricoles. Selon les productions (végétales ou animales), les régions et enfin les types de produits : lait, viandes, vignes, fruits, légumes, céréales, oléagineux, protéagineux, etc...

Les affiliations syndicales sont également diverses. Les producteurs qui ont lancé le mouvement n'étaient pas, pour la plupart à la FNSEA, ni d'ailleurs à la Coordination Rurale ou à la Confédération Paysanne. Le Sud-Ouest et l'Occitanie étaient dominants, et ce sont eux qui montaient pour occuper Paris et Rungis, faisant peur au gouvernement, attirant la sympathie et le soutien d'une large part de la population.

Si tous les représentants syndicaux ont été reçus, c'est essentiellement le syndicat majoritaire, la FNSEA qui a négocié avec le gouvernement et qui a vraisemblablement « organisé » les blocages, les défilés, de façon à ce qu'ils soient fermement tenus mais aussi rapidement levés. On peut parler d'une co-gestion de la crise.

Une victoire qui ne résout rien

Les revendications principales ont été satisfaites. Mais sont-elles déterminantes ?

La loi Egalim mieux appliquée ? Ne voit-on pas qu'une loi reposant sur des bonnes volontés partagées et non sur des contraintes ne permet pas d'assurer un prix régulièrement proche des besoins des agriculteurs. D'autant que la notion de prix de revient est floue, et varie selon la situation des agriculteurs. La position dominante de certains acheteurs (en lait par exemple) rend illusoire cette loi.

Par ailleurs, les plaintes souvent exprimées de concurrence déloyale portent certes sur des produits venant hors de l'UE (poulets par exemple), mais aussi de pays de l'UE. Ce qui met en cause la PAC, qui a pourtant, par ce grand marché, offert des débouchés aux pro-

ducteurs plus que sur un marché national et dont nombre de producteurs ont besoin. Contradictions internes que vivent aussi les producteurs espagnols, italiens ou allemands.

Certaines productions concurrentes des produits français sont parfois le fait de producteurs français ayant investi ailleurs (melons en Espagne, poulets en Amérique du sud.), ou sont le résultat du développement dans certains pays du sud (Maroc par exemple) de productions, comme les tomates, en partie de contre-saisons.

L'application différenciée de normes a été incriminée. A juste titre, mais ce sont les gouvernements nationaux qui appliquent différemment...

La mise en pause du plan Ecophyto³, suspendant les interdictions ou réductions d'usage de pesticides, est la cerise offerte sur le gâteau de la FNSEA, représentant les gros utilisateurs s'il en est. La mise en pause par la Commission, après le Parlement Européen, des mesures du plan vert, visant aussi à réduire les pesticides...

Cette crise, tout en mettant en évidence les impasses de ces agricultures, contribue à les y maintenir, au bénéfice de la partie la plus aisée de ces agriculteurs, dont il a été montré, ci-dessus, qu'ils représentaient des formes d'agricultures sans agriculteurs, des entrepreneurs hors sol, aux pratiques quasi-industrielles et financières.

Elle met aussi en évidence la difficile reproduction de nos modèles agricoles, nombre de jeunes souhaitant devenir agriculteurs devant y renoncer faute de pouvoir financer terre et capital par des revenus faibles.

Trois quart des exploitants agricoles peuvent se trouver en difficultés à cause de revenus insuffisants, de crise de marché, etc.

On connaît la grande sensibilité des agriculteurs aux sécheresses. La construction de méga bassines a paru une solution nécessaire. C'est pourtant oublier qu'elle sert à des productions non adaptées aux régions et récemment développées, telles que le maïs, gourmand en eau et cultivé sur des terres asséchantes, tout cela grâce à des subventions.

Peut-on souhaiter qu'une nouvelle révolution agricole se fasse, où changement de modèles techniques, meilleure adaptation des cultures ou des élevages aux contraintes climatiques et pédologiques, organisation plus collective des débouchés et des marchés marqueraient la venue d'une nouvelle politique agricole ? Cela devrait être accompagné d'un changement des façons de consommer nos aliments, avec des transformations industrielles moins destructives. Enfin des paysages renouvelés, accueillant la diversité plutôt que la monotonie des champs à perte de vue seraient bienvenus. Ce sera difficile.

Bernard Wolfer

Le dialogue public et la mer

Conférence de Francis Beaucire

Géographe, Professeur des universités

Le 5 avril 2023

En matière de débat public, quel est le plus difficile, implanter 50 éoliennes terrestres à proximité des habitations ou prévoir d'installer cinquante éoliennes en mer à plus de 25 kilomètres des côtes ?

Contre toute attente, nous dit Francis Beaucire, l'obligation de débat public est conditionnée essentiellement par le coût du projet. Ce n'est donc pas le côté affectif ou son influence sur notre imaginaire qui a permis à notre géographe de présider plusieurs commissions en ce sens mais le franchissement du seuil du budget colossal prévu pour l'implantation de ces éoliennes maritimes.

Pour autant, les qualités requises pour présider un tel débat, sont loin d'être essentiellement économiques : sans être énergéticien ni sociologue mais comme géographe nous dit le professeur émérite des Universités « Je privilégie le rapport des gens à leur territoire ».

Fallait-il pour autant débiter l'exposé par la mer ou traiter tout d'abord de l'énergie ?

L'énergie nous dit-il, revêt tout d'abord une dimension sociale, le débat public est condi-

³ Ce plan est l'une des mesures issue du Grenelle de l'Environnement de 2007. Il avait pour objectif de réduire de 50% à l'horizon 2018 l'usage des pesticides. Les objectifs sont très loin d'avoir été atteints. Trois plans dérivés ont tenté, sans succès, de réduire ces usages.

tionné par cette dernière. Dans cette approche, les consultations préalables à l'implantation des éoliennes suivront donc ce fil que nous avons conservé, tout comme ses propres titres dans ce résumé.

Les Gens

Pour la plupart d'entre nous, l'énergie n'est pas une dimension sociale à 30 ans, c'est une préoccupation immédiate. Revenons juste avant les « Gilets jaunes ». On avait prévu un péage urbain dans Paris... Les ZFE (Zones à faibles émissions) posent le même problème : comment ces différentes innovations sont-elles discriminantes sur le plan social ?

Ces taxes touchent en priorité les précaires. On constate (Tableau 1), que le coût de l'énergie représente 21% du revenu des plus pauvres et 11% seulement du revenu des plus riches. On évalue ainsi la précarité énergétique avec 25% des ménages en difficulté de paiement (source ONPE et site ANRV). Il ne s'agit pas certes d'une précarité absolue mais, le plus souvent, de la peur du lendemain, source d'émotion sociale. 780.000 d'entre eux ont été concernés par des interruptions de livraison et 84% sont préoccupés par l'avenir. C'est le pire.

Tableau 1

ménages	Part du revenu disponible dépensée en transport	Consommation de carburant en euros/an
10% les moins fortunés	21%	628
10% les plus fortunés	11%	1375

Ces préoccupations sont en décalage total avec la baisse voulue du CO² et la lutte contre le réchauffement climatique. Ainsi en 2021 déjà, 13 millions de personnes ont modifié leurs habitudes du fait de l'augmentation du coût des transports.

C'est ce qu'on entend dans les réunions du débat public.

Le Parlement- Le Gouvernement

En la matière, les textes sont nombreux : La loi ASAP de 2020, l'une des lois en « A » pour « accélération » concerne la limitation des décisions contre les politiques publiques. A titre

d'exemple, une seule juridiction devra traiter des recours contre la mise en place des éoliennes en mer, faisant passer les délais à 1 an au lieu de 3. La loi APER 2023 concerne pour sa part la production d'énergies renouvelables. Deux autres lois en cours qui découlent de la SFEC (Stratégie française d'énergie climat) sont très mal perçues par les populations concernées.

Le débat public est ainsi entaché d'un jargon technique et de sigles : PPE = quantité d'énergie prévue, SNBC : Stratégie nationale bas carbone, PNACC : programme de changement climatique. Ce qui, pour le commun des interlocuteurs, semble à peu près incompréhensible.

A Oléron par exemple, la première réponse du public à l'annonce de la mise en place à 30 ans d'éoliennes en mer a été principalement ; « Cela ne nous intéresse pas... »

Les ingénieurs

Le gouvernement a demandé à RTE (Réseau Transport Electricité) une prospective de l'énergie. Ce travail en vue de répondre à la question « Comment utilisera-t-on l'énergie en 2050 ? » a pris deux ans.

Tableau 2

Scénarios en GW installés	solaire	Éolien terrestre	Eolien marin	Nucléaire historique	Nouveau nucléaire (EPR2)
Sans nucléaire	208 X21 60%	74 X4 22%	62 18%	0	0
Renouvelable et nucléaire à 50/50	70 X7 38%	43 X2,5 23%	22 12%	24 12%	27 = 14 EPR2 15%

Une telle problématique pose notamment la question du changement générationnel. Les jeunes sont peu représentés et portent un regard sensiblement différent.

En 2020, le nucléaire représentait 67% de la production française d'électricité.

A ce jour, il y a 6000 mats d'éoliennes en Scandinavie. Aucun chez nous. Un parc est en cours d'installation à St Nazaire. Quel est l'enjeu principal ? Ce n'est pas de décarboner, car pour l'essentiel, cela l'est déjà. L'enjeu c'est que tout ce qui passe hors électricité passe par l'électricité.

Pour supprimer l'ensemble du « thermique », il faut donc ajouter entre 30 et 45% d'électricité.

L'une des questions les plus fréquentes lors du débat public est la suivante : Pourquoi mettre des éoliennes alors que nous avons le nucléaire ? En fait, ces deux sources d'énergie sont complémentaires : le nucléaire produit en continu. Les éoliennes produisent quand il y a du vent.

Les deux critères principaux à retenir sont l'évolution économique et l'évolution démographique. L'évolution économique doit tenir compte notamment d'une possible réindustrialisation. Quant à la sobriété, elle n'est pas prise en compte, à ce stade, dans les simulations car elle est considérée comme trop incertaine sans changements générationnels.

Plusieurs scénarios ont été envisagés :

Scénario 1 : Solaire 60% - Eolien terrestre 22% - Eolien marin : 18%

Scénario 2 : Idem (avec 21 parcs éoliens marins) + Nucléaire (24 réacteurs/58 à conserver + 14 EPR 2^{ème} génération)

En multipliant les sources, on modifie les apports en réseau. C'est une autre difficulté. Il faudra donc prévoir par ailleurs plusieurs milliards d'euros pour conforter le réseau terrestre et maritime.

