

CREDOC  
BIBLIOTHÈQUE

# Consommation

Sou1979 - 3250 à 3260

## *Contributions à l'économie sociale*

1979 n° 3 - 4

●  
juillet décembre

CENTRE DE RECHERCHE POUR L'ÉTUDE ET L'OBSERVATION DES CONDITIONS DE VIE  
DUNOD ÉDITEUR

Le Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie, association à but non lucratif régie par la loi de 1901, est un organisme scientifique fonctionnant sous la tutelle du Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité. Son Conseil d'Administration est présidé par M. Michel Albert, Commissaire au Plan.

L'objet de cette association est le suivant :

- faire toute étude sur les conditions de vie de la population ;
- promouvoir toute recherche statistique, économique, sociologique ou psychosociologique sur la consommation, les besoins, les aspirations et les conditions de vie de la population ;
- et en général, entreprendre toute étude sur des sujets intéressant, directement ou indirectement, la satisfaction des besoins et des aspirations et l'amélioration des conditions de vie de la population.

Les résultats de ces travaux sont en général publiés dans la revue trimestrielle « Consommation ».

Ils peuvent paraître sous forme d'articles dans d'autres revues françaises ou étrangères ou bien faire l'objet de publications séparées, lorsque leur volume dépasse celui d'un article de revue.

Le Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie peut, en outre, exécuter des études particulières à la demande d'organismes publics, privés ou internationaux. Ces études ne font qu'exceptionnellement l'objet de publication et seulement avec l'accord de l'organisme qui en a demandé l'exécution.

---

**Président : Michel ALBERT**

Commissaire au Plan

**Vice-Présidents : Philippe HUET**

Inspecteur Général des Finances, Expert du Conseil de l'O.C.D.E.

Président du Conseil d'Administration du S.E.I.T.A.

Edmond MALINVAUD

Directeur Général de l'I.N.S.E.E.

**Directeur : André BABEAU**

Professeur à l'Université de Paris-X

---

*Toute reproduction de textes ou graphiques  
est autorisée sous réserve de l'indication de la source*

XXVI<sup>e</sup> année

N<sup>o</sup> 3 - 4 Juillet-Décembre 1979

# Consommation

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN D'ÉQUIPEMENT ET DE LA PRODUCTIVITÉ

CENTRE DE RECHERCHE  
POUR L'ÉTUDE ET L'OBSERVATION  
DES CONDITIONS DE VIE  
142, rue du Chevaleret,  
75634 PARIS CEDEX 13

**DUNOD**

É D I T E U R

Abonnements/**Subscriptions**

1980 et années antérieures

Un an, 4 numéros France 147 F

One year, 4 issues Autres pays 175 F  
Other countries

Le numéro/**per issue** 50 F

C.D.R. Centrale des Revues

B.P. 119, 93104 Montreuil Cedex, France

Tél. : 374.12.45

**sommaire**

## CONTRIBUTIONS A L'ÉCONOMIE SOCIALE

MICHEL JURA. Les indicateurs sociaux . . . . .	7
XAVIER GREFFE. Analyse économique de la bureaucratie et gestion des équipements collectifs . . . . .	29
JEAN-CLAUDE RAY. L'analyse qualitative des revenus des familles les plus pauvres . . . . .	51

### FAMILLE

DENIS KESSLER et ANDRÉ MASSON. Transmission, accumulation et immobilité intergénérationnelles des patrimoines . . . . .	77
BERNARD MARIS. Famille, fécondité et choix économiques. Une critique des modèles micro-économiques de fécondité . . . . .	107

### TRAVAIL

GUY WORMS. La réduction de la durée hebdomadaire du travail. Problèmes, moyens, conséquences . . . . .	131
GUY CAIRE. Analyse économique de la grève : problèmes méthodologiques . . . . .	151

### SANTÉ

ANDRÉE et ARIE MIZRAHI. Perte d'autonomie et handicaps : application au cas des personnes âgées résidant en institution . . . . .	179
PIERRE MAILLET et PHILIPPE LARDE. Un outil pour une politique de santé : évaluation des conséquences économiques et sociales de divers états pathologiques . . . . .	203

### ÉDUCATION

JEAN-CLAUDE EICHER et FRANÇOIS ORIVEL. Le ralentissement de la croissance des dépenses publiques d'éducation dans le monde . . . . .	231
MARIE DURU et ALAIN MINGAT. Comportement des bacheliers : modèle de choix de disciplines . . . . .	245
RÉSUMÉS-ABSTRACTS . . . . .	263

## AVANT-PROPOS

*Trois journées d'Économie Sociale se sont tenues les 7, 8 et 9 juin derniers à Gif-sur-Yvette sous les auspices du C.N.R.S., du Commissariat Général du Plan et de l'U.E.R. de Sciences économiques de l'Université de Paris-X. De nombreuses contributions portant sur des sujets très divers ont été présentées. Il a paru intéressant de rassembler ici certaines de ces contributions qui, pour être encore très diverses, donnent tout de même une certaine unité à ce numéro spécial de la revue Consommation. Il convient donc de remercier les organisateurs de ces journées — Dominique Strauss-Kahn et Denis Kessler, respectivement Professeur et Assistant à l'Université de Paris-X —, d'avoir aidé le Comité de rédaction provisoire de la revue à réaliser cette publication.*

*Je saisis cette occasion pour annoncer aux lecteurs, avec le premier numéro de l'année 1980, l'apparition d'un sous-titre puisque Consommation s'appellera désormais : « Consommation-Revue de socio-économie ». Il s'agira principalement de mettre ainsi l'accent sur l'ouverture de la revue — déjà largement réalisée — à l'ensemble de la communauté scientifique travaillant, en France ou à l'étranger, dans le domaine de la socio-économie.*

A. BABEAU  
Directeur du C.R.E.D.O.C.

## INTRODUCTION

A la fin de l'année 1978, un certain nombre de chercheurs en sciences sociales travaillant dans des domaines différents : éducation, santé, transferts,... et contrariés du cloisonnement existant entre ces champs d'études, décidèrent de réunir quelques spécialistes de ces questions afin de tenter de mettre en commun résultats et projets. Mais il apparut rapidement que cette coupe transversale était prématurée. La plupart des chercheurs resteraient extérieurs, or l'entreprise n'était vraiment intéressante que si elle parvenait à réunir de multiples expériences et de nombreuses questions. Il fut alors décidé de procéder autrement et de voir qui, en France, répondrait à un appel dont le contenu serait aussi large que possible.

Ainsi furent organisées les Journées d'Économie Sociale qui se sont tenues les 7, 8 et 9 juin 1979 dans les locaux du C.N.R.S. à Gif-sur-Yvette. Elles réunirent plus de 120 participants autour de 36 communications, ce qui montre clairement le désir d'échanges. Et si le temps manqua pour discuter en détail de si nombreuses contributions, ces 3 jours permirent de se reconnaître et de se compter. Il fut alors décidé de créer une Association d'Économie Sociale qui, reprenant le projet initial, organisera une réflexion transversale sur les méthodes et les problèmes de l'analyse sociale.

La longue tradition de la revue *Consommation* dans ce domaine la désignait tout naturellement pour recevoir un certain nombre de ces communications. Je tiens à remercier son Comité de rédaction d'avoir bien voulu choisir jusqu'à onze textes pour ce numéro spécial, d'autres contributions devant paraître dans diverses revues.

Cependant, la dénomination d'« économie sociale » n'était pas sans poser quelques problèmes. Dans les années 50, ces deux mots recouvraient un cours dispensé dans les universités et qui avait vu peu à peu ses effectifs fondre jusqu'à disparaître. L'époque était à la réflexion sur la croissance et l'ouverture des économies, pas à leurs conséquences sociales.

Puis, dès le milieu des années 60, on ressentit confusément le besoin d'avoir quelque information permettant d'entreprendre une analyse sociale. Il apparaissait déjà qu'un certain nombre de problèmes latents que la croissance masquait finiraient par resurgir ; on n'imaginait pas encore ceux qui émergeraient si la croissance fléchissait, voir s'annulait.

Ainsi, le début des années 70 a-t-il été marqué par un renouveau des travaux d'économie sociale. Avec l'élaboration d'indicateurs sociaux et la publication de données sociales, les essais de mise en place d'une comptabilité sociale et les projets de prospective sociale se firent plus nombreux. Toutefois, les économistes n'étaient pas très bien armés pour ces nouvelles batailles et il apparut assez vite qu'une collaboration avec les sociologues et les démographes mais aussi les urbanistes ou les médecins était indispensable.

