

# QUALITE DE LA VIE ET CHOIX COLLECTIFS

Bernard CAZES

Les indicateurs sociaux sont désormais monnaie courante. Bernard Cazes, du Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité en France, insiste sur leur importance. On ne peut espérer, sans eux, saisir dans sa totalité un phénomène aussi multidimensionnel que la qualité de la vie.

Notre problème consiste à identifier des mécanismes de régulation économique et financière appropriés à un type de société plus soucieux de la qualité de vie de ses habitants. Nous définirons la qualité de vie (Q.V.) de manière volontairement vague comme étant l'ensemble des choses désirables qui sont mal (ou pas du tout) mesurées par le concept de Produit National Brut, tout en ayant un rapport avec des biens ou des services concrets dont la création nécessite des ressources productives, donc des choix et des renoncements.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, une question préalable doit être réglée, celle des liens entre Q.V. et croissance. La critique la plus radicale portée contre la civilisation industrielle consiste en effet à dire qu'il y a une relation inverse entre Q.V. et croissance et que le plus sûr moyen de maximiser la première est de minimiser la seconde, de manière à faire progressivement disparaître les conséquences écologiques et psychoculturelles néfastes du « fétichisme du P.N.B. ». Une discussion approfondie dépasserait les limites de cette communication, et l'on se bornera aux deux remarques suivantes. La première est qu'il est simpliste d'isoler la croissance économique des autres formes de croissance qui lui sont étroitement rattachées, à savoir croissance de la population, des connaissances scientifiques, des performances technologiques et des informations, et qui seront nécessairement affectées par toute tentative pour freiner l'augmentation de la production. Deuxièmement, si dans un avenir à très long terme il paraît difficile d'éviter l'avènement de ce que John Stuart Mill a appelé l'« économie stationnaire », d'ici la fin du siècle, il paraît moins important de croître plus lentement que de croître différemment.

Les réflexions qui suivent excluent donc l'option anti-croissance, et se situent dans la perspective d'une croissance économique différente, dont le critère de performance serait la Q.V. et non le P.N.B. Puisque, par définition, ce qui est qualitatif n'est guère opératoire, il faut commencer par essayer d'identifier quelles sont les composantes

concrètes de la Q.V. On retiendra ci-après trois d'entre elles, qui concernent :

- la manière dont les ressources sont réparties entre fonctions (ou besoins) ;
- la manière dont elles sont réparties entre groupes (problème des disparités) ;
- la manière dont elles se répartissent entre travail et consommation/loisir.

## Répartition des ressources entre fonctions

Il y a bien des manières de classer les fonctions auxquelles les ressources économiques peuvent être affectées. L'une des plus utiles est celle qu'a mise au point le Centre de Recherche et de Documentation sur la Consommation (CREDOC) pour son étude de la « consommation élargie », c'est-à-dire la consommation qui regroupe à la fois les dépenses supportées à titre définitif par les ménages, celles qui leur sont remboursées par un organisme public, et les services qu'ils reçoivent d'une administration à titre gratuit. Trois catégories de « besoins » y sont distinguées : 1) les besoins dits élémentaires (alimentation, habillement, soins personnels) ; 2) les besoins concernant le cadre de vie (habitation, loisirs, transports, sécurité), et enfin les besoins touchant la formation et la sauvegarde de la personne (enseignement, culture, sports, santé). L'intérêt de cette classification tripartite est qu'elle correspond — du moins pour la France, mais sans doute aussi pour d'autres pays — à un ordre croissant d'importance de la part collective de la consommation par rapport à la part privée représentée par la consommation des ménages « stricto sensu ».

Si l'intégralité de cette consommation élargie était satisfaite par des mécanismes de marché, et si ces mécanismes fonctionnaient correctement, aucun problème ne se poserait, puisque d'une part les préférences s'exprimeraient sans supercherie par le volume et la composition des achats effectués, et que d'autre part la concurrence assurerait une répartition efficiente des facteurs de production. Nous savons que, dans la réalité, ces deux conditions ne sont pas respec-

tées, puisque la part de la consommation élargie, satisfaite par des mécanismes hors marché, ne cesse de s'accroître dans tous les pays, et que le jeu des forces du marché engendre des « effets externes » positifs et négatifs, sans qu'il y ait forcément « feed back » sur le système de production.