La CNDP

La Commission Nationale du Débat Public est une autorité indépendante régie par les articles 120 à 127 du Code de l'urbanisme et plus particulièrement de son article 121 qui indique que lorsqu'un projet d'importance est projeté, il faut saisir ladite Commission qui va consulter les citoyens.

Celle-ci a deux objectifs : demander dans un premier temps au public de se prononcer sur l'opportunité du projet et ensuite de proposer une alternative

Son principe est : indépendance, neutralité, égalité, transparence. Ainsi, toute parole doit être entendue. Ce qui peut aboutir, certaines fois à des situations cocasses. Des sociologues ont classé la position du public lorsqu'il s'exprime dans un tel cadre en quatre catégories : Rejet, Résignation, Consentement, Appropriation.

Pour autant, la CNDP demeure largement méconnue.

La mer

Pour Francis Beaucire, « La mer est engagée de force dans la transition écologique ». Le

géographe, dit-il, « a besoin d'un terrain. », c'est désormais, pour l'essentiel, le sien.

En matière d'énergie, la mer possède un potentiel considérable. Des budgets faramineux aussi. Un parc éolien en mer coûte environ un milliard et demi d'euros. Il en faudra cinquante...

La stratégie rappelée par le Président de la République est de 50 parcs éoliens en mer en 2050 pour une production électrique de 40 Gigawatts. Un seul est construit à ce jour.

Cinquante parcs, cela veut dire de grands espaces à trouver dans un espace déjà plein : pêcheurs, réglementation, militaires, touristes, plaisanciers. Le Ministère de la mer entre en course et édicte une stratégie nationale dénommée « Mer et littoral 2023-2029 » comportant deux directives cadres : DCSMM (milieu marin) et DCPEM (planification de l'espace maritime).

La multitude de ces projets fait basculer dans la planification à long terme. En Normandie et en Bretagne, il fallait trouver une zone. Pour 2035-2050, il faut trouver des sites compatibles avec les autres activités, mais en prenant compte aussi une dimension culturelle. Car, non seulement pour les riverains, nous dit Francis Beaucire, la mer a cette dimension. « La mer est plate et bouge alors que pendant vingt-cinq ans, l'éolien en mer ne bougera pas »

Dans dix ans, une éolienne « pale en l'air » mesurera 260 mètres !

« Ce que vous proposez » dit le public, « c'est un projet monstrueux. » et pour les énergéticiens, la mer, c'est surtout la simple prolongation des continents.

Face à cela, le poids de la dépense énergétique des ménages est passé de 10 à 15% en 5 ans. Qu'en est-il aujourd'hui après le déclenchement de la guerre en Ukraine ? Ceci est d'autant plus préoccupant que la mise en place de la taxe carbone associée à l'augmentation des prix à la pompe a été l'un des principaux déclencheurs du mouvement des « Gilets jaunes ». Certains s'en étonnent conclut Francis Beaucire, c'est étonnant.

Synthèse par **Jean-Michel Eychenne**, membre du Cercle

Remarques introductives sur l'instruction publique

Le titre de la conférence qui suit fait référence aux célèbres textes de Condorcet sur l'instruction publique. Il écrivait : « la société doit au peuple une instruction publique, comme moyen de l'égalité des droits » en titre de son premier mémoire (1791). Il explique notamment que cette instruction, doit permettre aux citoyens d'exercer les fonctions publiques pour éviter qu'elles ne deviennent des professions. Il précise que tous doivent recevoir la même instruction et qu'il faut accorder plus de temps à ceux pour qui l'assimilation des connaissances est plus difficile.

Dans son rapport sur l'instruction publique (1792), il considère la gratuité absolue de l'instruction comme nécessaire, ainsi que la laïcité de l'Etat et de l'Ecole. Il développe aussi un véritable programme des enseignements, de l'arithmétique aux sciences politiques et morales en passant par la littérature et les beaux-arts comme les sciences physiques.

Liberté et égalité sont deux maîtres mots des mémoires de Condorcet. L'égalité et la liberté des citoyens ne peut procéder que de leur capacité à exercer leur raison sans dépendances qui seraient dues à l'ignorance.

C'était d'une certaine façon les raisons qui ont conduit la Ligue de l'enseignement à créer le Cercle Condorcet en 1987, après le retrait de la Loi Savary (1984) qui souhaitait créer un service public de l'éducation.

Depuis cette date, les débats sur le rôle de l'éducation nationale n'ont pas cessé et ont même creusé les écarts entre les diverses formes d'éducation. On note un développement de l'enseignement privé, que ce soit dans les petites classes, le secondaire et surtout le supérieur. Bien que financé en grande partie par le budget de l'état, cet enseignement prend des libertés en matière de contenu (c'est ce qui attire) et de recrutement, au point de favoriser certaines classes privilégiées, ce que Bourdieu appelait la reproduction. Les déclarations d'une ministre de l'éducation nationale, fraîchement nommée, sur les déficiences de l'enseignement public ont mis en évidence ce que l'on peut définir comme une volonté de séparatisme social.

En fait ces discours confortent les critiques, contre l'enseignement public. Elles recouvrent une volonté de rendre efficace l'enseignement, comme une entreprise, légitimant sa

marchandisation, avec par exemple sa gestion par des primes de résultats...

On est bien loin de l'idéal de Condorcet, plus proche sans doute de ce qu'il critiquait fortement : les formes spartiates de l'instruction, associant autoritarisme et élitisme.

La question de l'éducation publique est plus que jamais nécessaire à poser en termes démocratiques et républicains et non en termes de marché.

Bernard Wolfer

De l'instruction publique à l'éducation nationale : Les tribulations de l'enseignement public en France

Synthèse de la plénière tenue le 20 ari 2023 en présence de Françoise Sturbaut, présidente de la Ligue de l'enseignement, par Yannick Trigance, conseiller régional d'Ile de France et responsable du secteur éducation au Parti socialiste.

Françoise Sturbaut ouvre la séance pour remercier le Cercle Condorcet de Paris de cette manifestation et souligner son dynamisme. Elle rappelle que la Ligue de l'enseignement s'est battue pour une école laïque, publique et obligatoire. Elle analyse les évolutions récentes de l'école sous deux dérives : la dérive réactionnaire (à preuve la récente polémique sur l'uniforme, ou le recentrage sur les « fondamentaux », comme si l'école pouvait se contenter du lire écrire compter) ; et la dérive libérale, avec la volonté de s'inspirer de modèles totalement éloignés de la tradition française, en soulignant l'influence de certains think-tanks.

En rappelant brièvement son parcours (instituteur puis professeur des écoles, directeur d'école, inspecteur du 1^{er} degré, responsable des affaires scolaires dans une ville de la région parisienne, directeur de cabinet adjoint auprès du maire de la même commune, secrétaire national du Parti socialiste et conseiller régional Ile de France, formateur au centre Condorcet), Yannick Trigance déplore que l'éducation populaire ait été négligée voire maltraitée depuis plusieurs décennies.

Son propos s'articule autour des 3 défis auxquels l'école est confrontée :

- La place des enfants d'origine défavorisée
- La mixité ou plutôt le séparatisme social et scolaire
- Le déclassement des enseignants.

Pour Yannick Trigance, si tout le monde est concerné par l'école et a un avis, avec des attentes considérables et multiples, il estime le consensus difficile à construire dans un pays où les projets de société et les conceptions de l'éducation sont si opposées. C'est du reste sur l'école que le clivage gauche droite est le plus marqué de nos jours.

Il affirme ses fondements pour l'école :

- Elever le niveau de connaissances, de compétences et de culture de tous
- Réduire les inégalités
- Réduire les sorties sans qualification, le décrochage et l'absentéisme
- Promouvoir, notamment grâce à l'école, une société de l'altérité et de la différence.

Premier défi : faire que l'école de la République soit aussi faite pour les jeunes issus de milieux défavorisés.

Le fort déterminisme social dans les parcours scolaires n'est pas réduit par l'école, laquelle est performante pour 70% des élèves. Les inégalités demeurent fortes :

- 90% des enfants de cadres et enseignants obtiennent le bac en 7 ans à partir de l'entrée en 6^{ème} ; c'est le cas de 40% des enfants d'ouvriers, dont 70% obtiennent un bac professionnel, quand 75% des enfants de cadres et enseignants sortent avec un bac général ou technologique ;
- A l'Université, il n'y a que 10% d'enfants d'ouvriers, dont 7% dans les CPGE et 2% à l'Ecole normale supérieure.

C'est un élitisme qui n'est pas républicain mais social, qui reproduit l'entre-soi.

Face à ces défis, force est de constater que les moyens alloués à l'école ne sont pas à la hauteur. Il rappelle les 80 000 postes supprimés sous le mandat de Sarkozy ; la casse de la formation des maîtres ; la faible scolarisa-

tion avant 3 ans ; la semaine de 4 jours dans le primaire, etc. Les dépenses d'éducation traduisent les inégalités soulignées plus haut :

- En 2016, l'Etat dépensait 18,80 euros / élève pour l'accompagnement éducatif (activités périscolaires)
- Pendant que la dépense pour les « colles » des Classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) est 40 fois supérieure à ce chiffre
- Et 10% des élèves les plus favorisés reçoivent 12% des dépenses d'éducation du supérieur.

Or, la démocratisation de l'école qui aurait dû suivre sa massification n'a pas eu lieu, en grande partie parce que les « antipédagogues » ne l'ont jamais acceptée. Les dernières réformes scolaires de Blanquer ont été désastreuses : primarisation de la grande section de maternelle ; livre orange injonctif pour la lecture ; école maternelle devenant une école du tri et de la compétition ; démolition de la réforme du collège engagée en 2016 sous le ministère de Najat Vallaud-Belkacem.

Comme l'a mis en évidence la discussion, force est de constater que dans les rangs de la gauche on a hélas contribué à aller dans ce sens : Jack Lang et Jean-Marc Eyraud se sont joints au concert antiréforme du collège ; et la réforme du lycée ne semble pas avoir produit les effets annoncés.

Deuxième défi : réduire les inégalités

Le coût du décrochage est très élevé pour la société.

Une enquête menée avec le juge Rosensweig de Bobigny sur 20 élèves décrocheurs a montré que 16 d'entre eux étaient déjà en difficulté à l'école maternelle.