De ce travail commun, sourd une réflexion encore balbutiante mais qui a vocation d'éclairer, à l'avenir, les choix les plus importants. Il y a un quart de siècle, c'est parce qu'elle était sociale que cette économie était considérée avec tant de dérision. Il se pourrait bien qu'aujourd'hui — alors que les économistes cachent mal la difficulté qu'ils ressentent à analyser la poignée de variables qu'ils ont l'habitude de projeter —, le moment soit venu, pour comprendre l'évolution de nos sociétés, de s'intéresser plus aux chômeurs qu'au chômage, à la pauvreté qu'à la croissance du revenu national, aux conditions de travail qu'à l'effectif de la population active, au niveau des retraites qu'au taux de salaire.

Dominique STRAUSS-KAHN

# LES INDICATEURS SOCIAUX

par

Michel JURA (1)

## SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	7
<b>I. Un outil d'analyse</b> .....	8
1. Objet des indicateurs sociaux.....	8
2. Caractères principaux.....	10
<b>II. Un instrument qui cherche sa voie</b> .....	15
1. Les indicateurs sociaux du VII <sup>e</sup> Plan : une modestie contrainte.....	15
2. Une étape à dépasser.....	23
<b>Bibliographie</b> .....	27

Les indicateurs sociaux sont une innovation récente : cette expression n'est apparue que dans les années 60, aux États-Unis, dans le prolongement de ce qu'étaient les indicateurs du P.P.B.S. Au départ, il s'agissait d'étudier les conséquences technologiques et économiques, mais aussi sociales, du programme d'exploration spatiale de la N.A.S.A. C'est en poursuivant cette recherche que Raymond A. Bauer s'est rendu compte de l'absence des instruments d'analyse et des statistiques nécessaires pour étudier en détail et mesurer ce type de phénomènes sociaux. Par la suite, l'objet des recherches aux États-Unis a été élargi; elles ont visé à se donner les moyens d'étudier les conséquences sociales de la croissance économique.

Des recherches comparables ont été entreprises dans d'autres pays, en particulier en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, au Canada, au Japon. De même,

---

(1) Assistant à l'Université de Paris-X - Nanterre.

des organismes internationaux, tels l'O.C.D.E. et la Communauté Économique Européenne, poursuivent la mise en place d'indicateurs sociaux. Il était logique que de tels travaux soient également entrepris en France.

Depuis près de 4 ans, l'I.N.S.E.E. publie, à la demande du Commissariat Général du Plan, des indicateurs sociaux et économiques. Ces indicateurs du VII<sup>e</sup> Plan font suite à ceux, plus proprement économiques, qui ont été publiés au cours des 10 années précédentes, de 1966 à 1975. Ils s'inscrivent donc dans une double filiation : d'une part, les recherches sociales engagées à l'étranger et poursuivies en France, en particulier par Jacques Delors dans le cadre de son séminaire de l'École Nationale d'Administration; d'autre part, les travaux méthodologiques qui ont visé à mettre en place des instruments de suivi des principaux objectifs économiques du Plan. Une aussi longue expérience aurait dû donner à ceux qui s'en sont occupés une bonne maîtrise de ce type d'instrument. Ce n'est pourtant qu'en partie vrai. On peut considérer que les indicateurs sociaux sont des outils d'analyse dont la méthodologie est grossièrement fixée dans ses principes généraux. Mais les indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan sont loin d'être à l'abri de la critique. La raison en est, en partie, circonstancielle. Mais ce succès relatif doit aussi être considéré comme le signe que la recherche sur les indicateurs sociaux est arrivée au terme d'une étape. Désormais, les progrès ne doivent plus être attendus des seules réflexions méthodologiques; ils seront fonction de l'expérience, c'est-à-dire de l'utilisation de ce type d'instrument pour l'analyse des faits sociaux.

## I. UN OUTIL D'ANALYSE

La notion d'indicateur social ne s'est pas imposée d'emblée. Ce qui était clair, au départ, c'était la nécessité d'un instrument permettant d'appréhender quantitativement un phénomène social. Dans un premier temps, son développement ne pouvait donc que se confondre avec celui des statistiques sociales, ne serait-ce que parce que celles-ci constituaient un passage obligé. Ce n'est que progressivement que les indicateurs sociaux ont pu affirmer leur spécificité, grâce aux progrès de la méthodologie et de l'information. Un indicateur social se distingue d'une statistique sociale, car il s'insère dans un schéma explicatif dont il décrit un aspect important. Il ne s'agit pas d'apporter seulement une information, mais de quantifier un phénomène représentatif d'un état ou d'une évolution. Il y a, à présent, un certain consensus sur la nature des indicateurs sociaux, qui découle largement de leur objet.

### 1. Objet des indicateurs sociaux

Dans un premier temps, les indicateurs sociaux ont eu pour vocation de décrire les conséquences sociales de la croissance économique. Dans la période de construction qui a suivi la guerre, le Produit Intérieur Brut a pu être considéré comme un indicateur acceptable du progrès social. Mais

dans le courant des années 60, il est apparu progressivement que la croissance ne résolvait pas tous les problèmes, et induisait même des « coûts sociaux » pour certaines catégories de population. Il importait donc d'échapper à une « économicité » excessive. L'objet premier des indicateurs fut ainsi de mettre en lumière et de mesurer la gravité des problèmes sociaux, afin de permettre l'élaboration de réformes. C'est à cette finalité que répondaient les premiers travaux poursuivis aux États-Unis, et en particulier ceux du « Health, Education and Welfare Department » dont les résultats ont été publiés en 1969 dans *Towards a Social Report*. Une telle approche a deux types de conséquences sur la nature des indicateurs. D'une part, ils ne peuvent être que statiques puisqu'ils visent à un constat, à la description d'une situation estimée non satisfaisante. D'autre part, ils se réfèrent toujours, au moins implicitement, à une norme souhaitable : les situations étudiées sont estimées pathologiques parce que s'écartant de ce qu'on « estime être normal » ; l'indicateur tire donc sa légitimité de l'existence d'un consensus sur cette norme ; or, en France par exemple, l'appréciation d'un grand nombre de faits sociaux n'est pas unanime. Ce type de besoins n'est néanmoins pas dépassé, et un certain nombre de travaux sont actuellement poursuivis dans cette perspective ; c'est ainsi que le groupe « indicateurs sociaux » de l'O.C.D.E. a comme objectifs généraux d'identifier les problèmes sociaux, de les mesurer, et d'éclairer la prise des décisions par les gouvernements.

Un second type de besoins est apparu progressivement avec l'amélioration de l'information et le développement de certaines recherches théoriques en sciences sociales. L'indicateur s'inscrit alors dans un processus plus vaste et répond à un besoin spécifique à l'intérieur de ce processus. Certains indicateurs ont pour but d'estimer l'efficacité de l'action publique ; on distingue les indicateurs d'objectif (qui informent sur le degré de réalisation des objectifs), et les indicateurs de moyen (qui permettent de suivre des facteurs ayant une influence majeure sur la réalisation des objectifs). D'autres indicateurs répondent aux besoins de la recherche en sociologie, laquelle doit parfois représenter un phénomène social au moyen d'un outil quantitatif et intellectuellement maîtrisable ; la finalité de ces indicateurs pour la recherche est, selon Catherine Girardeau, de décrire la réalité sociale, de comparer, d'expliquer et enfin de prévoir (1).

Le rapport du groupe « indicateurs sociaux et économiques » du VII<sup>e</sup> Plan donne une définition des indicateurs qui permet de résumer ce qui précède : « des indicateurs sociaux pour un domaine particulier sont des statistiques sociales qui répondent à trois objectifs :

- mesurer l'état de l'évolution des éléments caractéristiques du domaine, afin de détecter les difficultés possibles et d'évaluer les progrès par rapport à des buts explicites ou généralement acceptés ;
- mesurer l'efficacité des politiques mises en place par le Gouvernement et des services fournis par les administrations ;

---

(1) [5], p. 40. Les chiffres entre crochets renvoient à la bibliographie *in fine*.

— déterminer les facteurs clés qui sont à l'origine des changements dans le domaine » (1).

Une autre définition, plus synthétique, peut également être donnée : « un indicateur social est la mesure statistique d'un concept, reposant sur une analyse théorique préalable, qui sert à décrire l'état de la société et l'efficacité des politiques sociales » (2).

## 2. Caractères principaux

Aux différents besoins correspondent des indicateurs eux-mêmes extrêmement divers. Mais ils ont tous un certain nombre de caractères communs.

### a) *Des indicateurs multiformes*

Une classification des indicateurs est possible en fonction de leur objet; on peut distinguer des indicateurs d'objectif et de moyen, attachés aux politiques sociales, et des indicateurs de changement social. On peut aussi envisager une classification selon leur nature.