	Part collective	Part privée
1959		
1. Besoins élémentaires ...	0	100
2. Cadre de vie .....	10	90
3. Formation et sauvegarde de la personne .....	54	46
Total .....	12	88 (= 100)
1970		
1. Besoins élémentaires ...	0	100
2. Cadre de vie .....	12,5	87,5
3. Formation et sauvegarde de la personne .....	68	32
Total .....	19	81 (= 100)

La recherche de la Q.V. ne peut que renforcer ces tendances, dans la mesure où elle pousse à élargir la fraction hors marché de la consommation, et à mieux tenir compte des effets externes dans la prise des décisions (c'est-à-dire à susciter un « feed back » de ces effets sur l'offre de biens et de services). Mais se pose alors le problème fondamental : comment ce nouveau système peut-il être à la fois efficient (c'est-à-dire qui minimise les coûts pour une production donnée) et efficace (c'est-à-dire qui assure l'adéquation entre production et préférence)?

Deux cas bien distincts seront envisagés : celui de l'ajustement entre production et demande, et celui de la prise en compte des effets externes.

### L'ajustement entre production et demande

Il faut bien voir que nous cumulons ici deux séries de difficultés, celles qui tiennent à la fourniture de services, et celles qui sont liées à la gratuité de cette fourniture.

La liaison entre Q.V. et prestations de services paraît tenir à l'état de développement des sociétés dites post-industrielles, où la structure de la demande comporte une place plus importante pour les services que pour les biens. Or, ce que les économistes appellent biens ne sont pas autre chose que des services fournis par une machine, tandis que les services sont des actes utiles (des « utilités ») que l'on n'a pas réussi à mécaniser : le travail humain dans ce qu'il a de difficilement éliminable. D'où l'impossibilité de satisfaire une demande de services en forte croissance sans qu'il en résulte de profondes perturbations, une baisse fréquente de qualité, et des tensions inflationnistes accentuées. A cet égard, le secteur privé n'est pas en meilleure posture que le secteur public.

Ce dernier souffre d'un handicap supplémentaire dans la mesure où, pour des raisons politiques ou idéologiques, il est obligé de fournir ses services à titre gratuit. Cette gratuité est évidemment toute relative. Elle veut simplement dire que si le consommateur final ne paie pas la prestation qui lui est fournie, ce paiement est effectué de manière indirecte : les particuliers qui versent des impôts ou des cotisations de sécurité sociale remettent aux administrations un pouvoir d'achat « en bloc », non affecté, qui se répartit ensuite par l'intermédiaire de divers processus politico-bureaucratiques. L'enseignement public peut bien être qualifié de gratuit, mais tout se passe comme si l'autorité publique — ministère central ou collectivité locale — affectant les crédits budgétaires aux différents établissements d'enseignement leur achetait une certaine quantité de services éducatifs au nom de ceux qui les consomment effectivement.

Malheureusement, un tel système qui s'applique à des domaines aussi importants que la santé, l'éducation ou l'action sociale, n'incite ni à l'efficacité, ni à l'efficace comme on peut s'en rendre compte en procédant à l'analyse de ses différentes composantes :

Offre → Service → Clientèle

### Du côté de l'offre et de la production

a) Du côté de l'offre, les coûts sont souvent mal connus puisqu'ils ne sont normalement comptabilisés que d'après la nature des dépenses (personnel, matériel, fournitures, etc.) et non d'après l'objectif poursuivi, ce qui ne permet, ni de rechercher les solutions les plus efficaces, ni de mesurer les implications des choix alternatifs entre lesquels il faut trancher, ni d'asseoir les demandes de crédits budgétaires sur des bases rationnelles. Or, s'agissant d'investissements humains, on peut penser que des ressources mal utilisées ne représentent pas simplement des possibilités d'action sacrifiées, mais qu'elles ont également des répercussions sociales fâcheuses. Par exemple, l'existence d'un nombre élevé de redoublants dans le premier degré crée un handicap dans les pays comme la France, où la probabilité de faire des études secondaires « longues » est d'autant plus faible que l'élève a pris du retard dans la scolarité.