La discussion a toutefois questionné cet argument, qui peut apporter de l'eau au moulin de Blanquer, lorsqu'il propose d'évaluer dès l'école maternelle, pour mieux détecter et en principe remédier.

Un autre terrain où s'exercent les inégalités : la dualité public/privé ; l'Etat finance son concurrent, l'enseignement privé, à 73%. Yannick Trigance propose de financer le privé en fonction du taux d'élèves de milieux défavorisés qu'il scolarise. Il cite l'exemple de la ville de Toulouse et l'expérience en cours à Paris, dans le public, pour améliorer la mixité sociale dans les collèges et les lycées. Il dénonce la filiarisation au sein des collèges par

le jeu des classes spécifiques (bilingues, européennes, etc.), tout en comprenant la stratégie de certains responsables éducatifs pour ne pas voir fuir de bons élèves issus des classes moyennes. Des solutions pédagogiques sont à rechercher pour trouver les meilleurs compromis et favoriser la mixité sociale aussi bien dans l'établissement que dans chacune des classes.

Autre domaine où s'exercent les inégalités : le périscolaire. La loi Peillon qui a tenté de réformer l'organisation de la semaine scolaire, en étalant sur 5 jours la semaine de classe en primaire, comme cela se fait dans la plupart des pays. Elle s'est accompagnée du développement des activités périscolaires avec une offre de qualité encouragée auprès des communes, même si les coûts de ces activités sont élevés. On a vu comment cette réforme a été vidée de son contenu et a presque été supprimée sous la mandature Macron.

Il aborde enfin la prise en compte de la parentalité, pour souligner là aussi les inégalités entre les familles en capacité d'aider leurs enfants dans leur scolarité et celles qui n'en ont ni les moyens matériels ni parfois la disponibilité ou les savoir-faire appropriés.

Le troisième défi : lutter contre le déclassement des enseignants

Quelques chiffres illustrent à l'évidence ce déclassement :

En 1980, un professeur certifié percevait en moyenne 2,2 fois le SMIC. En 2023, ce n'est plus que 1,2 SMIC. En comparaison européenne, aux écarts de salaire en défaveur des enseignants français s'ajoute le nombre d'heures d'enseignement dispensées, environ 900 en France pour une moyenne européenne de 700.

Pour les enseignants français, c'est la valse à cinq « D » : déclassement ; dévalorisation ; déconsidération ; déqualification ; déshumanisation. Le corps enseignant a été méprisé, maltraité.

Yannick Trigance entreprend une analyse des mesures de revalorisation prises par le nouveau ministre, pour souligner les écarts entre les annonces du président de la République et la réalité, tout en indiquant que le compte n'y est toujours pas, puisque les fonctionnaires de catégorie A en France, perçoivent 700 euros par mois de plus que les enseignants, qui sont pourtant eux aussi dans la catégorie A. Il tacle encore le fameux « pacte » qui impose

de nouvelles missions pour gagner davantage, alors que la mission d'accueil des élèves en situation de handicap pourtant assurée, n'est pas intégrée au « pacte ». Quant aux remplacements de courte durée que pourraient assurer des enseignants, selon le syndicat des personnels de direction SNPDEN, elle aura un très faible impact : difficultés pratiques d'emploi du temps ; non connaissance des élèves par l'enseignant arrivant au pied-levé ; quasi impossibilité de remplacer dans la matière du professeur absent.

Il critique enfin le dispositif mis en place au détriment de la technologie en collège, pour permettre à des professeurs des écoles d'assurer une heure d'accompagnement en 6^{ème}, dans des conditions plus qu'incertaines. La généralisation du dispositif « devoirs faits » en collège apparaît d'autre part comme une manœuvre de communication en direction des parents, à tous égards inutile pour une partie des élèves qui n'en a pas besoin.

Il conclut en indiquant qu'il a conscience de ne pas avoir pu aborder tous les sujets, mais qu'il souhaitait mettre l'accent sur ces trois défis essentiels pour notre école de la République.

La discussion qui a suivi a été riche et passionnée. Certains points ont été intégrés dans le texte ci-dessus. D'autres points ont été abordés :

- La loi Jospin de 1989 qui avait apporté une réelle réflexion pédagogique, notamment sur l'évaluation des élèves, et peu à peu vidée de son contenu ;
- La formation des enseignants qui a subi sous le mandat de Sarkozy le choc de la suppression d'1 poste de fonctionnaire sur 2 partant à la retraite et occasionné des aberrations ; sans parler de la « fonte » de la formation continue ;
- La suppression de postes liée à la baisse démographique alors qu'on aurait pu en profiter pour diminuer les effectifs des classes, encore très chargées en France par rapport à la moyenne européenne ;
- La course des ministres pour marquer leur arrivée par une réforme qui n'est pas évaluée quand arrive la suivante, la plupart du temps sans concertation avec les enseignants ;
- Les inégalités creusées par les nouveaux outils numériques ;

- La récupération de certains thèmes comme la laïcité par la droite et l'extrême-droite, ou celle de l'autonomie des établissements, vue par la droite comme une finalité en soi tandis que la gauche la voit comme un moyen pour améliorer les compétences des élèves, et pas comme un palmarès qui met en compétition les établissements et les territoires ;
- La nécessité de former le citoyen à travers la coopération et la solidarité.

Pour finir, Yannick Trigance rappelle la promesse de l'école républicaine : permettre à chaque jeune d'obtenir la meilleure place possible dans la société, non pas par l'égalité des chances mais par l'égalité des droits.

Synthèse par **Yves Zarka**, membre du Cercle

Retour de la guerre en Europe : Russie Ukraine

Une guerre d'un autre temps ? ou une guerre des temps nouveaux ?

Avec Bernard GUETTA

Député européen

Le 16 mars 2023

Bernard Guetta, en tant que journaliste, a été en poste pendant de nombreuses années en Europe de l'Est et en Russie.

Pourquoi en sommes-nous là ?

Au milieu des années 1980, de jeunes et brillants apparatchiks soviétiques, ayant souvent servi en Europe Centrale, ont constaté que le système soviétique avait raté le coche aussi bien sur le plan économique que scientifique. Il fallait sortir du communisme, qui avait failli, pour éviter la faillite de l'URSS. Le leadership a échoué à un des plus brillants d'entre eux : Mikhaïl Gorbatchev. Il a lancé la Glasnost et la Perestroïka.

En dehors de Margaret Thatcher et de François Mitterrand, personne n'a pris au sérieux la tentative de Mikhaïl Gorbatchev de sortir du communisme sans violence. Pour beaucoup, il était même hors de question de voir émerger un communisme réformiste viable.

Les « démocraties » ont alors empoché toutes les concessions de M. Gorbatchev notamment en Europe Centrale sans l'aider. Ainsi, Gorbatchev a échoué.

Seconde erreur : quand l'échec est patent, personne ne se soucie de réfléchir à un ordre international alternatif. Ceci a conduit à l'explosion de l'URSS. Aucun pacte de sécurité n'a été jamais proposé à la Russie par l'Occident.

A l'intérieur de la Russie, un passage éclair à l'économie de marché est organisé (un peu sur le modèle Polonais mais la Russie et la Pologne avaient une culture économique antérieure très différente en ce qui concerne le secteur privé). Ce fut un des plus grands hold-up de l'histoire : 200 personnes ont empoché l'essentiel des richesses de l'URSS.

Cette période, considérée par certains comme l'avènement de la démocratie, fut vécue comme une période noire pour les Russes avec les revers économiques (notamment lorsque les Américains ont orchestré avec l'Arabie Saoudite l'effondrement des cours du pétrole en 1998), le pouvoir des plus forts et la déconsidération du pays, gouverné par un Eltsine démonétisé.

Poutine a succédé à Eltsine sans vraiment pouvoir changer la donne économique mais cet homme jeune, viril et sportif promettait de restaurer la dignité perdue de la Russie. Ceci allait être la caution morale de la kleptocratie.

Poutine a principalement joué sur ce levier en commençant par la Tchétchénie : la Russie ne cédera pas un mètre carré de son territoire (qui avait été fortement amputé par l'explosion de l'URSS). Ceci lui a permis de devenir populaire. Chaque fois que sa popularité diminue, il recommence : la Crimée et le Donbass en 2014 puis l'Ukraine en 2022. Cette popularité permet de pérenniser le pouvoir de sa mafia.

Pourtant, ce n'est pas l'Occident qui a fait directement exploser l'URSS. Les USA étaient terrifiés à l'idée d'une Ukraine indépendante et incontrôlable possédant un énorme stock d'armes notamment nucléaires héritées de la période soviétique. En fait, l'éclatement de l'URSS est surtout venu des peuples qui la composaient et qui ont exprimé leur volonté d'indépendance. D'ailleurs actuellement, ils s'éloignent de la Russie et ont des attitudes de plus en plus réservées face à Poutine.

Autant, dans les années 2010, l'Ukraine est de plus en plus attirée par une adhésion à l'Union Européenne ; autant, jusqu'à l'agression de

Poutine en Crimée et dans le Donbass, l'Ukraine ne souhaitait pas adhérer à l'OTAN. La France et l'Allemagne n'y étaient pas favorables non plus et auraient opposé leur veto. En revanche, l'opinion ukrainienne a totalement basculé après l'agression russe et recherche naturellement la protection du parapluie américain.

Poutine peut-il gagner la guerre ?

Non, il va perdre, il a même déjà perdu. La Russie a déjà révélé de nombreuses faiblesses : la deuxième armée du monde, le pays le plus étendu du monde qui regorge de richesses n'a pas réussi, au bout d'un an, à prendre Kiev. Il est obligé d'acheter des drones aux Iraniens et des munitions aux Nord-Coréens !

Cette guerre a ressuscité l'OTAN et va y faire entrer deux pays neutres qui sont à sa frontière. Les USA sont de retour en Europe.

C'est une humiliation pour la Russie et le pouvoir de Poutine est fragilisé.

Il faut d'ailleurs prier pour que Poutine parte le plus vite possible et accélérer ce départ en armant au maximum l'Ukraine. On peut observer des dissensions dans les états-majors et le jeu trouble de Prigogine comme des signes de faiblesse possible du pouvoir de Poutine.

Un risque de Troisième Guerre Mondiale ?