La recherche d'un indicateur global est une tentation permanente pour ceux qui construisent des instruments permettant d'apprécier l'effet des politiques sociales. On aurait ainsi une variable synthétique unique, et non pas une série souvent divergente. Cette même tentation s'est retrouvée, on le verra, à propos des indicateurs économiques. Cette démarche consiste à rechercher une sorte d'indicateur de qualité de la vie. Celui-ci peut être un indice synthétique, obtenu par agrégation d'un certain nombre d'indicateurs par domaine. Outre qu'un tel indice ne répondrait que médiocrement aux besoins de la recherche sociale, cette démarche pose trois problèmes. D'abord, la sélection des domaines pris en compte serait extrêmement arbitraire; à la limite, le principal critère de choix risque d'être la qualité des statistiques disponibles. Ensuite, on peut s'interroger sur la compatibilité des valeurs numériques représentatives de chacun des domaines; le risque est alors d'agrèger des variables disparates, ou de devoir les transposer en une unité commune (valeur monétaire?) avec tout l'arbitraire que cela implique. Enfin, une telle agrégation nécessite une pondération qu'aucune démarche scientifique ne peut élaborer : c'est par excellence le domaine du choix politique; et on sait que, dans la pratique, on a peu de chances d'obtenir une série de valeurs véritablement représentatives du choix de société qu'incarne le pouvoir politique.

Une autre démarche consiste à rechercher une variable, statistiquement observable, représentative de la complexité de la vie sociale et économique. Pendant longtemps, cette valeur a implicitement été le Produit National Brut. Il était logique que des travaux aient été poursuivis dans cette voie,

---

(1) [9], p. 27.

(2) [4], tome 1, p. 28.

dans le but de chiffrer un « Bien-être National Net » (Net National Welfare). On peut citer tout particulièrement les travaux poursuivis dans le cadre du Plan économique et social japonais, qui ont débouché sur un chiffrage. L'agrégat obtenu peut être considéré comme un Produit National Brut corrigé; il est égal à la somme algébrique de :

consommation publique, hors dépenses de police, de justice et d'administration générale;

+ consommation des ménages, hors achat de biens durables;

+ services rendus par les équipements collectifs;

+ services rendus par les biens durables domestiques;

+ loisirs;

+ services non marchands, dont travail ménager au foyer;

– entretien de l'environnement;

– dégradations dues à la pollution;

– nuisances dues à l'urbanisation, dont transport domicile-travail et accidents de la circulation;

+ investissement net.

Cette démarche est séduisante, mais se heurte dans la pratique à des difficultés. D'abord, certains des éléments pris en compte font l'objet de valorisation, ce qui n'est pas toujours aisé; comment, par exemple, estimer la valeur du travail domestique ou le coût qui s'attache à la pollution de l'air ou au temps de transport? De plus, ces calculs sont assis sur les prix de marché des agrégats économiques, ce qui est critiquable quant à leur signification sociale. Ensuite, la prise en compte des composantes du Bien-être National Net est largement arbitraire; ainsi, les « corvées ménagères » doivent-elles être prises en compte positivement ou négativement? Les services rendus par certains gadgets domestiques doivent-ils être pris en compte? Comment valoriser le développement de l'habitat en maisons individuelles, étant donné qu'il augmente le temps de transport? Enfin, cette démarche ne permet pas de tenir compte de faits sociaux tels que l'inégalité sociale, l'exclusion des personnes âgées ou la marginalisation des chômeurs.

Un indicateur social synthétique est ainsi relativement arbitraire. Il peut même parfois connaître des évolutions curieuses; ainsi, l'effet négatif du chômage est, au moins partiellement, compensé par l'augmentation des loisirs, la diminution du temps de transport, et éventuellement une moindre pollution industrielle. Or, son impact risque d'être important en raison même de son unicité et de sa simplicité apparente. C'est pour ces raisons qu'un tel indicateur n'a pas été associé au Plan français jusqu'à présent, et que le Japon a renoncé à poursuivre son projet.

Les indicateurs par domaine peuvent être conçus comme des indicateurs « objectifs », c'est-à-dire décrivant des faits sociaux tels qu'ils peuvent être repérés statistiquement en termes monétaires ou physiques. C'est cette voie qui a été suivie pour les indicateurs du Plan en France, et qui sera développée

plus bas. Mais on peut aussi s'attacher à la façon dont un fait social est vécu. On est alors conduit à élaborer des indicateurs de perception.

Une telle démarche n'est pas nouvelle. Un grand nombre d'études se sont attachées à mettre en lumière la façon dont tel fait était ressenti, ou comment un groupe social donné percevait, par exemple, son habitat. En France, un grand nombre d'enquêtes comportent des questions de perception; ainsi, une partie de l'enquête logement s'attache aux inconvénients que l'échantillon attribue à son logement. Plus généralement, les enquêtes de conjoncture font une très large part aux questions subjectives. C'est ainsi qu'on demande, entre autres, aux ménages s'ils ont l'intention d'acheter, aux commerçants s'ils envisagent de passer des commandes, et aux industriels s'ils estiment leurs stocks élevés et les commandes reçues normales. L'exploitation de ce type de questionnaires donne lieu à de véritables indicateurs de perception.

L'expérience acquise, en particulier dans le domaine économique, montre que de tels indicateurs sont non seulement réalisables mais très utiles, spécialement lorsque des statistiques objectives ne peuvent pas être réalisées ou ne seraient disponibles que trop tardivement. Leur élaboration est toutefois délicate. D'une part, parce que les résultats d'une enquête isolée n'ont pas toujours une signification évidente; ainsi, « dans une enquête réalisée aux U.S.A., le pourcentage des gens se déclarant très satisfaits de leur voisinage décroissait avec le niveau des études : les gens ayant étudié sont plus exigeants » (1); c'est pourquoi les enquêtes de l'I.N.S.E.E. s'attachent à retracer une évolution dans le temps de la perception d'un fait. D'autre part, parce que les réponses à de telles enquêtes sont faites par rapport à des référents, explicites ou implicites, qui peuvent se modifier dans le temps; il est bien connu, par exemple, qu'une augmentation du nombre des industriels estimant leurs stocks supérieurs à la normale peut être interprétée comme le signe d'un gonflement des stocks ou comme celui d'une diminution des besoins de stocks (baisse de la demande, par exemple); dans le domaine social, où la réalité est encore plus diffuse, le risque est grand de voir un indicateur rendu obsolète par un changement d'aspiration : si on ne s'en aperçoit pas à temps, son interprétation est erronée. Ces réserves ne condamnent bien sûr pas l'instrument; il est délicat à manier mais souvent irremplaçable.

#### b) *Des points communs*

Les indicateurs sociaux sont à la fois proches et très différents des statistiques sociales. On a vu qu'ils se sont développés ensemble, pour répondre à des besoins très semblables, du moins au départ. De plus, il est trivial d'observer que les indicateurs sont construits à partir de statistiques, et que le développement des uns conditionne celui des autres. Enfin, on verra que les indicateurs sont souvent des séries statistiques judicieusement choisies. Une confusion était inévitable et s'observe encore fréquemment.

---

(1) [9], p. 37.

En fait, les indicateurs se distinguent des statistiques car ils sont fondés sur une analyse du domaine, et visent à éclairer une problématique. Leur objet n'est pas seulement d'informer; ils doivent rendre compte des conséquences des actions entreprises; et pour cela, décrire la façon dont évoluent les variables stratégiques du domaine. L'indicateur doit donc se fonder sur une analyse qui a mis en évidence les schémas explicatifs de la réalité étudiée; et il constitue lui-même un instrument d'analyse en ce sens qu'il donne une information déjà traitée à propos de ce qu'on espère être la bonne question. Ainsi, l'origine socio-professionnelle des enfants qui ont des retards scolaires est surtout intéressante en tant qu'indicateur associé à une politique d'égalisation des chances face à l'enseignement; il s'inscrit dans une analyse du système scolaire, et traduit le fait que l'orientation vers les « bonnes » filières est liée à la normalité du cursus de l'enfant. Dans cet exemple, le choix de l'indicateur résulte d'une analyse du domaine; et son évolution a une signification directe par rapport à la problématique et à l'objectif posé.

On peut illustrer ces propos au moyen de la recherche conduite par Edgar Andreani en vue d'élaborer des indicateurs sociaux pour les personnes âgées. Selon les auteurs, « l'étude part d'un schéma d'analyse du vieillissement social. La population âgée n'est pas une classe sociale. La vieillesse n'est pas un état. C'est un processus à la fois naturel et social. Processus naturel de diminution des capacités de l'individu; processus d'exclusion des personnes âgées. Le schéma montre comment, pour une grande partie de la population vieillissante, les handicaps réels ou supposés conduisent à des difficultés d'emploi, à une chute du revenu, comment à la perte du statut économique viennent s'ajouter des changements brutaux cumulatifs et irréversibles dans les autres éléments du statut social, comment beaucoup de personnes âgées se trouvent ainsi mises en marge de la société, ce qui se traduit par des conditions de vie sub-normales, l'étranglement de la sphère de relations sociales et des comportements *a*-typiques » (1). Les 22 indicateurs proposés s'inscrivent par rapport à cette analyse. C'est ainsi que divers aspects du mécanisme de marginalisation sont mis en évidence et peuvent être suivis avec des indicateurs tels que l'écart relatif de revenu entre les plus de 65 ans et les 51-60 ans, l'influence de l'âge sur l'intensité des relations sociales, la part des ménages âgés ne disposant pas d'un logement avec eau courante et WC intérieur.