Ajoutons que l'on a trop fréquemment tendance à considérer que les coûts sont les seuls déterminants vraiment importants de l'évolution de l'offre, ce qui conduit à polariser l'attention sur les questions de crédits budgétaires, au détriment de deux autres considérations pourtant tout à fait essentielles qui sont, d'abord, le contexte législatif et réglementaire (par exemple, les règles en matière d'assurances limitent beaucoup les possibilités d'assouplir la surveillance des écoles et de diversifier l'utilisation des locaux scolaires), et ensuite, les facteurs d'environnement socio-culturel, dont on commence à connaître le poids énorme dont ils pèsent, face à l'influence propre du système éducatif, sans avoir encore bien su en tirer les conséquences au niveau des politiques.

b) Du côté de la production, les obstacles à l'efficacité ne sont pas moins grands que les obstacles à l'efficace du côté de l'offre. Nous retrouvons ici les difficultés évoquées plus haut, c'est-à-dire le caractère mal mesurable de la production tertiaire, et la disjonction entre demande « physique » (les usagers du service public) et demande « financière » (les autorités qui allouent les fonds budgétaires), difficultés qui s'expriment concrètement par l'embarras dans lequel on se trouve lorsqu'il s'agit de définir ce qu'est — et à plus forte raison ce que devrait être — la production d'une école maternelle, d'un hôpital ou d'un service d'action sociale. C'est au fond au désir de surmonter cet embarras que répond l'intérêt manifesté depuis plusieurs années vis-à-vis des indicateurs sociaux, qu'on définira comme des instruments destinés à mesurer des dimensions du bien-être (ou du mal-être) qui ne sont pas correctement exprimées en termes monétaires, et ne peuvent donc pas être observées à travers les agrégats de la comptabilité économique nationale. On a beaucoup écrit sur les indicateurs sociaux, mais les réalisations pratiques sont jusqu'ici très limitées, ce qui n'est pas surprenant si l'on veut bien se rappeler que le fait de définir l'« output » d'un système ou d'un programme d'action est une opération à la fois technique et politique, en ce sens que si, sur le plan technique, il faut trouver des indicateurs qui soient des reflets aussi fidèles que possible de la situation que l'on cherche à créer, il faut d'abord s'être fait une idée précise de cette situation.

Quel que soit le domaine pour lequel on cherche à élaborer une politique, l'objectif qu'il s'agit de définir possède trois dimensions :

- une dimension qualitative, qui correspond à tel ou tel « avantage » (savoir lire, parler une langue étrangère couramment, exercer un métier stable comportant tel niveau de salaire, avoir une espérance de vie de  $x$  années à la naissance) que l'on désire susciter, et pour lequel il faut trouver des indicateurs pertinents ;

- une dimension quantitative, correspondant au nombre de personnes qui bénéficient de l'avantage considéré ;

- une dimension distributive, relative à la manière dont cet avantage est réparti par tranche d'âge, par sexe, par niveau de revenu et d'instruction, par zone géographique, etc. Cette question sera reprise un peu plus loin à propos de l'affectation des ressources entre groupes.

### La « clientèle »

c) Le troisième élément de notre analyse de l'affectation des ressources entre les différents secteurs de la politique publique concerne la clientèle. Le point le plus important à souligner ici est le double visage de cette clientèle. En effet, cette dernière est à la fois un facteur de

En France  
2 320 000 voitures en 1953  
11 860 000 voitures en 1970  
15 000 000 prévues en 1975



production et une consommatrice. Le premier aspect est assez généralement négligé parce que l'on continue de raisonner par référence à la production matérielle. Il est clair que la productivité d'une usine de chaussures ou d'aspirateurs n'est pas influencée par la nature de sa clientèle. En revanche, dès qu'il s'agit de services, l'expérience, l'éducation et les motivations de l'acheteur jouent un rôle non négligeable : que l'on pense aux gains de productivité que peuvent entraîner, pour les transports publics, un changement d'habitude dans le choix de la date des vacances, et l'accroissement d'efficacité que réaliserait le système de santé si toute une population adoptait une alimentation et un style de vie mieux raisonnés.