Absolument pas ! Pour risquer une troisième guerre mondiale, il aurait fallu une victoire éclatante de Poutine en Ukraine qui aurait pu le pousser à essayer de reconquérir les pays baltes voire la Pologne puis la Géorgie et la Moldavie.

L'affrontement le plus plausible est celui entre les USA et la Chine sur Taïwan. Mais il est peu probable que les chinois prennent ce risque, sauf si Xi Jing Ping se sent menacé sur la scène intérieure, il pourrait essayer une fuite en avant nationaliste en agressant Taïwan.

Pour l'instant, les échanges économiques internationaux sont la priorité des Chinois. En effet, un pacte implicite existe entre les dirigeants chinois et le Parti Communiste d'un côté et la population chinoise de l'autre : vous vous enrichissez mais vous ne vous mêlez pas de politique. Actuellement, les Chinois ne s'enrichissent plus (le taux de croissance prévu pour 2023 n'est que de 5%) : il est donc urgent pour la Chine que cette guerre s'arrête le plus vite possible.

Quand la Russie aura perdu

Que faire et que proposer quand la Russie aura perdu ?

Il faut choisir entre les deux scénarios, qui sont inspirés de ce qui est arrivé à l'Allemagne à la fin des deux guerres mondiales :

Soit un remake du Traité de Versailles qui a cherché à mettre l'Allemagne à genoux. Il faut les faire payer et les punir ! La quasi-totalité des Russes a plus ou moins soutenu Poutine : ce sont des lâches. Ils doivent payer les réparations de guerre et tant mieux si la Russie éclate.

Soit un remake du plan Marshall en 1947. Les grandes démocraties tendent la main à la Russie avec un pacte de sécurité et la volonté de construire une démocratie stable.

Mais pour permettre de 2^{ème} scénario, il faut une défaite très forte de Poutine pour qu'il n'ait pas d'autre choix que de négocier (ou de partir).

C'est pour cela qu'il faut aider l'armée Ukrainienne.

Conclusions

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a été le 3^{ème} des événements clés ayant accéléré la transformation de l'Europe en Union politique :

Tout d'abord, une déclaration de D. Trump lors de sa campagne électorale de 2016 fut de conditionner l'aide à l'Estonie en cas d'agression Russe (Article 5 de la Charte de l'OTAN) au fait que ce pays serait bien à jour de ses cotisations. Elle est passée inaperçue en Europe de l'Ouest mais a eu un fort impact dans les ex-pays soviétiques intégrés à l'Europe. La première ministre estonienne demande à l'Europe l'achat de munitions en commun, premier pas vers une défense commune Européenne (même si les USA restaient la principale source de fourniture de matériel au détriment de l'industrie européenne).

Le 2^{ème} événement est la crise de la COVID-19 qui a permis à Emmanuel Macron de convaincre Angela Merkel de lancer un emprunt communautaire de 750 milliards d'Euros pour relancer les économies européennes. La gestion de cet emprunt a été confiée à la Commission Européenne.

Enfin, à peine quelques jours après l'invasion de l'Ukraine, l'Union Européenne a mis en place un mécanisme financier permettant de

lui livrer des armes . L'Union Européenne n'a pas envoyé de soldats mais s'est fortement impliquée auprès de l'Ukraine.

La construction d'une défense commune européenne générera encore de nombreuses batailles entre les Etats, mais on avance.

Questions

La question des frontières après la guerre? Le sort de la Crimée est un faux problème. Si l'armée ukrainienne s'empare de la Crimée, ceci signifiera que l'armée russe se sera écroulée et qu'une crise politique majeure aura lieu à Moscou. C'est très différent de la situation actuelle. En fait, la Crimée est moins un but de guerre qu'un élément de la négociation future.

Enfin, cette crise montre que nous sommes sortis de l'ère post-communisme. Nous entrons dans une autre période d'affrontement des puissances et de perte de la domination politique de l'Occident qui durait depuis cinq siècles. Il n'y a plus de camps et chaque pays se comporte de façon pragmatique en fonction de ses intérêts propres. Il n'y a donc pas de sud global, comme certains le prétendent.

Ceci crée une instabilité internationale inquiétante mais peut faire surgir des solutions inattendues comme le rapprochement entre l'Iran et l'Arabie Saoudite sous l'égide de la Chine.

C'est une nouvelle ère qui marque peut-être la fin de l'ère occidentale.

Synthèse de **Laure Prestat**, membre du Cercle

A l'Est du nouveau, mais l'Europe peut-elle encore grandir ?

Pierre VIMONT Ambassadeur de France
Conférence le 25 mai 2023 à l'Institut Protestant de Théologie de Paris

L'Europe traverse une phase de profonde transformation. Personne ne peut dire quand elle s'arrêtera.

Pour comprendre comment l'entreprise européenne continue d'avancer, quatre grandes questions doivent être envisagées :

- La multiplication des crises auxquelles l'Europe est confrontée ;
- Le retour des Etats nations au sein de l'Europe;
- La transformation des politiques européennes ;
- La résurgence de l'opinion publique dans les débats.

1. Les crises

En 2003 Javier Solana 1^{er} représentant de l'UE avait indiqué, au début de la présentation de la stratégie européenne pour la défense et la sécurité, que l'UE n'avait jamais été aussi prospère et entraînant pour le reste du monde. Le grand élargissement qui devait voir intégrer les pays de l'Europe orientale était en cours et on se pressait aux portes de l'UE. On avait réussi à sortir du conflit de l'ex-Yougoslavie et l'avenir semblait radieux. L'Europe apparaissait comme le champion d'un nouveau multilatéralisme.

Puis les crises se sont succédées : crise financière de 2008, crise autour de la dette grecque avec remise en cause de la stabilité financière de l'UE, printemps arabe en 2011, immigration en 2015, Brexit en 2016, COVID en 2020 et enfin guerre en Ukraine depuis l'année dernière.

Cependant, face à ces crises, l'Europe développe une capacité à répondre de plus en plus efficace. Peu active pour gérer la crise financière, celle de l'émigration ou du printemps arabe, l'UE a été plus unie pour faire front au moment du Brexit afin de protéger le grand marché européen, pour la fabrication et distribution des vaccins et des masques pendant le Covid et pour mettre au point rapidement un programme de livraison d'armes à l'Ukraine ainsi qu'une aide aux réfugiés et une aide financière.

Au fur et à mesure des crises, l'UE devient meilleure avec des instruments plus efficaces Elle progresse dans le processus d'intégration de façon irrévocable.

Malgré ces progrès, l'UE a du mal à s'inscrire dans le long terme. Pour l'Ukraine, ce sont les Etats Unis qui sont sur le devant de la scène et qui prennent les décisions.

L'Europe est restée dans le monde d'avant 2003, dans une forme d'innocence en ce qui concerne le rapport de force des puissances et la nécessité de défendre ses intérêts avec vigueur et volonté. C'est un des problèmes qui se pose à elle aujourd'hui.

Comment améliorer ? Les 27 états européens doivent prendre conscience du rôle politique international qu'ils ont à jouer et qu'ils jouent déjà sans s'en rendre compte. Par exemple, dans l'accord iranien sur le programme nucléaire ou l'accord de Paris sur le climat, l'Europe a continué à avancer dans ces deux cas après la défection américaine du président Trump.

La décision de l'Europe de considérer l'Ukraine et la Moldavie comme des candidats à l'adhésion de l'UE constitue aussi un acte géopolitique fort.

Le problème va se poser demain dans la rivalité entre les Etats Unis et la Chine. L'Europe doit assumer sa responsabilité et savoir en jouer avec tous ses atouts.

Cette prise de conscience est plus une question de changement de mentalité que de modification de textes ou d'institutions.

2. Le retour des Nations

La guerre en Ukraine a incontestablement ramené les Etats au 1^{er} plan de l'exercice diplomatique. On redécouvre la diplomatie du XIX^{ème} siècle.

Deux camps s'opposent actuellement au sein des états européens : ceux qui se réjouissent du retour des Etats nations et l'interprètent comme le signe d'une faillite de l'UE et ceux qui n'y voient qu'un nouveau bouleversement avec nécessité pour l'Europe de s'adapter à cette situation.

Il faut faire une synthèse entre les deux tendances, en tenir compte et tirer parti de la situation nouvelle.

La tectonique post Brexit a entraîné un changement d'équilibre géopolitique au sein de l'UE. La Grande Bretagne jouait le rôle de leader des pays de l'Europe du Nord, orientale et centrale, champions du libéralisme et de l'élargissement à l'opposé du rôle protectionniste et étatique de la France. Ces pays se retrouvent maintenant orphelins et cherchent depuis de nouvelles alliances avec une activité diplomatique bilatérale permanente.

Par ailleurs, les événements déplacent l'équilibre géopolitique de l'Atlantique vers le centre : un renforcement de la puissance militaire de la Pologne, les difficultés du tandem Franco-allemand moins soudé, l'élargissement de l'UE prévu à l'est.

Un changement de paradigme est en cours avec une période de désordre en attendant qu'un nouvel équilibre se réinvente.

Il faut inventer une Europe plus souple, plus flexible, plus libérale dans les relations entre pays.

3. Les politiques

Trois ou quatre remises en cause en cours :

Sécurité et défense : avec la guerre en Ukraine, on avance très vite. Les capacités militaires et opérationnelles européennes augmentent en complémentarité avec l'OTAN. Les Etats Unis sont de plus en plus occupés par les régions de l'Indopacifique et par la Chine. L'Europe doit donc assumer davantage de fardeau militaire. Il faut transformer notre politique de défense commune de façon plus ambitieuse qu'avant.

Industrie et commerce, recherche et innovation, intelligence artificielle, cybersécurité... Il faut des transformations fondamentales. Les discussions à Bruxelles sur tous ces sujets, autrefois tabous, sont désormais possibles.

Elargissement : l'ouverture à d'autres pays (Ukraine, Moldavie, autres pays des Balkans) est instrumentalisée à des fins politiques. Elle est envisagée par étape pour les faire bénéficier le plus vite possible de politiques concrètes de l'UE.

Elle doit s'accompagner de réflexions sur la manière de faire entrer ces nouveaux pays dans une Europe qui a besoin elle-même de se réorganiser. L'élargissement nécessite aussi un approfondissement.

Il faut inventer des modes de travail plus souples. L'Europe à trente-cinq ne peut être gérée comme maintenant. Il faut davantage de votes à majorité qualifiée, un nombre réduit de commissaires, plus de flexibilité... Ce débat n'a pas encore débuté pour le moment.