Cette démarche est très semblable à celle qui préside à l'élaboration des indicateurs économiques. Là encore, il ne s'agit pas de mettre en place un annuaire statistique, mais d'éclairer des problématiques. Ainsi, les indicateurs du VI<sup>e</sup> Plan étaient largement consacrés à suivre différentes composantes et manifestations de la compétitivité de l'industrie française : coût salarial, performances à l'exportation, etc.; il était ainsi possible d'apprécier la réalisation de cet objectif, lui-même condition de l'ambition d'industrialisation

---

(1) [1], p. 196.

du Plan. La démarche est donc la même. Mais elle s'appuie sur un corps théorique beaucoup plus solide; et la mise en évidence des inter-actions économiques a souvent déjà été faite.

Les indicateurs ne doivent pas être considérés isolément les uns des autres. Chacun d'entre eux décrit une inter-relation ou un fait significatif mais isolé. En les réunissant, on leur donne la possibilité de s'éclairer l'un l'autre, c'est-à-dire qu'on multiplie l'information jusqu'à décrire la dynamique du phénomène étudié. Les indicateurs économiques du VII<sup>e</sup> Plan, par exemple, ont été conçus comme un ensemble cohérent, centré sur les principales options du Plan. Ainsi, la liaison activité-emploi est décrite par les indicateurs de production, de productivité apparente du travail, et d'emploi dans l'industrie; mais ces trois indicateurs sont également en correspondance avec, respectivement, les indicateurs d'économie d'énergie, de coût salarial (considéré comme une composante de la hausse des prix et de la compétitivité) et de structure du chômage selon le métier. Il en est de même en ce qui concerne les indicateurs sociaux. Ainsi, si on considère le vieillissement comme un processus d'exclusion, celui-ci ne peut être que multi-dimensionnel; en effet, la baisse du revenu, la dégradation des conditions de vie, l'isolement social et la perte de l'autonomie physique ont une signification propre; mais ils sont liés dans un processus global de marginalisation; et, en même temps, ils se relativisent l'un l'autre. Les indicateurs doivent donc être conçus comme des éléments d'un système.

On peut ajouter que ce système doit être adapté à son objet et à son public. Les indicateurs du Plan, par exemple, visent à permettre à un certain public (média, enseignants, organismes socio-économiques) de suivre l'exécution des grands objectifs du Plan. Le produit doit être ni trop fruste (il s'adresse à un public de professionnels), ni trop complexe (ce ne sont généralement pas des spécialistes); de plus, étant destinés à des intermédiaires, ces indicateurs ne peuvent pas être des « boîtes noires » : leur évolution doit pouvoir être expliquée simplement. Le produit est donc nécessairement différent de ce que seraient, par exemple, des indicateurs permettant au Ministère de tutelle d'apprécier l'impact d'une politique de démocratisation du théâtre.

L'exposé des caractéristiques principales des indicateurs ne doit pas cacher les difficultés de l'exercice. Tout repose, en effet, sur la pertinence de l'analyse préalable. Or, la difficulté est double. D'une part, il est toujours difficile de bien comprendre une situation sociale, et l'élaboration des modèles, même non formalisés, y est particulièrement délicate. Cela est général à toute recherche, et on ne doit le souligner que parce que l'instrument oblige à la clarté. D'autre part, il est nécessaire de poser la « bonne question », c'est-à-dire celle qui, non seulement est représentative de la dynamique du fait social étudié, mais qui ne sera pas rendue obsolète par un fait postérieur. Un indicateur est, en effet, utilisé dans le temps; il doit être significatif lors de son élaboration, mais aussi tout au long de sa période d'utilisation. Il est donc nécessaire de tenir compte des éventuels aléas techniques qui

compromettraient son calcul ou sa signification; ainsi, la suppression des redoublements dans le primaire rendrait impossible l'actualisation d'un indicateur d'inégalité face à l'enseignement calculé à partir des retards scolaires en classe de 6<sup>e</sup>. Il est également nécessaire d'envisager les changements sociaux ou économiques qui priveraient l'indicateur de tout ou partie de son intérêt. Ainsi, lors du VI<sup>e</sup> Plan, le coût salarial par unité produite en France devait permettre de suivre ce facteur de la compétitivité de l'industrie; mais le dérapage des prix mondiaux et la généralisation des taux de change flottants ont fait qu'il n'a pas été possible d'interpréter directement en termes de coûts relatifs la hausse rapide de l'indicateur. Il existe une variante inverse du même risque, qui est de ne pas avoir couvert une variable qui s'avère être un aléa important; ainsi, faute d'un indicateur de partage du Revenu National, le système associé au VI<sup>e</sup> Plan a mal rendu compte des tensions qui s'exerçaient sur l'économie française, et que dissimulait le recul relatif (par rapport aux objectifs) de la part des Administrations (1). Dans ces cas précis, il est clair que l'analyse initiale avait été insuffisante, en partie par conformisme à l'égard de la logique du modèle macro-économique utilisé dans la préparation du Plan. Mais ces exemples soulignent la nécessité de construire des indicateurs robustes, capables de survivre aux aléas de la réalité économique et sociale. Il ne faut toutefois pas banaliser l'indicateur; il ne peut, en effet, répondre véritablement qu'aux questions qui lui sont posées lors de son élaboration; et à trop vouloir élargir le champ couvert, afin de réduire le risque d'être pris à « contre-pied », on prive aussi l'indicateur de sa fonction essentielle d'explicitation d'une problématique. Inversement, cette volonté de suivre le « bon » problème a parfois conduit à l'adoption d'indicateurs relativement complexes, et donc difficiles à faire passer dans le public.

## II. UN INSTRUMENT QUI CHERCHE SA VOIE

Les indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan ont d'abord le mérite d'exister. A ce titre, ils traduisent une volonté politique de donner aux faits sociaux une importance accrue par rapport au passé. Cette orientation ne doit pas être négligée, même si elle semble liée à des perspectives économiques moins optimistes que lors des Plans précédents. Mais il faut être conscient des faiblesses techniques de ces indicateurs. Bien plus encore, on a l'impression que leurs auteurs ont manqué d'ambition. En fait, les indicateurs du VII<sup>e</sup> Plan doivent être conçus comme une étape à dépasser.

### 1. Les indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan : une modestie contrainte

Il n'est pas possible de réellement présenter ici les indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan; ils occupent 62 pages de la revue qui les diffuse (2). qu'il faudrait

---

(1) Cette tension n'était saisie que par ses conséquences en matière de prix et de coût salarial.

(2) Les indicateurs du VII<sup>e</sup> Plan [8].

compléter par un exposé de leur signification et des raisons de leur choix. On peut néanmoins en donner les caractéristiques principales, et d'abord montrer qu'ils sont le fruit de l'expérience du passé.

a) *L'expérience du passé a conduit à limiter leur ambition.*

Les indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan ont une double filiation. D'une part, les indicateurs économiques, marqués par l'échec des « clignotants ». D'autre part, les recherches sur les indicateurs sociaux, de nature principalement méthodologique.

– *Les indicateurs économiques, ou l'échec des automatismes.*

Le système des indicateurs associés au Plan avait 10 ans en 1975, ou plus exactement deux fois 5 ans. Deux expériences, différentes dans leur esprit, s'étaient en effet succédées; et les leçons tirées du passé expliquent pour une bonne part le système mis en place avec le VII<sup>e</sup> Plan.

L'ambition des *clignotants du V<sup>e</sup> Plan* était double : il s'agissait de renforcer et de populariser le contrôle de l'exécution du Plan. En fait, les deux objectifs étaient liés; la volonté d'accroître le rôle du Plan commandait d'être mieux informé de son degré d'exécution; le « faire passer » dans le grand public apparaissait à la fois comme une condition et comme un moyen d'une exécution plus fidèle. Pour cela, les indicateurs étaient dotés de seuils dont le dépassement durable (3 mois consécutifs) était censé traduire un déséquilibre pouvant remettre en question la réalisation des objectifs du Plan. Ces indicateurs n'avaient donc pas seulement un rôle d'information, mais étaient également conçus pour déclencher le cas échéant des mesures de politique économique. Choisis en fonction de ces considérations, les indicateurs devaient être simples et peu nombreux pour préserver l'impact de chacun d'eux. Les domaines couverts étaient les prix, le commerce extérieur, la croissance et l'emploi.