Le second aspect — la clientèle considérée comme consommatrice de services à caractère public — est plus familier, ce qui ne veut pas dire que les points essentiels soient toujours bien saisis. Il est classique d'opposer l'« opulence privée » et le « dénuement public » comme si la différence majeure était là, de sorte qu'une simple augmentation des crédits budgétaires accordés aux équipements collectifs suffirait à corriger ce déséquilibre. On oublie qu'il y a une autre différence qui n'est pas mineure, à savoir que le droit de consommer n'est pas subordonné à l'existence d'un pouvoir d'achat ; inversement, il y a obligation de payer (par voie d'impôts) même si l'on ne consomme pas, si bien que les préférences de la clientèle et ses satisfactions ou insatisfactions ont du mal à rétroagir sur la structure de l'offre. Comment pourrait-on améliorer cette rétroaction ? Il y a deux manières de procéder. La première consiste à essayer de rendre les autorités publiques, qui, on l'a dit plus haut, traduisent la demande de la clientèle en termes concrets (c'est-à-dire législatifs et budgétaires) plus soucieuses de ce que recherche vraiment le public. A cet égard, une mesure plus explicite de l'« output » des services publics peut favoriser cette meilleure prise de conscience. La seconde, plus radicale, consiste à donner au public un pouvoir d'achat spécifique sous forme de « bons » utilisables auprès de n'importe quel prestataire de services remplissant certaines conditions. C'est ce qu'ont proposé James Coleman et Milton Friedman en matière d'enseignement primaire et secondaire.

### La prise en compte des effets externes

Dans le premier cas (ajustement entre production et demande), l'« output » était produit de manière délibérée. Dans le second cas, l'« output » n'a pas été demandé par ceux qui le « consomment » malgré eux. C'est ce que les économistes appellent effets externes ou effets de voisinage, dont on s'aperçoit qu'ils pèsent d'un poids de plus en plus important dans la Q.V. Citons deux cas typiques : les encombrements provoqués par le stationnement des voitures dans les rues et l'enlaidissement du paysage résultant des « cimetières » d'automobiles hors d'usage. Jusqu'à présent, la réaction la plus courante consiste, soit à

« laissez-faire », soit — plus rarement — à interdire. Or, nous sommes en présence d'une situation dans laquelle les régulateurs du marché ne fonctionnent pas, puisque, d'une part, la ressource utilisée est gratuite, et que, d'autre part, ceux qui souhaiteraient « acheter » une réduction de nuisances ne trouvent pas de « producteurs » disposés à la leur vendre. La puissance publique peut alors créer un quasi-marché, en vendant des droits de stationnement et en incorporant dans le prix des voitures une taxe correspondant au coût de destruction de la carcasse. Ces mécanismes contribuent à assurer le financement d'une meilleure Q.V., puisqu'ils permettent de réintégrer dans la comptabilité du consommateur le coût réel de certains comportements qui portent atteinte à la Q.V.

A titre d'hypothèse de travail, on peut même se demander si le principe de la taxation des effets externes ne devra pas être appliqué de manière assez systématique dans les sociétés post-industrielles pour un grand nombre de comportements que, d'un point de vue normatif, on serait tenté d'interdire purement et simplement (ou en sens inverse, de légaliser massivement au nom de la libre expression de l'individu). On pense ici à deux choses : 1) les consommations ostentatoires, dont S. C. Kolm a montré qu'elles étaient créatrices d'externalités, puisque « plus l'automobile de l'un est longue, moins l'utilité de statut que l'autre tire d'avoir une voiture longue est élevée » ; 2) les consommations socialement non approuvées, comme les drogues et la pornographie, ce qui aurait entre autre avantage de « collectiviser » les bénéfices généralement élevés que des particuliers retirent de telles activités.

### La répartition des ressources entre groupes

Il s'agit bien évidemment des problèmes de redistribution. Un problème de redistribution apparaît toutes les fois que l'on considère qu'une certaine catégorie d'individus reçoit plus ou moins que son « dû ». Deux questions méritent d'être discutées dans ce contexte : celle des critères, et celle des moyens.