Actuellement il y a confrontation entre le groupe des pays dits atlantiques, dont la France, qui acceptent un élargissement mais à condition qu'un fonctionnement différent soit établi, notamment une extension du champ des votes à majorité qualifiée à la politique étrangère, aux finances publiques et à la fiscalité et le groupe des autres treize états ayant adhéré plus récemment qui ne veulent pas en entendre parler. Cette question est un sujet essentiel dans les mois et les années à venir. Une synthèse doit être trouvée pour que l'UE puisse fonctionner plus efficacement.

4. L'opinion publique

La construction de l'Europe sans tenir compte de l'opinion des peuples a généré un euro-scepticisme. Il n'y a pas eu de 2^{ème} référendum depuis 2005. Il faut combler ce déficit démocratique qui fait le jeu des partis populistes.

L'élargissement est une question particulièrement incomprise ce qui peut entraîner de vrais problèmes politiques. Il faut faire de la pédagogie au sein de chacune de nos institutions : au Conseil économique et social, dans les régions, les syndicats... Cet énorme travail doit être fait à un an des élections européennes, faute de quoi les résultats risquent d'être surprenants et de mettre le projet européen en difficulté. Les partis politiques sont à la manœuvre à Bruxelles, surtout les partis d'extrême droite qui cherchent à s'allier avec les partis de droite pour constituer un grand groupe conservateur peu favorable à l'intégration européenne.

Questions

Risque d'éclatement de l'Europe si pas de volonté d'intégration.

L'élargissement de l'UE à des pays comme l'Ukraine qui ne sont pas prêts, notamment en matière de lutte contre la corruption et d'alignement sur les normes européennes, représente en effet un risque de déséquilibre du projet européen. Les Etats Unis sont plutôt favorables à l'adhésion de l'Ukraine à l'UE pour ne pas avoir à l'intégrer dans l'OTAN, ce qu'ils ne veulent pas. Des pays vont craindre une redistribution des fonds européens en leur défaveur. Mais l'Europe a déjà su gérer cette expérience qui aboutira à un nouveau projet. Cela nécessite, il est vrai, beaucoup de pédagogie pour expliquer le changement. La vraie question est de savoir si nous serons plus forts en travaillant ensemble ou chacun de son côté.

Changement climatique

Cette économie verte va demander davantage de ressources financières. Elle exige aussi d'être plus performant dans les technologies nouvelles, par exemple les batteries électriques pour les voitures. Il devient difficile d'être compétitif seul. C'est ainsi que l'industrie automobile allemande n'est plus compétitive par rapport à la Chine. C'est pourquoi, il faut se regrouper pour pouvoir faire les investissements et acquérir les matières premières nécessaires à l'industrie de demain. Il faut une révolution des mentalités pour comprendre

que la réponse aux défis écologiques est « **plus d'Europe** » et non moins. Le temps est compté. Mais l'opinion internationale doit comprendre les changements. Par exemple aucun des pays dans le monde n'est prêt à accepter une taxe carbone européenne, ni les Etats Unis, ni les pays africains...

Intégration et coopération européenne

Il est vrai qu'au début de la guerre en Ukraine, les pays européens ont fait des achats d'armements aux Etats Unis pour aller vite, mais la coopération européenne dans ce domaine doit se mettre en place. Le déclin industriel européen s'est accéléré et cette crise ukrainienne est une occasion pour l'Europe de travailler ensemble pour renverser la situation.

Antichambre pour les pays avant intégration ou élargissement par étape

Plutôt que d'attendre souvent très longtemps que le pays candidat ait rempli les 39 chapitres des conditions nécessaires à son intégration, une entrée progressive pourrait être envisagée par blocs successifs de coopération renforcée. C'est sans doute ce qui va se passer pour l'Ukraine.

Coopération renforcée des pays européens

Ce type de démarche a toujours été très difficile à mettre en place mais c'est cet outil qu'il faut utiliser pour que certains pays puissent avancer dans certains domaines même si d'autres ne sont pas prêts, notamment dans le domaine de la défense et de la sécurité. La coopération renforcée est déjà prévue dans les traités, il est donc inutile de modifier les institutions pour inventer une autre modalité.

Guerre en Ukraine

L'invasion de l'Ukraine a été une opportunité pour l'Europe de montrer sa cohérence et sa cohésion, d'agir de manière unie et accélérée. Mais la division entre pays de l'est et de l'ouest de l'Europe est très profonde sur la réinvention d'un nouvel ordre de sécurité européen au delà de la guerre : Pologne, pays Baltes estiment que la Russie doit être isolée et ignorée. Le moteur est surtout le Conseil européen, mais la Commission européenne s'appuie sur ce Conseil et fonctionne vite et bien.

Synthèse **Laure Prestat**, membre du Cercle

La dépense publique, face visible de l'Etat souvent décriée.

Comment la réorienter ?

Avec Anne-Laure Delatte, Chercheuse au
CNRS

Le 3 octobre 2023

Anne-Laure Delatte vient de publier un ouvrage qui ausculte la question des dépenses publiques depuis soixante-dix ans et la fâcheuse tendance de l'Etat à se détruire lui-même « *L'Etat droit dans le mur : rebâtir l'action publique* »⁴. Elle est venue en exposer les analyses au Cercle Condorcet de Paris le 3 octobre 2023.

Le premier constat est que l'action publique ne s'oriente pas vers la transition énergétique. Anne-Laure Delatte a déclaré récemment :

« L'action publique, qu'elle soit budgétaire ou monétaire, a profité aux activités climaticides ». Pour écrire son livre, elle a collecté les données de dépenses publiques depuis 70 ans à la fois budgétaires et monétaires.

En effet, la Banque de France (BdF) est un acteur public méconnu mais très important depuis 1945. Il a participé à la reconstruction et à la planification après-guerre. Le Plan déterminait les priorités industrielles pour le développement français et la BdF (la banque des banques) permettait les prêts aux entreprises sous contrôle parlementaire, par exemple dans la sidérurgie. Dans les années 70, une nouvelle philosophie économique de remise en question du rôle de l'Etat s'est développée après la crise pétrolière. La doctrine du néolibéralisme est qu'il faut laisser faire le marché de l'offre et de la demande et que l'état intervient uniquement pour faire fonctionner le marché.

Que disent les données ? Dans les bilans de la BdF on voit que sa part dans le PIB, est passée de 10% dans les années 60 à 1 à 2 % à partir de 70, avec un désengagement de l'Etat, puis a à nouveau augmenté après la crise de 2008, toutes les banques centrales

venant au secours des entreprises. Aujourd'hui sa part est de 20%. Ce qui constitue un premier paradoxe. Si la Banque de France est indépendante de Bercy depuis 1993 et applique une politique décidée à Francfort à la Banque centrale européenne (BCE), elle n'en reste pas moins un acteur public. Or ses interventions sont plus importantes depuis 2010 qu'elles ne l'étaient pendant les « trente glorieuses », époque où la Banque de France finançait la planification économique sous la tutelle de Bercy.

La BdF prête 80% de l'argent à Bercy, et détient 20% de la dette publique française. Paradoxe ? Mais pour l'instant cet endettement ne pose pas de problème puisque c'est un acteur public très crédible et que le coût d'intérêts était très bas.

Christine Lagarde a d'abord dit qu'elle n'était pas là pour aider les marchés puis elle a changé d'avis. Les banques centrales sont intervenues massivement en 2008 et au moment du Covid, la banque centrale européenne achète massivement de la dette publique, non pour aider l'Etat, mais pour remettre de la liquidité sur les marchés.

Nous ne sommes pas en danger sur la dette publique. Avec 20%, la BdF achète directement les actions des entreprises, essentiellement des industries « carbonnées », comme Total, Enedis, Mercedes Benz. Le bilan de la BdF est de 3000 milliards d'euros donc 20% c'est très important (par comparaison, les dépenses publiques sont de 1400 milliards par an).

Le retour de l'Etat - de façon massive après 2008-2010 - n'a pas été dans un objectif de planifier, n'a fait que reproduire le marché et ne s'est donc pas orienté en faveur de la transition climatique. Une grosse partie de l'argent public va ainsi aider des entreprises extrêmement climaticides à se financer, ce qui représente une énorme contradiction.

Du côté du budget, Anne-Laure Delatte a analysé les impôts et les dépenses publiques avec l'aide d'un doctorant de Sciences Po Lille qui avait déjà fait un gros travail de collecte de données. Ces données sont accessibles à tous sur le site de l'INSEE.

Le budget va-t-il plus vers les citoyens que vers les entreprises ? Il apparaît que l'Etat a

⁴ Fayard, avril 2023

beaucoup aidé les entreprises. On identifie aisément les subventions directes transparentes, mais pas les exonérations fiscales ou de cotisations sociales qui constituent un manque à gagner. La collecte a pu se faire à partir des lois de finances où ces dépenses sont reportées depuis 1979. Le montant des aides publiques totales aux entreprises a plus que doublé en % du budget de l'Etat et s'établit à 8,5% actuellement (par comparaison le budget de l'éducation nationale est de 5,5%). La moitié des subventions et exonérations depuis 1979 serait allée aux activités les plus polluantes. L'Etat fait confiance au marché. Nos impôts financent donc en partie les activités polluantes.

En résumé donc : un Etat qui s'est profondément transformé et qui intervient de façon massive et croissante, mais plutôt en faveur des entreprises. Il faut néanmoins noter que la part des services publics dans les dépenses n'a pas baissé mais ces dépenses ont continué d'augmenter. Les besoins augmentent d'où la perception d'une dégradation.

Les impôts n'ont pas augmenté, mais les entreprises sont de moins en moins taxées (par exemple les dispositifs tels que le CICE (20 milliards) et le CICR (7 milliards)... Ce déficit fiscal a creusé notre dette, On n'a pas prouvé l'efficacité de ces aides aux entreprises. L'exigence sur leur efficacité est moindre que celle sur les dépenses des services publics. En se mettant au service des entreprises, l'Etat aide à financer des activités climaticides. A côté du budget vert de 40 milliards, ces montants représentent 200 milliards appelés « budget neutre ». Anne-Laure Delatte a publié récemment une tribune dans « le Monde » à ce sujet avec des propositions (Le Monde du 29 septembre 2023).