Les clignotants du V<sup>e</sup> Plan ont eu le mérite, par leur simplicité et par le caractère spectaculaire du mécanisme d'allumage, de sensibiliser une fraction de l'opinion aux problèmes de l'exécution du Plan. On peut néanmoins parler d'échec relatif. En effet, le caractère automatique de la réaction du Gouvernement a été estimé par celui-ci difficilement conciliable avec les impératifs de la politique économique à court terme.

Face à cette situation, il est apparu que l'instrument n'avait pas la fiabilité qui lui aurait permis de s'imposer. Cela était dû, en partie, à des raisons humaines : un travail, surtout de pionnier, n'est jamais parfait. Mais cet échec traduisait la contradiction profonde du système. Les clignotants doivent être très peu nombreux, et donc très synthétiques; or, il est illusoire de vouloir représenter toute la réalité économique par trois ou quatre chiffres. Un indicateur unique est nécessairement simplificateur ou peu fiable; il n'est donc pas réaliste de créer un lien automatique entre son évolution et des mesures de politique économique. Il était fatal que le gouvernement refusât la sanction dès lors qu'elle le gênait.

— Les *indicateurs associés au VI<sup>e</sup> Plan* ont cherché à fournir une information élaborée, permettant une analyse directe de l'évolution économique. La non reconduction de la formule « clignotant » impliquait un moindre impact sur l'opinion. Mais les indicateurs pouvaient ne plus se limiter à quelques résultats sensibles, et s'orienter vers la fourniture d'une information permettant de comprendre la façon dont le Plan se réalisait. Cela s'est traduit par une augmentation du nombre des indicateurs (12 au lieu de 4), et par la distinction faite entre indicateurs d'objectif et de moyen.

Les indicateurs du VI<sup>e</sup> Plan ont à peu près donné ce qu'on attendait d'eux. Des difficultés ont, bien sûr, été rencontrées; elles ont résulté, le plus souvent, de problèmes statistiques ou d'une insuffisance de l'analyse initiale. Ainsi, aucun indicateur n'a mis en évidence les effets spécifiques de la hausse du prix du pétrole de 1973-1974 sur la dynamique de l'économie française. Cette expérience a finalement montré que la voie choisie était probablement la bonne; et que cette orientation devait présider à l'élaboration des indicateurs du VII<sup>e</sup> Plan. Elle se caractérise par la renonciation au système des clignotants, et par l'accent mis sur l'analyse préalable, tant en ce qui concerne la dynamique du domaine que les inter-dépendances entre les champs couverts. Ces conclusions sont largement transposables aux indicateurs sociaux; elles y sont même impératives. La complexité de la réalité sociale rend encore plus utopique que dans le domaine économique l'ambition de trouver un chiffre unique suffisamment fiable pour commander la décision. Dans l'un et l'autre cas, le but de l'instrument doit être d'informer et d'aider à mieux comprendre.

— *De la difficulté de passer de la méthodologie des indicateurs sociaux à la pratique* (1).

Le Plan français a commencé à s'intéresser aux indicateurs sociaux grâce à Jacques Delors, chef du Service des Affaires sociales du Plan en 1968. Il ne s'agissait alors que de sélectionner certaines statistiques déjà disponibles.

Lors de la préparation du VI<sup>e</sup> Plan, la Commission de l'action sociale créa un groupe chargé d'étudier la faisabilité d'indicateurs chiffrés pour l'action sociale. Ce groupe se heurta à deux types d'obstacles : l'insuffisance des statistiques disponibles; et la difficulté de choisir entre des indicateurs simples mais partiels, et des indicateurs plus synthétiques mais moins facilement lisibles. On ne peut que noter le parallélisme avec ce qui était observé, par ailleurs, en matière d'indicateurs économiques. La Commission de l'action sociale ne devait finalement pas retenir les indicateurs proposés; mais elle souhaita que les recherches en ce domaine soient poursuivies.

Les travaux sur les indicateurs sociaux ont été effectivement prolongés, en particulier dans le cadre du groupe « Statistiques sociales » de l'I.N.S.E.E., dont les conclusions ont été publiées en 1972 (2). Ce volume contient un chapitre sur les indicateurs sociaux, dû à Catherine Girardeau; et il marque

---

(1) Ce développement utilise [1], p. 194-196.

(2) [6].

la naissance de ce qui est devenu « Données sociales ». Les recherches du groupe se sont orientées dans deux directions : définir une méthodologie, et approfondir l'analyse de certains domaines dans le cadre d'études exemplaires. Les principes généraux qui dérivent de cette réflexion ont été présentés supra. Le Commissariat Général du Plan a alors demandé aux ministères compétents d'élaborer des indicateurs sociaux. En fait, l'entreprise avorta; soit parce que les indicateurs proposés n'étaient pas chiffrables, ou ne pouvaient pas l'être avant un long délai; soit parce que les ministères refusèrent de se livrer à cet exercice. *A posteriori*, il apparaît que cet échec vient de ce qu'on avait voulu passer directement des réflexions méthodologiques d'un petit groupe à une application en vraie grandeur. Ni les hommes, ni les statistiques n'étaient au rendez-vous. Dès lors, le Plan n'avait plus le choix qu'entre des indicateurs élaborés de façon centralisée et rapide (on était en 1975), ou pas d'indicateur du tout. La première option fut retenue.

#### b) *Les indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan*

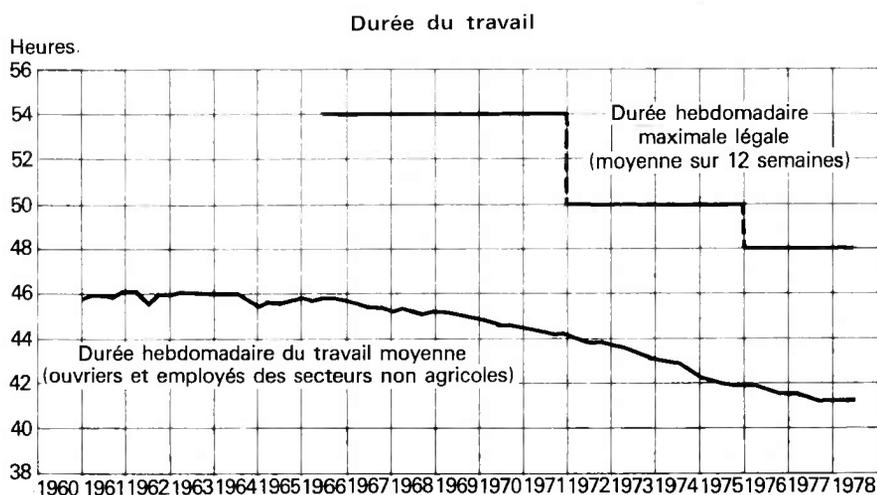
L'élaboration des indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan a été centralisée et s'est appuyée sur les travaux d'un Groupe de travail présidé par le Professeur Sellier. Celui-ci ne disposait que d'un peu plus de 3 mois (novembre 1975-mars 1976), ce qui réduisait nécessairement la portée de ses ambitions. Il ne pouvait que choisir un certain nombre de séries statistiques à suivre sur la période du Plan. En particulier, il était exclu d'engager une analyse de fond sur chacun des domaines pour lesquels le VII<sup>e</sup> Plan fixait des objectifs. On ne peut, bien sûr, que regretter que ces indicateurs aient été élaborés dans de telles conditions. Mais il s'agissait d'une solution de sauvetage, traduisant une volonté de faire apparaître des indicateurs sociaux à côté des indicateurs économiques. L'essentiel était donc qu'ils existassent.

Les indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan ne devaient pas être des clignotants; et il n'était plus possible de respecter véritablement les règles méthodologiques posées, tout particulièrement en matière d'analyse préalable. Il a donc fallu improviser; et les indicateurs mis en place répondent à un effort de réalisme et d'intégration.