Il faut d'abord disposer de critères permettant de dire si une certaine catégorie de personnes reçoit trop ou trop peu. Il y en a au moins trois.

Le premier concerne la légitimité des écarts de rémunération entre métiers. C'est un sujet que l'on aime peu évoquer, et il faut rendre hommage au psychosociologue britannique Elliott Jaques, d'avoir cherché à l'aborder de manière scientifique, même si sa méthodologie, fondée sur le concept de « time span of discretion », a suscité des critiques.

Le second critère est celui du niveau minimum tolérable en matière de rémunération, qui peut être défini, soit en valeur absolue (cas le plus fréquent), soit en pourcentage du revenu national moyen par habitant.

Le troisième critère est l'inverse du précédent. Il concerne le niveau maximum tolérable en matière de rémunération.

Quand les vieilles dames partent en guerre...  
Manifestation cycliste à Central Park,  
New York



BIKE  
FOR A BETTER CITY

Ces critères sont les composantes indispensables de toute politique rationnelle en matière de redistribution, mais il n'est pas sûr que le corps social d'un pays accepte volontiers de les utiliser...

La seconde question porte sur les moyens à employer. Etant donné le poids financier de toute politique de redistribution, les considérations d'efficacité devraient être prépondérantes. Or, il n'en est rien. Qu'il s'agisse du recours aux prélèvements obligatoires ou de la fourniture de prestations en nature ou en espèces, rares sont les évaluations qui permettent de formuler un jugement clair sur les résultats effectivement atteints. Deux choses paraissent assez sûres : la gratuité de l'enseignement supérieur bénéficie plus aux classes aisées qu'aux classes défavorisées, et la consommation de services médicaux est d'autant plus forte que le revenu est plus élevé. Il y a là un conflit très profond entre la volonté officielle d'égalisation et les efforts des individus et des groupes pour maintenir ou accroître les différenciations existantes. C'est pourquoi il serait intéressant d'examiner s'il est possible d'utiliser ce désir de différenciation pour en faire un instrument au service de la réalisation de certains objectifs publics.

### Arbitrage entre travail et consommation/loisir

La satisfaction au travail est un concept peu commode à manier, mais son importance pour la Q.V. n'est pas niable, et l'un des reproches adressés à la société de consommation consiste précisément dans le fait qu'elle tend implicitement à faire servir le progrès économique au consommateur — par le biais de l'augmentation du pouvoir d'achat et du temps discrétionnaire — beaucoup plus qu'à l'homme au travail.

C'est peut-être dans cette troisième composante de la Q.V. que les mécanismes présents de régulation sociale et économique sont les plus déficients, parce qu'ils ne permettent finalement qu'une très faible marge de manœuvre. On ne peut pour le moment guère aller au-delà d'une liste des problèmes qui paraissent essentiels, car il serait peu sérieux d'affirmer que les solutions existent déjà.

### L'équité dans les rémunérations

Ce point, déjà évoqué à la section 2, mérite une seconde mention parce que le sentiment d'être surpayé ou sous-payé par rapport aux responsabilités exercées est, semble-t-il, peu favorable à l'hygiène mentale de ceux qui l'éprouvent, et l'on perçoit qu'il y a là tout un domaine qui mériterait d'être étudié de manière rigoureuse et dépassionnée.

### La souplesse de l'emploi du temps

L'idée de souplesse peut avoir deux sens :

D'abord, la possibilité de répartir à sa guise un temps de travail donné dans la journée, la semaine ou l'année. Il

existe, à cet égard, quelques expériences isolées pour les horaires quotidiens, qui semblent donner de bons résultats. On n'est pas encore allé très loin, à cause de l'attachement de beaucoup de Français à certaines habitudes (repas de midi, vacances en août) et des « nécessités du service » qui limitent la marge de jeu, mais il y a certainement place pour bien des essais d'assouplissement.