Questions :

- 1) *L'aide aux entreprises n'est-elle pas liée à la concurrence par rapport aux autres pays ?*

Sur le constat, on a le même problème sur la collecte de données dans les autres pays. Ces aides ont permis d'appliquer un même niveau de taxation de nos entreprises que celui des autres pays européens qui nous ressemblent. Mais on finance beaucoup plus de protection sociale que les autres pays. Le coût de la santé pour les citoyens en France est le plus faible.

Mais il faut prendre en compte le problème de l'objectif de la transition climatique. Il faut être très attentif au « green-washing ».

On ne vit pas dans un monde fermé. Cette concurrence on la subit ou pas. Thomas Piketty a montré récemment que l'électorat du RN a été victime de cette concurrence. Certains en ont bénéficié plus que d'autres, on s'est tous enrichis mais pas au même niveau. Cela a creusé des inégalités.

- 2) *La Banque de France ne prend pas seule les décisions, elle dépend de la Banque Centrale Européenne ?*

Oui, mais il s'agit de décisions collégiales entre banques nationales, puis d'une application de ce qui a été décidé au niveau collégial. La Banque centrale européenne a commencé à décarboner ses interventions. La France a eu de l'influence là-dessus car elle a poussé en ce sens. Mais pas encore assez face aux enjeux. De l'avis de l'intervenante il faudrait récupérer le contrôle parlementaire sur les enjeux d'environnement et pas seulement de décarbonation pour impliquer davantage les citoyens.

- 3) *La planification nécessite de définir l'objectif, les moyens pour l'atteindre et le modèle démocratique, c'est-à-dire l'acceptabilité sociale. L'objectif est la transition écologique (biodiversité) et pas seulement climatique. La France avait réussi à définir ces objectifs. Et actuellement, ce n'est plus le cas.*

Anne-Laure Delatte est d'accord pour dire que l'objectif est la transition écologique et pas seulement climatique.

Pour elle, ce dernier semble moins difficile à définir qu'après-guerre. Nous sommes face à « un mur environnemental » à prendre dans toutes ses dimensions. Sur les moyens c'est un peu plus difficile mais pas tant que cela.

Les quatre à cinq grands axes de production carbonée sont : transports, alimentation-agriculture, logement, industrie, ... Pour les transports par exemple, la solution n'est pas la voiture électrique mais le développement de transports publics, etc. Il faut en discuter et délibérer, mais les solutions existent.

Il faudrait conditionner les aides aux efforts de décarbonation et procéder à des évaluations.

Concernant la démocratie : actuellement la logique du marché prévaut. Si on veut régler le problème climatique, il faut remettre en cause cette logique de profit et mettre des conditionnalités. Les néolibéraux n'aiment pas trop la démocratie. Pour sa part, elle considère que les conventions citoyennes sont un bon moyen. Le problème est ce qu'on en a fait après, qui a conduit à une énorme frustration. Il faudrait faire cela sur les plus grands sujets. Sur l'acceptabilité, élément fondamental de la démocratie, si la décision découle d'un processus considéré comme légitime, on doit l'accepter. Il y a un risque de dérive autoritaire : il faudrait imposer au lieu de convaincre, pour certains. Ainsi les jeunes n'ont pas l'impression d'être écoutés.

- 4) *On a privilégié le consommateur (baisse des prix), mais il peut devenir un chômeur à cause de cela. Le problème est moins celui des inégalités que celui de la dignité afin que chacun puisse avoir un parcours de vie équilibré entre ses différents rôles. On a développé l'automobile. Comment réorienter vers le « vert » ?*

Sur l'expérience de dégradation du service public, il y a consensus (hôpital, école, université). Pour l'intervenante, l'explication en est que les besoins ont augmenté, même si la part des dépenses est restée stable. Et surtout on a privatisé une grande partie de ces services. On donne l'argent public aux services privés, par exemple les cliniques privées financées par la sécurité sociale ; idem pour l'école privée. On n'a pas diminué les dépenses publiques, mais beaucoup vont maintenant vers le secteur privé spécialisé – ainsi sponsorisé. On a laissé les tâches les plus dures au service public, d'où le sentiment de dégradation, par exemple à l'hôpital (et dans le système éducatif).

Sur la distribution, il faut rappeler que les 20% les plus pauvres, sont déjà aux objectifs carbone fixés, 2 tonnes d'émission carbone par an. Ce sont les riches et très riches qui ont un mauvais bilan carbone.

- 5) *Rôle de la caisse des dépôts ? Il faudrait des contrôles a posteriori, des contreparties. On ne parle pas assez de l'exigence de résultats*

Anne-Laure Delatte n'a pas étudié la Caisse des dépôts dont le rôle est différent de celui de la Bdf. Elle reçoit les dépôts d'épargne et est un investisseur de long terme.

Le rôle de la Bdf, en tant qu'émettrice de monnaies, est de maintenir l'inflation, par exemple à 2%. L'intervenante est d'accord avec l'idée de contreparties, qu'elle appelle conditionnalités. L'Etat pense que le marché fait bien, que les entreprises ne peuvent pas se tromper. Il y a aussi la force des lobbies qui se sont développés.

Intervention de Bernard Wolfer : James Galbraith était venu présenter son livre « L'Etat prédateur » et avait défendu l'idée qu'aux USA la droite avait abandonné l'idée de l'Etat régulateur, que c'était la gauche qui l'avait reprise. Galbraith considérait que ce sont les grandes entreprises qui gèrent le fonctionnement de l'Etat directement ou indirectement et que l'argent public sert à financer ces grandes entreprises.

Anne-Laure Delatte précise que beaucoup de travaux ont montré la « capture politique » des grandes entreprises, ce qui est très documenté aux USA.

- 6) *Beaucoup d'argent va être nécessaire pour la transition écologique. Il va être d'autant plus nécessaire de retrouver une capacité de financement public, car le capital privé ne suffira pas.*

Les dépenses publiques vont nécessairement augmenter car c'est le rôle de l'Etat de se substituer au marché quand l'innovation n'est pas assez rentable, pour développer les transports, la rénovation énergétique, etc.

Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz les estiment dans leur rapport à 2% du PIB, ce qui lui semble peu.

Il va aussi y avoir les dépenses liées à la protection contre les événements extrêmes. On peut faire de la dette, ou baisser d'autres dépenses publiques, ce qui semble difficilement acceptable et non souhaitable. On dit qu'on ne va pas augmenter les impôts, donc la dette publique va augmenter considérablement. « Pas grave » parce que tout le monde va le faire. Tant qu'on peut dire que cet argent est bien investi. On arrivera à une dette publique de 150% du PIB d'ici 2030.

7) *Dans les économies à faire, il y a le millefeuille administratif*

Le fonctionnement de l'Etat, c'est le poste « services généraux ». Or, ce poste aurait baissé. On aurait fait des économies. Même s'il peut y avoir des problèmes d'organisation ou de coordination.

BW confirme cela, par exemple il y a moins de contrôles qu'auparavant.

8) *Manque d'évaluation des politiques publiques*

Anne-Laure Delatte souligne au contraire la qualité des administrations de contrôles : IGF, Cour des Comptes. Il y a beaucoup de bons rapports, le problème est dans ce qu'on en fait et ce n'est pas un problème d'évaluation.

9) *Manque à gagner sur les impôts non prélevés auprès des grandes entreprises «rentières»*

Anne-Laure Delatte trouve que ce jugement est dur car depuis 2010, sur l'évitement fiscal, les Etats ont énormément avancé, notamment aux USA. Au G20 en 2010 la priorité a été de lutter contre l'évitement fiscal. Essayer de lutter sur le « Profit shifting ». L'économiste spécialisé, Gabriel Zucman, y a contribué. Des directives sont parues dont celle sur un taux d'imposition minimum des entreprises de 15% au niveau mondial. On a énormément avancé. Le problème est celui de la mise en application.

Synthèse **Hedda Weissmann**, membre du Cercle

La crise de la santé

14 décembre 2023

La pandémie de Covid 19 a mis l'accent sur la « crise » de l'hôpital public, amorcée bien avant la pandémie par la souffrance et le ras le bol de nombreux soignants quel que soit leur lieu de travail. A cela s'ajoutent les manques de médecins. Cela ne doit pas mas-

quer les carences en matière de prévention et de promotion de la santé et dans le secteur médico-social, le maintien des inégalités sociales de santé. Car c'est en fait tout le système de santé qui est en crise.

Le domaine de la santé a changé radicalement après la seconde guerre mondiale. C'est le triomphe de la médecine du fait des progrès considérables des traitements et des biotechnologies, qui font croire qu'elle peut tout guérir et que la santé est l'affaire des seuls médecins. La politique de santé est centrée sur le développement des équipements et hôpitaux. L'instauration de la Sécurité sociale permet le recours massif au système de soins. La croissance annuelle du PIB de 5% permet de financer l'assurance maladie (AM). Les épidémies sont ignorées, la prévention et l'hygiène, sont peu développées.

A partir du milieu des années 1970 la croissance diminue de moitié rendant nécessaire d'encadrer les dépenses de soins pour freiner la hausse des prélèvements obligatoires. Cet objectif devient central pour la politique de santé d'autant plus que toutes les politiques publiques en France sont placées, sous le signe du libéralisme renforcé par les critères de Maastricht.

Au début des années 1980 on assiste aux prémices d'un retour de la santé publique⁵ avec la création du Haut comité de la santé publique (1991), chargé d'établir un rapport triennal sur la santé en France afin de contribuer à la définition des objectifs de la politique de santé. Dans son premier rapport⁶ il définit, à partir d'un tableau de l'état de santé de la population, des objectifs prioritaires portant sur les causes de mortalité prématurée, la qualité de vie des personnes handicapées, des déterminants de la santé tels que les inégalités sociales, les conditions de vie pendant la petite enfance, les soins curatifs appropriés. Leur développement excessif et mal contrôlé (89% des dépenses de santé) a des effets négatifs pour la santé.

Dès lors, à partir des années 1990, deux politiques de santé se sont plus ou moins superposées dans la définition des priorités et l'allocation des ressources. La première vise à réguler les dépenses de santé en s'appuyant théoriquement sur la seconde qui vise à protéger et améliorer la santé de la population

⁵ Généralisation des observatoires régionaux de la santé, multiplication des campagnes nationales d'éducation pour la santé.