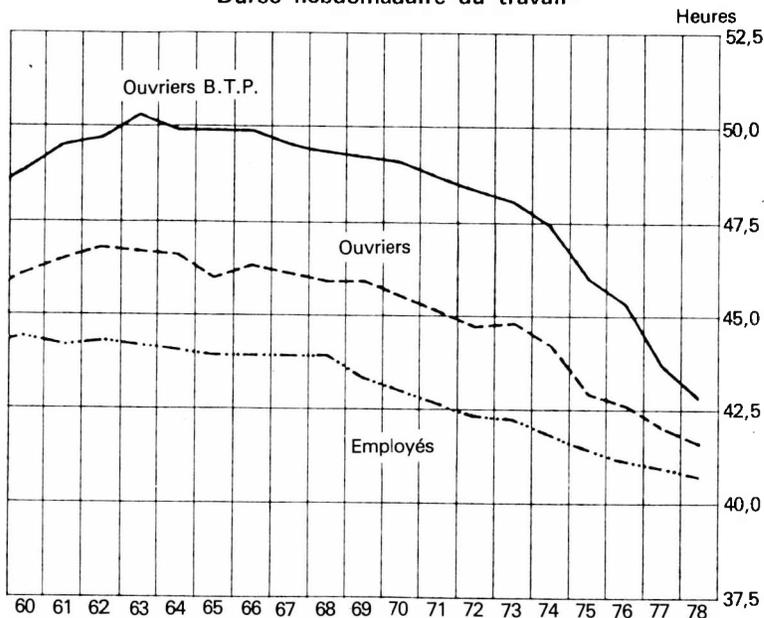
Le réalisme a consisté à se limiter à ce qui était disponible. Il n'était pas possible de demander aux Services la mise en place de nouvelles statistiques compte tenu des délais impartis; pour la même raison, des analyses de fond étaient exclues. Les indicateurs ont donc été élaborés à partir des seules statistiques existantes et d'études qui avaient été poursuivies antérieurement. Ainsi, l'existence d'indicateurs d'écologie n'a été possible que parce que le Ministère de l'Environnement avait engagé un important travail statistique et méthodologique de repérage de son domaine de compétence. Le fait de devoir utiliser ce qui existait a naturellement appauvri le produit obtenu : certains thèmes ne sont pas traités (sécurité); d'autres ne le sont que de façon très partielle (santé). Cette contrainte a également induit une certaine « économicité » de plusieurs indicateurs, rejoignant les préoccupations de ceux qui avaient élaboré les statistiques utilisées. Cette modestie obligée

a amené à faire des indicateurs très en retrait par rapport à l'état de la méthodologie. Elle a conduit, également, à ne pas trop approfondir les problèmes de périodicité des indicateurs. Les phénomènes sociaux ont leur temps propre : il faut un certain délai pour qu'une évolution significative puisse se produire; et un autre délai est nécessaire pour qu'elle soit repérée statistiquement. Dans certains cas, une périodicité trimestrielle ou annuelle est adaptée au domaine; pour d'autres indicateurs, le temps à prendre en compte est de 5 à 10 ans. Ainsi, l'information sur le chômage est disponible très rapidement; par contre, le confort du logement ou les durées de transport n'évoluent que lentement, et les informations correspondantes ne sont disponibles qu'avec retard. Ces temps propres à chaque domaine ont conduit à renoncer à certains indicateurs dont les évolutions n'auraient pas été significatives à l'horizon de 5 ans; ils ont surtout obligé à choisir les thèmes de façon très pragmatique. Une condition s'est ainsi ajoutée aux autres : l'indicateur devait avoir une bonne chance de bouger durant la période du VII<sup>e</sup> Plan.

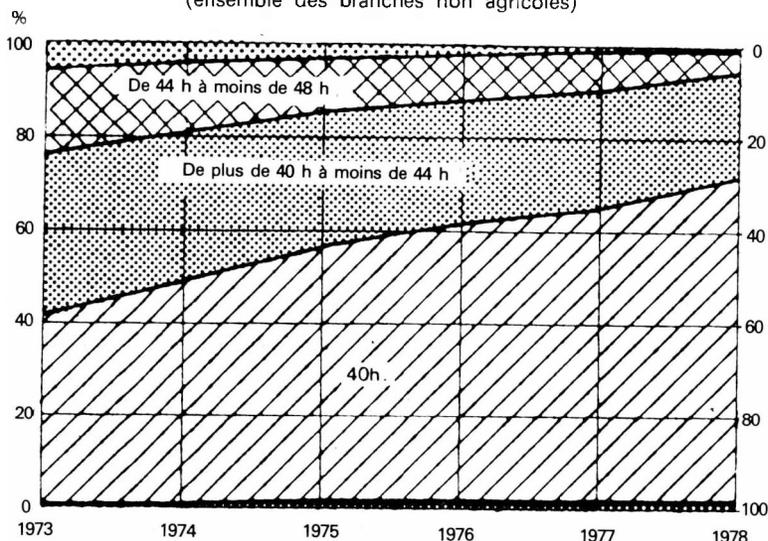
L'intégration des indicateurs entre eux a été l'une des préoccupations de ceux qui les ont élaborés. Cette interdépendance est une nécessité sur laquelle on a déjà insisté. Dans le cas présent, l'intégration des indicateurs a été recherchée, en outre, pour deux autres raisons. D'une part, parce qu'il semble souhaitable que l'unité du Plan, en matière de logique et d'objectifs, se retrouve au niveau des indicateurs; d'autre part, parce que la cohérence globale était un moyen de compenser l'approfondissement insuffisant de certaines des analyses préalables; à défaut de bien décrire la dynamique du domaine, les indicateurs devaient éclairer les interactions. Cette intégration a été recherchée entre les indicateurs sociaux, mais aussi entre les thèmes sociaux et économiques. On peut illustrer ce propos par l'exemple de l'indicateur de durée hebdomadaire du travail. Il devait répondre à deux soucis. D'une part, la durée du travail est une des principales variables explicatives de l'offre



### Durée hebdomadaire du travail

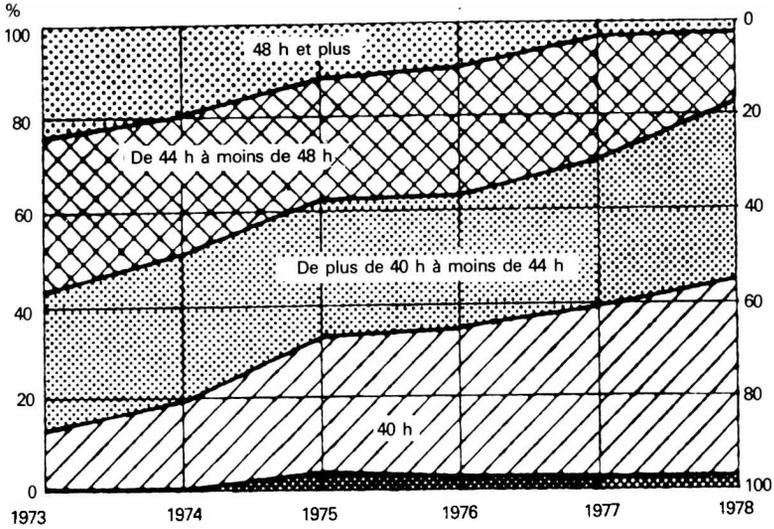


### Répartition des employés selon la durée du travail (ensemble des branches non agricoles)

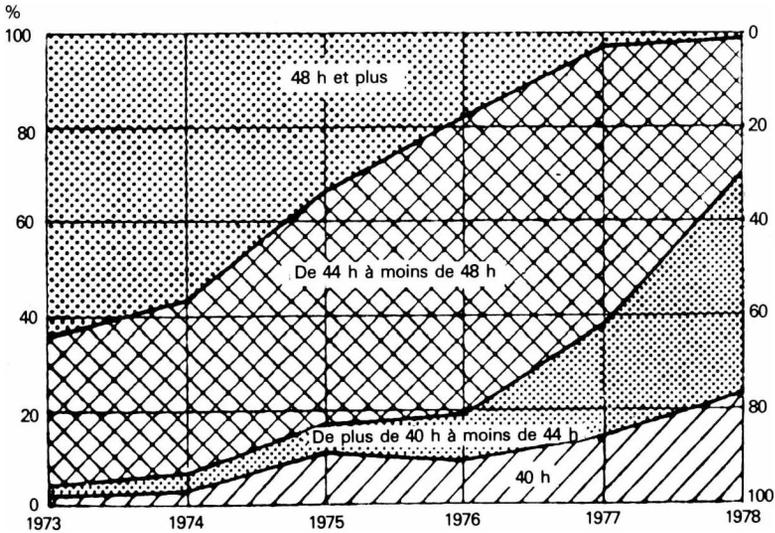


de travail, et donc de la production et du chômage ; c'est pourquoi les projections macro-économiques du Plan incluent une hypothèse de durée du travail ; un tel indicateur était donc nécessaire du point de vue économique, et il devait s'appuyer sur des décompositions explicatives. D'autre part, le VII<sup>e</sup> Plan avait

**Répartition des ouvriers selon la durée du travail**  
(ensemble des branches non agricoles)



**Répartition des ouvriers selon la durée du travail (BTP)**



posé un objectif social de réduction de l'éventail des horaires hebdomadaires; ce souci de réduction des inégalités conduisait à repérer les disparités de durée du travail entre catégories, et à l'intérieur d'une même catégorie. Ainsi, l'indicateur éclaire l'évolution du chômage et de la productivité et montre que la baisse de la durée du travail est due à une convergence vers les 40 heures. Par ailleurs, il met en lumière une forte réduction des inégalités : 64 % des ouvriers

du B.T.P. travaillaient 48 heures et plus en 1973, alors que 70 % d'entre eux travaillaient moins de 44 heures en 1978.