En second lieu, on peut interpréter la flexibilité de l'emploi du temps comme le fait de laisser au salarié le choix entre gagner moins et travailler moins, ou l'inverse. C'est une idée qui pourrait prendre de l'importance étant donné que le temps libre acquiert de plus en plus de valeur à mesure que le niveau de vie matériel s'élève, mais elle soulèvera des problèmes d'équilibrage difficiles pour la gestion du personnel (le recours à la main-d'œuvre temporaire peut offrir une marge de jeu).

### L'intelligibilité du travail accompli

Savoir à quoi sert la tâche que l'on effectue est sans doute une cause essentielle de la satisfaction au travail. Mais les sources des carences sont extrêmement diverses. Certaines sont très visibles et sont imputables à ce que G. Friedmann a appelé le « travail en miettes » ; l'élargissement et la rotation des tâches s'efforcent d'y remédier.

D'autres sont liées à des évolutions très générales, qui ont pour conséquences qu'un métier ne semble plus avoir une signification aussi riche que par le passé (c'est le cas de beaucoup d'enseignants). La restauration du sens, en admettant qu'elle soit réalisable, représentera une œuvre de longue haleine qui exigera beaucoup d'imagination et de patience, et dépasse largement les compétences de l'économiste.

### La maîtrise de l'évolution de son métier

Par opposition au cas précédent, ici ce n'est pas le métier qui se dérobe, mais le travailleur qui se trouve dépassé par son métier dont les conditions d'exercice ont évolué trop vite. Ce phénomène est très général, car il affecte aussi bien les ouvriers qualifiés ou non, les cadres, les professions intellectuelles, et il frappe surtout les personnes « âgées » parce que l'écart entre leur formation initiale et les exigences actuelles y est maximum, et aussi parce que la société moderne semble avoir le plus grand mal à justifier l'emploi des plus de 45 ans...

La substance de ce texte se ramène à un petit nombre de propositions que l'on peut résumer comme suit :

- Ne pas faire porter l'effort de réflexion sur les seuls investissements, mais essayer d'englober l'ensemble des variables explicatives du succès d'une politique.

- Prendre conscience que la qualité de vie est un phénomène multidimensionnel, qui ne peut pas se réduire à un petit nombre d'indicateurs simples.

- Introduire systématiquement des mécanismes de rétroaction entre la demande et l'offre.

- Ne pas traiter le secteur privé et le secteur public comme deux entités séparées, mais comme deux sous-systèmes en étroite interdépendance.

La simplicité de ces règles ne doit pas faire oublier que leur mise en application se heurtera à de nombreux obstacles, dont voici quelques exemples :

Au stade de la préparation des décisions, la nécessité de rechercher de manière imaginative quelles sont les voies alternatives pour atteindre un objectif donné, est en contradiction avec la tendance normale des administrations (et de leurs clientèles) à plaider pour le maintien des programmes existants. Deuxièmement, indiquer de manière explicite quels sont ceux qui gagnent et qui perdent à la réalisation de telle politique présente des inconvénients évidents. Troisièmement, il y a des blocages idéologiques à l'utilisation de certains instruments tels que la non gratuité de certains services publics. Enfin, le caractère probabiliste du langage utilisé dans l'analyse des relations fins-moyens offre un net contraste avec le langage à base de certitudes utilisé dans la vie politique.

Au stade de l'application, on trouve le conflit bien connu entre le besoin d'une certaine continuité dans une politique (si on veut qu'elle ait des chances de porter des fruits) et la propension des autorités publiques à changer très fréquemment de cap en raison des problèmes à court terme qui les assaillent.

Enfin, au stade de l'évaluation, on notera que les écarts entre les intentions et les réalités risquent d'être plus visibles lorsqu'ils sont calculés sur les « outputs » que lorsqu'il s'agit des dépenses. D'autre part, les résultats réels d'une politique sont lents à apparaître, lorsqu'il faut attendre la réalisation d'enquêtes longitudinales dont la réalisation exige normalement plusieurs années. D'où le risque de voir l'équipe gouvernementale P<sub>n</sub> refuser le principe de l'alternance pour laisser le temps à sa politique de porter, et le risque opposé que l'équipe P<sub>n+1</sub> s'attribue le mérite de résultats imputables à l'action de ses prédécesseurs...

B.C.