⁶ Haut comité de la santé publique. La santé en France. La Documentation française, novembre 1994.

par une démarche stratégique de santé publique. Ainsi, tous les cinq ans une réforme du système de soins curatifs précède une réforme du système de santé publique

La réforme de la gouvernance pour réguler les dépenses

Parmi les nombreuses réformes deux sont particulièrement importantes. La première est la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), inscrite dans les ordonnances Juppé (1996), instaurant le vote par le Parlement de l'Objectif National de Dépenses de l'AM (ONDAM) pour les trois secteurs hôpital, ville et médico-social. La seconde est la création des Agences Régionales de Santé (ARS) par la loi Hôpital, Patients, Santé Territoires (2009) en tant que pilote des trois secteurs et intégrant les caisses régionales d'AM.

L'Etat a ainsi pris la main pour réorganiser l'offre de soins curatifs dans le but principal d'en maîtriser les coûts.

Les réformes ont porté principalement sur les hôpitaux représentant près de la moitié des dépenses de soins. Il en a résulté la fermeture de petits établissements, la substitution de places en hôpital de jour à des lits d'hospitalisation de 24 heures ou plus. Dans les hôpitaux publics le rôle de la direction a été renforcé aux dépens de celui des médecins. La politique tarifaire est devenue l'outil central de la maîtrise des dépenses hospitalières conduisant sur les dix dernières années à un rabaillage permanent des coûts dans le secteur public. L'augmentation des personnels n'a pas permis de compenser les 35 heures et l'augmentation de l'activité du fait d'un plus grand recours aux innovations technologiques, du raccourcissement des durées de séjours, de la part croissante des activités en hospitalisation de jour.

De multiples tentatives d'organisation des soins de ville ont donné lieu à un développement d'expériences locales⁷ non évaluées et mal relayées au niveau national. Elles n'ont pas permis de pallier les écarts importants de densité médicale entre territoires et aux déserts médicaux (près de 6 millions de personnes ont des problèmes d'accès à un médecin généraliste). Elles n'ont pas abouti à une organisation graduelle des urgences : leur fréquentation a doublé en trente ans, de plus en plus concentrées sur les hôpitaux publics car la permanence des

soins en ville n'est pas assurée, provoquant des conditions d'accueil déplorables. Le rôle central du médecin généraliste a été reconnu en tant que médecin traitant, pivot des relations avec les spécialistes et acteur, sur la base du volontariat, de tâches de santé publique rémunérées au forfait. Face au manque de médecin, l'augmentation du temps médical disponible a donné lieu à des partages voire des transferts de tâches à d'autres professionnels de santé. Le recours à la télémédecine a permis de faciliter l'accès aux soins et leur suivi.

Des instances de coordination, entre soins en ville et hôpital et avec le secteur médico-social, se sont progressivement mises en place, le plus souvent de façon bureaucratique et anarchique dont témoigne la multiplicité des dispositifs, sans mobilisation des praticiens de terrain et des usagers à l'échelon territorial d'où la persistance de discontinuité dans les parcours de soins.

L'Etat a aussi tenté de freiner la demande de soins (limitant des remboursements et introduisant des forfaits), et les prescriptions en renforçant en 1993, le numerus clausus des futurs prescripteurs introduit en 1971.

Dans le secteur de la prévention on a assisté à une baisse d'activité des services départementaux de protection maternelle et infantile, à une chute des dépistages obligatoires à l'école par manque de médecine scolaire, à une démographie des médecins du travail préoccupante. Les actions structurées de prévention et la promotion de la santé sont restées peu organisées, peu financées reposant le plus souvent sur des initiatives individuelles prises par le tissu associatif. Ce paysage très diversifié varie d'une région à l'autre.

Dans le secteur médico-social, la création en 1997 de la barrière d'âge de 60 ans entre les dispositifs pour adultes handicapés et pour personnes âgées dépendantes a généré des inégalités de prise en charge entre les deux populations. La priorité du maintien à domicile des personnes âgées dépendantes, répétée depuis 50 ans, n'a jamais reçu les moyens nécessaires. Face à la montée des problèmes de santé du grand âge les réponses sont restées parcellaires. La création d'un cinquième risque de protection sociale inscrit dans la LFSS de 2021 sous forme d'une nouvelle branche de sécurité sociale de soutien à l'autonomie dans le champ du han-

⁷ Réseaux, maisons de santé, communautés professionnelles territoriales de santé

dicap et de la dépendance offre un cadre dont le contenu reste à préciser notamment pour les personnes du grand âge.

Le développement de la sécurité sanitaire

A la suite de l'épidémie VIH/Sida et de l'affaire du sang contaminé qui ont souligné les carences en matière de prévention, la notion de sécurité sanitaire a émergé définie comme « la protection contre les risques concernant la santé ». Elle a donné lieu à de nombreuses lois et à la mise en place de multiples agences regroupées en trois pôles : risques pour la population, sécurité de l'environnement, sécurité des produits de santé et qualité des pratiques⁸. Elle s'est accompagnée d'une mobilisation d'associations de malades atteints et d'usagers concernés. Cette mobilisation a abouti à la reconnaissance des droits des malades, à la représentation des usagers et à promouvoir l'implication de tous les citoyens en ce qui qui les concernent en matière de santé.

En trente ans, **l'expression des politiques de santé par des stratégies nationales, des plans et des programmes** n'a pas cessé de se complexifier, les pouvoirs publics multipliant institutions, plans et priorités⁹. La vision globale du futur de la santé de la population est moins nette aujourd'hui qu'elle pouvait l'être dans les années 1990. En outre, les objectifs de santé à moyen terme font souvent place à des orientations générales sans prise en cause des déterminants sur lesquels agir. Il en va ainsi pour la réduction des inégalités sociales et territoriales de santé

évoquée de façon répétée, mais dont le rôle majeur des déterminants sociaux dans leur genèse, continue d'être largement ignoré et dont les solutions sont toujours envisagées sous la forme quasi exclusive d'une réduction des inégalités d'accès aux soins.

La période des trente dernières années a cependant enregistré quelques **avancées** : reconnaissance des missions des ARS dans la mise en œuvre¹⁰, de l'impact sur la santé des autres politiques, ainsi qu'en partie le rôle des collectivités territoriales dans la création de milieux de vie favorables à la santé (villes OMS par exemple).

Malgré un manque d'investissement dans la formation et la recherche en santé publique, l'expertise a augmenté au niveau national se traduisant par quelques succès notables obtenus lorsque la priorité était clairement affichée par le gouvernement et s'inscrivait dans la durée, que les moyens suivaient¹¹, que la logistique était adaptée¹².

D'autres succès ont été obtenus, partant de villes espaces de recomposition de la santé publique ou d'acteurs locaux, à travers l'instauration de nombreux dispositifs,¹³ mobilisant élus, professionnels et représentants de la population dans une démarche de lutte contre les inégalités de santé et dans le domaine de la santé mentale.

Plus souvent, **l'organisation** des conditions permettant aux institutions et aux professionnels de contribuer à la réalisation, au niveau régional, des objectifs proposés au niveau national a été **défaillante** : manque de moyens

⁸ La Haute autorité de santé émet de nombreuses recommandations visant à développer de bonnes pratiques face à telle ou telle maladie ou problème de santé et des critères de qualité pour accréditer établissement hospitalier et médico-social.

⁹ Si la loi de santé publique (2004) a réduit à cinq le nombre de programmes stratégiques prioritaires (cancer, violences et conduites à risque, maladies chroniques, maladies rares et santé environnementale elle a défini en même temps 100 objectifs de santé publique.

¹⁰ Si le niveau régional est consacré comme référence de la déclinaison de la politique de santé, ses marges de manœuvre sont trop souvent limitées, par la vision normative et instrumentale de l'échelon opérationnel par l'échelon national qui reste celui du pilotage.

¹¹ Exemples : plan cancer et création de l'institut national du cancer ; plan maladies rares avec financement par le téléthon.

¹² Cas du programme de réduction de la mortalité routière avec coordination des Ministères concernés, choix d'un délégué interministériel et d'un chef de projet compétents, appui sur des techniciens et entreprises adéquates.

¹³ Ateliers santé ville, contrats locaux de santé, évaluations d'impact en santé, conseils locaux de santé mentale.

humains et matériels, du temps nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre les programmes ; défaut de logistique par manque de compétence en gestion de projet et en communication, défaut d'échanges d'informations et d'expériences.

Au total, l'Etat a réussi à freiner l'expansion des dépenses de santé qui se sont alignées sur la croissance du PIB, à partir de 2010 jusqu'en 2020 première année de la pandémie de Covid.¹⁴ Mais, dans les hôpitaux publics le développement d'une vision managériale portant plus sur le respect de procédures que sur la qualité des résultats a fait peser sur le personnel médical et soignant des contraintes de plus en plus lourdes qui ont généré leur résistance et leur frustration, d'où des départs et des difficultés de recrutement. Le numérus clausus pour les études médicales, a généré un manque de médecins critique face à la demande croissante, du fait de l'augmentation des maladies chroniques, et face à la diminution du temps de travail des jeunes médecins. Pour répondre au manque de médecins, notamment de généralistes, très inégalement répartis selon les territoires, l'Etat n'a pas pu ou n'a pas voulu réguler, l'installation des médecins pour corriger ces inégalités qui recoupent les inégalités sociales de santé. Ce sont, alors, les personnes socialement vulnérables qui ont le plus besoin d'avoir recours aux médecins et qui ont le plus de difficultés pour y avoir accès.

Si les pouvoirs publics savent ce qu'il faut faire, ils ne peuvent y arriver sans s'attaquer ou pouvoir lever les **obstacles d'ordre structurel, opérationnel, culturel**.

Les premiers sont liés à la complexité du système de santé : fragmentation des sources de financement, des responsables de l'organisation, de la gestion et de la dispensation des services et prestations entre et au sein des trois secteurs curatif, préventif, médico-social, source de discontinuité dans les parcours de santé. S'y ajoutent une insuffisance de moyens en particulier dans les secteurs de la prévention/promotion de la santé et médico-social notamment pour la population du grand âge victime de la barrière d'âge.

Les deuxièmes sont liés à plusieurs facteurs : au corporatisme médical, obstacle majeur qui

s'oppose à toute régulation de l'installation des médecins et n'est guère favorable aux transferts de compétence aux autres professions de santé ; à la pratique médicale dominante, favorisée par le paiement à l'acte, répondant par des actes techniques à des épisodes pathologiques aigus, mal adaptée aux maladies chroniques nécessitant souvent une réponse plus large centrée sur les conséquences fonctionnelles et sociales plus que sur la maladie elle-même ; à la régulation par le droit et le centralisme bureaucratique générateur de normes, ne tenant pas compte des innovations du terrain rarement modélisées et évaluées.