La durée propre des faits sociaux a conduit à choisir certains indicateurs dont l'intérêt dépasse largement la durée du Plan; c'est le cas, par exemple, de ceux qui touchent à la démographie. Mais les indicateurs sociaux <sup>(1)</sup> répondent à trois préoccupations essentielles, qui sont aussi des grandes orientations du VII<sup>e</sup> Plan : l'emploi, les inégalités sociales et le cadre de vie.

L'analyse de l'emploi qui est faite par les indicateurs correspond à une approche relativement « économiciste » de la réalité. Il ne s'est pas agi de décrire le chômage comme un phénomène de marginalisation; ou de rechercher la façon dont il est perçu par ceux qui sont touchés. Les indicateurs d'emploi ont visé à appréhender l'importance quantitative du chômage, et à classer les demandeurs d'emplois selon divers critères tels que l'âge, le sexe, la profession, les circonstances ayant conduit au chômage, etc. La raison en est double : d'une part, une autre démarche aurait été trop longue; d'autre part, ces indicateurs ont pour objet d'informer sur l'importance et les causes du sous-emploi, et d'éclairer l'élaboration de politiques correctrices. Ils sont ainsi le reflet de la conception (subconsciente) du VII<sup>e</sup> Plan à l'égard du chômage : c'est le Mal; il doit avoir des solutions économiques, et doit se résorber par une politique économique adaptée; aller au-delà, c'est pratiquement pactiser avec le Démon. Dans la mesure où un indicateur répond aux questions qui lui sont posées, on peut considérer les indicateurs de chômage comme très acceptables.

La réduction des inégalités sociales est une des préoccupations du VII<sup>e</sup> Plan. Des indicateurs quantifiant ces inégalités ont été construits dans les domaines où des statistiques étaient disponibles. Des indicateurs décrivent donc les dispersions de revenu, ainsi que l'effet correcteur de la redistribution. Mais l'inégalité, selon la C.S. d'origine, a aussi été prise en compte à l'égard de l'accès à l'enseignement ou de la santé. C'est ainsi qu'on observe que la probabilité de mourir entre le 2<sup>e</sup> et le 12<sup>e</sup> mois de sa vie était, en 1970-1972, 3,2 fois plus élevée pour le bébé d'un manœuvre que pour celui d'un cadre supérieur (4,7 fois en 1956-1960).

Les indicateurs de cadre de vie traduisent le désir du VII<sup>e</sup> Plan de faire droit au souci de « qualité de la vie », apparu dans les années 60. Certains indicateurs répondent spécifiquement à cette préoccupation. C'est ainsi qu'un indicateur de durée de trajet domicile-travail met en évidence des écarts importants selon les tailles d'agglomération. De même des indicateurs écologiques permettent de suivre l'évolution de la pollution de l'air et de l'eau; d'autres font le point sur l'amélioration du traitement des déchets ménagers, et sur l'extension de la surface des espaces protégés (Parcs régionaux et nationaux, zones soumises au code forestier). Au souci de la qualité de la vie

---

(1) Pour la liste des indicateurs. *cf.* [3].

répondent également certains indicateurs conçus d'abord pour d'autres fonctions. Ainsi, les indicateurs de surpeuplement et de confort du logement répondent d'abord à une problématique d'inégalité, selon l'âge et la catégorie socio-professionnelle; mais ils donnent aussi des indications sur une composante importante de la qualité de la vie. Il en est de même des indicateurs de durée du travail; leur évolution nourrit une analyse du chômage et de la productivité; mais elle permet aussi d'un peu moins mal estimer le coût du travail en termes de mode de vie.

## 2. Une étape à dépasser

Les indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan sont des indicateurs du Plan, ce qui suppose une spécificité de l'instrument, une adaptation à son objet. D'autre part, les difficultés qui ont présidé à leur élaboration ne sont pas uniquement circonstancielles; elles traduisent aussi le fait que l'instrument est parvenu à une étape de son développement.

### a) *Les indicateurs sont le produit de leur cadre institutionnel*

Les indicateurs du VII<sup>e</sup> Plan ont été conçus dans un cadre administratif. Ils ont à la fois bénéficié et pâti de ce statut officiel. En particulier, ils ont acquis une spécificité, c'est-à-dire des caractéristiques qui ne sont pas généralisables.

— *Le Plan a constitué un cadre privilégié.*

Les indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan ont bénéficié de conditions très favorables, tant matériellement qu'intellectuellement.

La mise en place d'indicateurs est une opération longue, qui nécessite des moyens matériels non négligeables et un accès privilégié à l'information. Or, les choses ont été considérablement simplifiées par le fait que ce travail était interne à l'Administration, et coordonné par le Commissariat Général du Plan. Dans ce domaine, le coût de l'élaboration est principalement humain; or, la pratique administrative fait qu'un temps de travail est ce qu'il y a de moins difficile à engager. Dans ces conditions, une masse de travail importante a pu être consacrée aux indicateurs sociaux, tant au Commissariat du Plan qu'à l'I.N.S.E.E. et que dans les ministères concernés. Et cette réflexion a souvent été conduite par des spécialistes du domaine; c'est ainsi que les indicateurs d'éducation et d'écologie ont été construits en collaboration avec, respectivement, les Ministères de l'Éducation et de l'Environnement; et tous les indicateurs ont été au minimum soumis à la critique des spécialistes concernés de l'I.N.S.E.E. Par ailleurs, ces indicateurs ont bénéficié des travaux du « groupe Sellier », qui était composé de fonctionnaires spécialisés, d'universitaires, de chercheurs et d'un journaliste. Il est clair que cette masse de compétence n'aurait pas pu être rassemblée en dehors de l'Administration; ou cela aurait nécessité beaucoup de temps et d'argent.

Par ailleurs, le statut officiel de l'opération a permis un accès privilégié à l'information. La collaboration des services statistiques de l'I.N.S.E.E. et des ministères a permis de savoir ce qui existait. De plus, dans de nombreux cas, il a été possible d'utiliser une information non publiée; soit parce qu'elle était diffusée sous une autre forme plus agrégée; soit parce que son intérêt n'avait pas été estimé suffisant; soit, enfin, parce que l'organisme qui fabriquait le chiffre hésitait à le rendre public. On peut regretter que l'accès à l'information soit si difficile pour des chercheurs extérieurs à l'Administration. Mais, d'un point de vue pragmatique, il est certain que la mise en place des indicateurs a bénéficié du caractère officiel de ces travaux.

Enfin, l'existence d'une revue publiant les indicateurs sociaux a été très utile. D'un point de vue pratique, ils ont pu toucher un public important <sup>(1)</sup>. Mais surtout, l'existence d'un support particulier a souligné que ce sont des indicateurs, c'est-à-dire ni des statistiques sociales ni des statistiques économiques; et que ce sont les indicateurs du Plan; il a donc permis à l'instrument de s'affirmer, de ne pas se fondre dans quelque chose d'apparemment proche. Cela a représenté un coût financier, dont la contrepartie a été un certain impact de l'instrument. C'est ainsi que nombre d'indicateurs ont été, à l'occasion, reproduits dans des rapports administratifs et dans la presse.

L'influence du Plan s'est aussi manifestée de façon plus intellectuelle, en leur fournissant des problématiques. On voit que les indicateurs décrivent un fait social dont le caractère significatif a été démontré par une analyse préalable. Plus précisément, ils décrivent l'évolution (ou l'état de ce fait social) par rapport à une norme. Les indicateurs du Plan doivent répondre à ces caractéristiques, mais ils doivent aussi éclairer les problématiques du Plan. Ceci constitue, à la fois, une contrainte et une facilité. Ainsi, ils ont décrit l'enseignement comme un système inégalitaire, même si ce n'est pas sa composante principale. Mais cette obligation est aussi une simplification considérable. D'une part, le champ de l'analyse préalable est restreint, car le fait social à décrire doit être significatif par rapport à un objectif préalablement fixé; d'autre part, il n'y a pas de difficulté pour trouver une norme de référence, puisqu'elle reproduit l'objectif du Plan. Celui-ci constitue donc une facilité. De plus, il introduit une plus grande cohérence entre les indicateurs.

— *Un instrument limité.*

Le cadre de planification dans lequel se situent les indicateurs est à l'origine de certaines de leurs faiblesses. L'obligation de déboucher à une date fixée a parfois empêché d'approfondir l'analyse. Le recours systématique à l'avis de spécialistes peut être source de conformisme. L'obligation de s'attacher aux objectifs du Plan conduit parfois à donner une représentation biaisée de la réalité. Une dernière faiblesse ne doit pas être sous-estimée, qui tient au caractère officiel des indicateurs : une grande partie du champ social

---

(1) La diffusion de la revue est d'environ 1 500 à 2 000 exemplaires — y compris l'Administration et la presse — dont 600 à 700 abonnés payants.

leur échappe. Il est évident que les indicateurs n'ont pas vocation à traiter des sujets qui n'entrent pas dans les préoccupations du Plan. Mais d'autres indicateurs n'ont pas pu voir le jour, soit parce que les données statistiques n'ont pas la fiabilité que « le public est en droit d'attendre d'une revue de l'I.N.S.E.E. », soit parce que le problème est trop sensible pour être traité par « un statisticien irresponsable ». Il ne s'agit pas de jeter la pierre à l'Administration, car cette réaction répond à une certaine attitude du public. Mais elle interdit aux indicateurs tout un pan de la réalité sociale. Par ailleurs, il est clair que la qualité des indicateurs est directement fonction de celle des objectifs affichés.