Les troisièmes sont liées à la croyance dominante en la médecine triomphante, relayées par les media. C'est oublier, ainsi, le rôle des autres déterminants de la santé tels que les comportements à risque, le niveau d'éducation et de revenus, l'environnement physique et social et donc le rôle des autres secteurs de la société. La culture administrative de la régulation par le droit constitue un autre obstacle d'ordre culturel.

Le développement de la démocratie sanitaire peut contribuer à la levée de ces obstacles en s'appuyant sur une expertise partagée entre professionnels, population et responsables politiques aux différents niveaux territoriaux. Et ce, d'autant plus, que la société devra faire face aux défis posés par l'augmentation des risques liés à l'environnement et aux maladies émergentes, à l'augmentation de la population du grand âge, aux innovations technologiques et thérapeutiques coûteuses.

Jean-Claude Henrard
Membre du Cercle

Opinion

Israël-Palestine

Une paix impossible ? Mais nécessaire.

En 2005, nous avons reçu Leila Shahid et Elie Barnavi, ensemble. Ils nous avaient montré que si le dialogue est difficile lorsque chacun représente une conception différente du passé et du présent, il n'en est pas moins utile pour essayer de progresser vers des points d'accord. Nous gardons un souvenir vif de cet

¹⁴ Les dépenses de santé liées à la crise de la Covid ont atteint respectivement 15 Milliards en 2020, 18,1 milliards en 2021 et 8, 8 milliards en 2022 soit respectivement 5,3%, 5,8% et 2,8% des dépenses courantes de santé.

échange, d'autant que nous espérons alors qu'il serait, avec bien d'autres échanges, un jalon vers une paix désirée.

Nous nous trompons. Non que le débat eut été faux. Il fut en soi prometteur. Mais il ne représentait que nos espoirs, pas la réalité des passions et des folies politiques des parties prenantes de cette terre doublement convoitée.

Depuis 2000, les peuples israéliens et palestiniens se sont éloignés, l'un et l'autre, d'une solution pacifique de leurs conflits. Ce n'est pas le lieu de décrire et argumenter les raisons de cette situation. Il est cependant clair que l'enfermement d'une partie des palestiniens dans l'enclave de Gaza, l'extension des colonies en Cisjordanie, la construction de murs de séparation ont matérialisé la défiance et la distanciation irréconciliable de deux entités, l'une nationale et reconnue, l'autre peuplée mais invisibilisée, repoussée au gré d'intifadas réprimées comme des opérations de sécurité.

La domination politique du Hamas sur Gaza, la régression progressive de l'Autorité Palestinienne en Cisjordanie, sous l'influence des gouvernements israéliens successifs (c'est assez bien établi aujourd'hui) ont laissé croire que la question palestinienne était résolue par sa dissolution. Israël avait proclamé qu'il était le pays du peuple juif et fait reconnaître par certains pays Jérusalem comme sa capitale. Les pays arabes semblaient reconnaître ces faits accomplis et établir des liens profitables avec ce « dragon » du Moyen-Orient, jugé incontournable.

Rien n'était plus faux. L'attaque du sud d'Israël par le Hamas le 7 octobre 2023 a montré qu'on ne pouvait pas réduire la question palestinienne à une histoire passée. Beaucoup a été écrit depuis. Nous ne chercherons pas non plus ici à établir les torts des uns ou des autres, en un jugement qui ne saurait être équanime. Les douleurs et les colères sont trop aiguës, et sans doute, trop profondes.

Pourtant, il s'agit du sort de millions de personnes humaines, hommes, femmes et enfants, qui ont droit, de façons égales, à une vie humaine, sur le lieu qui les a vu naître et grandir. Cela semble simple à dire, mais si difficile à faire reconnaître.

Il fut un temps qui paraît lointain, où l'OLP et Israël s'étaient reconnus. Certes incomplètement. Mais c'était un début. Sauf à se détruire l'un ou l'autre, ce que certains désirent sans

doute dans chaque camp, il faut décider que la paix est la meilleure sécurité pour chacun des deux peuples aujourd'hui opposés.

Il semble que Nétanyahou, ses religieux extrémistes et leurs partisans d'un grand Israël ne sont pas disposés à la paix maintenant. Ne veulent-ils pas au fond la disparition des palestiniens ? Il semble aussi que les extrémistes du Hamas, et certains religieux du Hezbollah ou d'ailleurs, ne souhaitent pas plus que les israéliens, réduits aux juifs, aient une place sur cette terre.

Alors faudra-t-il sans doute les contourner et trouver les hommes et les femmes qui veulent vivre et prospérer en paix. Ils existent sans nul doute. Mais ils sont encore faibles. Ils auront besoin que des puissances internationales imposent, même si ce moyen peut-être contestable, une solution à deux états, aux frontières reconnues et aux institutions bien établies.

Il sera nécessaire qu'une période de reconstruction soit définie. Il serait souhaitable que chacun participe à ces reconstructions, notamment quand elles sont morales ou psychologiques. Il ne s'agira bien sûr pas de faire table rase, mais d'édifier une pacification réciproque.

Ces deux peuples sont à la fois différents et proches. Moins par leurs origines que par leurs histoires croisées. Leurs passés d'exils et d'ostracismes pourraient être un jour partagés plutôt qu'opposés les uns aux autres.

Impossible ? Bien sûr.. Mais c'est nécessaire. A l'impossible nous sommes tenus.

Bernard Wolfer

Ignacy Sachs

Ignacy Sachs est mort le 2 août 2023, à l'âge de 95 ans. Il était un économiste majeur de la fin du 20ème siècle, contribuant à un développement économique et développement humain avec son concept «d'éco-développement».

Né à Varsovie, en 1927, Il doit quitter la Pologne et s'installe d'abord en France, puis émigre en 1941 au Brésil, la France étant occupée. Il étudie alors l'économie. Il réalisera de nombreuses études sur le développement au Brésil . Sa thèse de doctorat a pour cadre l'Inde, ce qui l'amènera à comparer les déve-

loppements de l'Inde et du Brésil, deux grands pays alors en voie de développement. Il forge ainsi ses conceptions d'un développement fondé sur des progrès techniques mais mis au service des hommes, respectant les capacités naturelles des territoires et s'attachant à valoriser les savoirs locaux.

Revenu en France en 1968, il fonde à l'EHESS le *Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED)* en 1973. Il avait préparé avec Maurice Strong la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm de 1972 qui élaborait les projets de développement soutenable (sustainable, mal traduit en français par « durable »). Il définira plus tard, en 1994, cinq dimensions de la durabilité à prendre en compte dans la planification du développement : sociale, économique, écologique, spatiale et culturelle, les deux dernières n'étant pas retenues dans le rapport Brundtland (1987). L'éco-développement se veut en rupture avec l'économie fondée sur la recherche du profit monétaire et financier. Pour lui le développement économique doit avoir pour objectif le développement humain. Certains rapprochent ses thèses et projets de ceux de R. Norgaard, économiste américain promoteur de la notion de co-évolution entre humain et nature.

Il a fait partie des membres fondateurs du Cercle Condorcet de Paris, il participait régulièrement à ses activités, défendant l'éco-développement, et il intervenait souvent dans nos débats jusqu'au début des années 2000. Nous en gardons le souvenir d'un homme savant, soucieux de rendre son travail utile à l'amélioration des conditions humaines, étant de ce point de vue un digne poursuivant de Condorcet. Il aimait aussi transmettre.

Bernard Wolfer

L'émancipation entravée L'idéal au risque des idéologies du XXème siècle

Avec Michèle Riot-Sarcey

Professeur émérite d'histoire contemporaine
Le 8 juin 2023

Qu'est devenue la liberté ? Ainsi commence le dernier ouvrage de Michèle Riot-Sarcey. Depuis plus de deux siècles, l'idée d'émancipation, des personnes et des peuples, est au

coeur des mouvements révolutionnaires, mais aussi d'acquis obtenus par des luttes et a permis de notables avancées. Pour autant les idéologies qui dominent régulièrement la marche des sociétés réduisent la portée des émancipations quand elles ne les détruisent pas. 1789 a conduit à l'Empire et aux guerres napoléoniennes. 1848, première république démocratique et sociale, s'est terminée par une répression féroce et l'essor d'un libéralisme très conservateur, que Napoléon III a consolidé. La Commune de 1870 a ouvert de nombreuses formes d'émancipation (éducation, égalité homme-femmes, etc.), mais que la IIIème République a mise pour la plupart sous le boisseau. Les conquêtes ouvrières ou féministes ont mis plus d'un siècle pour se réaliser, encore imparfaitement. Ce qui est le plus troublant c'est non seulement la capacité des réactions conservatrices à les empêcher ou à les réduire, mais aussi les idéologies supposées libératrices à les enfermer dans des carcans qui en limitent la portée. C'est vrai des idéologies socialistes, comme des idéologies « libérales » ou des idéologies structuralistes, des mouvements nationalistes comme des internationalistes.

L'intérêt de l'ouvrage de Michèle Riot Sarcey est de revisiter, après le 19ème siècle dont elle a étudié la révolution de 1848, notre XXème siècle et ses grands mouvements d'émancipation des personnes et des peuples. Son ouvrage et sa réflexion se présentent comme Les Mémoires (au sens historique) des moments d'émancipation et des revers que les idéologies dominantes leur font subir. De l'affaire Dreyfus à mai 68, du mouvement ouvrier américain à la confiscation des expériences ouvrières par les avant-gardes, d'Hiroshima aux luttes anti coloniales. Et bien sur, les révolutions de liberté, réprimées partout dans le monde aujourd'hui.

Michèle Riot-Sarcey place Condorcet comme le principal précurseur des idées émancipatrices (femmes, esclavage, éducation, etc.), notamment dans son dernier ouvrage sur le progrès humain. Elle rappelle opportunément combien la plupart des grands mouvements d'émancipation se sont inspirés, consciemment ou non, des grands principes qu'il a portés. Ceci mérite d'être souligné.

Son livre : **L'émancipation entravée, l'idéal au risque des idéologies du XXème siècle** (la Découverte, 2023)