Il ne faut toutefois pas confondre insuffisance et spécificité. Le but d'un indicateur du Plan est d'éclairer une problématique du Plan, et non d'y substituer sa propre logique. Cette contrainte de l'exercice donne à l'instrument son originalité; et toutes ses caractéristiques ne sont pas transposables. L'ambiguïté vient probablement de ce que les recherches méthodologiques ont, le plus souvent, porté sur les indicateurs en général; et que le produit final est constitué d'indicateurs de politique sociale. Il ne faut pas juger ceux-ci à partir de critères propres aux indicateurs de recherche.

#### b) *Une étape à dépasser*

Les difficultés rencontrées lors de l'élaboration des indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan ne doivent pas être considérées comme de simples accidents. Elles traduisent probablement un hiatus entre, d'une part, l'état de la méthodologie des indicateurs et, d'autre part, celui des statistiques et des recherches sociales quantitatives. Des indicateurs sociaux du Plan devraient, dans le futur, bénéficier de l'amélioration des sources statistiques. Mais des progrès significatifs passent par de meilleures analyses préalables, qui ne peuvent être que décentralisées, et par un renforcement de la spécificité de l'instrument.

Les indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan ont été en retrait par rapport à l'état de la méthodologie, parce qu'une contradiction n'a pas pu être surmontée. D'une part, des analyses approfondies et diverses ne pouvaient être rapidement conduites que par des spécialistes des domaines concernés; d'autre part, les recherches méthodologiques avaient été principalement conduites par un petit groupe, qui n'avait pas suffisamment transmis son expérience. Avec le recul du temps, la nécessité de décentraliser les analyses préalables est encore renforcée. Le domaine social ne dispose pas du corps théorique qui, en économie, permet de traiter une question sans devoir nécessairement la destiner à nourrir l'analyse préalable. Or, le Commissariat du Plan et l'I.N.S.E.E. n'ont ni les moyens, ni la vocation d'engager des recherches théoriques à tous les niveaux. Les futurs indicateurs sociaux seront donc le reflet des divers travaux qui auront été conduits dans l'ensemble de l'Administration, et hors de celle-ci. Cela suppose un recensement par le Commissariat du Plan des diverses études poursuivies dans l'Administration ou avec l'aide de l'État, et un dialogue avec les équipes travaillant sur les thèmes qui

touchent aux options du Plan. Par contre, l'expérience du passé conduit à envisager une centralisation de l'élaboration des indicateurs. Ceux-ci doivent en effet répondre à certaines caractéristiques; et leur mise en place nécessite de bien connaître les problématiques du Plan et d'agir rapidement car les options ne sont connues que quelques mois avant la date de bouclage du Plan.

L'avenir des indicateurs sociaux du Plan passe également par un renforcement de leur spécificité. Il faut prolonger la double option du VII<sup>e</sup> Plan : intégration des domaines sociaux et économiques, adaptation aux problématiques du Plan.

Chaque indicateur n'est qu'un élément d'un ensemble plus vaste. Cette nécessaire mise en relation a été partiellement obtenue sur le plan économique, et recherchée pour les indicateurs sociaux; et l'objectif a été d'intégrer les indicateurs sociaux et économiques. Cela est difficile : les champs ne sont pas les mêmes, les méthodes d'analyse différentes et le degré de théorisation inégal; par ailleurs, certaines dynamiques sont strictement sociales, et d'autres essentiellement économiques. Il est néanmoins nécessaire de mettre en relation les aspects sociaux et économiques d'un même problème. C'est ce qui a été tenté avec les indicateurs d'emploi du VII<sup>e</sup> Plan, et ce qui devrait être systématisé. La réalité sociale serait ainsi intégrée dans l'analyse; elle cesserait d'être une caution, ou au mieux le « coût social » d'un objectif économique. La démarche est difficile; surtout si on veut éviter que ce rapprochement ne soit qu'une application au domaine social des méthodes d'analyse économique. Une telle démarche suppose également une unicité de leur diffusion.

Les indicateurs du Plan n'ont de sens que par rapport à leur objet, c'est-à-dire les problématiques du Plan. Encore faut-il qu'il y ait dans le Plan des objectifs précis et des stratégies pour les atteindre. C'est généralement le cas dans le domaine économique, et l'élaboration des indicateurs en a été simplifiée. Ainsi, l'objectif d'équilibre du commerce extérieur dans le VII<sup>e</sup> Plan repose sur des hypothèses de compétitivité de l'industrie et sur un double redéploiement, sectoriel et géographique; et les indicateurs suivent des variables estimées représentatives de ces conditions de réalisation. Le problème est plus compliqué dans le domaine social : les stratégies sont difficiles à mettre en place; et leur mise en œuvre est parfois délicate à décrire, ne serait-ce qu'en raison des temps propres aux phénomènes sociaux. La qualité scientifique des indicateurs apparaît ainsi fonction de celle du Plan; et, d'une certaine façon, ceux-ci jouent un rôle de révélateur. La nécessité de mieux « coller » à leur objet devrait conduire les indicateurs à une plus grande adaptation au Plan, et donc à un renforcement de leur particularisme. Cela devrait conduire à les distinguer encore davantage des statistiques, ce qui est actuellement favorisé par l'autonomie de publication. Cela implique également que les liens avec les problématiques du Plan soient à la fois accentués et plus apparents que par le passé. Au niveau de l'élaboration des indicateurs, une telle démarche signifie la mise en place de statistiques adaptées à ces objectifs sociaux, c'est-à-dire une démarche inverse de celle

suivie jusqu'à présent; encore faut-il que l'horizon prospectif du Plan, en ce domaine, soit cohérent avec la durée des évolutions et avec la périodicité des indicateurs.

Une telle évolution, qui prolongerait les options prises lors du VII<sup>e</sup> Plan, n'est pas la plus probable. D'autres voies sont ouvertes, dont le caractère thématique traduirait les nouvelles orientations du Plan. Mais même dans cette hypothèse, la notion de système global semble difficilement pouvoir être abandonnée.

Les indicateurs sociaux du VII<sup>e</sup> Plan ont marqué une étape dans le développement de l'instrument. D'une part, ils ont montré la nécessité de s'ouvrir vers l'extérieur, afin de promouvoir les acquis méthodologiques et de bénéficier des recherches sociales poursuivies ailleurs; d'autre part, ils traduisent une double option d'intégration et de spécificité. Cela implique, en particulier, qu'ils se différencieront de plus en plus des indicateurs d'analyse et de recherche. Ce dernier type d'indicateur social est ainsi appelé à un développement propre. Même si une partie de l'expérience du Plan est transposable, il devra s'affirmer et dégager ses caractéristiques propres. L'indicateur social est un outil d'analyse et de compréhension mis à la disposition des chercheurs; il sera ce que ceux-ci en feront.

#### BIBLIOGRAPHIE

- [1] ANDREANI (E.), Planification sociale et indicateurs sociaux, in La planification en France et au Japon, *Les Collections de l'I.N.S.E.E.*, série C, n° 61, 1978.
- [2] ATREIZE, *La planification en pratique*, Éditions ouvrières, Paris, 1971.
- [3] BUSSERY (H.) et JURA (M.), Les indicateurs du VII<sup>e</sup> Plan, *Économie et Statistique*, n° 89, mai 1977.
- [4] CLICHE (P.), Projet Doris (note ronéotée du Ministère des Affaires sociales du Québec), Direction de la planification, août 1975.
- [5] Données sociales 1974, *Les Collections de l'I.N.S.E.E.*, série M, n° 39, 1974.
- [6] GIRARDEAU (C.), Les indicateurs sociaux, in Statistiques sociales, méthodes et sources, *Les Collections de l'I.N.S.E.E.*, série C, n° 14, 1972.
- [7] Les indicateurs associés au VI<sup>e</sup> Plan, *Économie et Statistique*, n° 26, septembre 1971.
- [8] Les indicateurs du VII<sup>e</sup> Plan, Revue trimestrielle éditée par l'I.N.S.E.E., à la demande du Commissariat Général du Plan, à partir de 1977.
- [9] Rapport du groupe de travail *Indicateurs sociaux et économiques* du VII<sup>e</sup> Plan, La Documentation française, Paris, 1976.