



Universidade Técnica de Lisboa

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO



A Política Social: fundamentos teóricos  
para a sua elaboração e avaliação.  
Articulação com a Política Económica.

Doc. EEEPS-M3-03

Abril de 1991

**ESTUDOS ESPECIALIZADOS  
EM  
ECONOMIA  
E  
POLÍTICA SOCIAL**

Rua Miguel Lupi, 20 - 1200 Lisboa - Tel. 60 70 99 - Telex 65940 ISEUTL P - Telefax 67 41 53

L 349

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

I. S. E. G.  
Biblioteca

Ser. 1343/13-03



ESTUDOS ESPECIALIZADOS EM ECONOMIA E POLÍTICA SOCIAL

(Curso de pós-graduação)

A Política Social: fundamentos teóricos  
para a sua elaboração e avaliação.  
Articulação com a Política Económica.

Doc. EEEPS-M3-03

Abril de 1991

Profª Maria Manuela Silva

I S E G  
Ano lectivo 1990/91

## INDICE

### Texto 1

La distinction entre l'économique et le social et les conceptions de la politique sociale in Xavier Greffe (1975) - La politique sociale, PUF

### Texto 2

Illustrative examples of social indicators for different types of countries in M.V.S. RAO e outros (1978) - Indicators of Human and Social Development, The United Nations University

### Texto 3

Introdução (cap. 1) e Fixação de objetivos (cap. 4) in E. Imperatori e M.R. Giraldes (1983) - Metodologia do Planeamento da Saúde

### Texto 4

Rationality and Decision-making in C. Ham and M. Hill (1986) - The policy process in the modern capitalist state, Harvest Press

### Texto 5

L'analyse libérale de la politique sociale: l'égalisation des chances, in X. Greffe (1975) - Obra citada

### Texto 6

La reproduction des inégalités et la critique de la politique sociale, in X. Greffe (1975) - Obra citada

Nota: Este caderno destina-se a servir de apoio à matéria incluída nos caps. 3 e 4 do Programa.



Xavier G R E F F E

La politique sociale

PAF, 1975-

## CHAPITRE PREMIER

La distinction  
entre l'économique et le social  
et les conceptions de la politique sociale

Il existe trois manières de distinguer l'économique du social, et, par voie de conséquence, de considérer la politique sociale.

La première, ou méthode empirique, consiste à opposer l'économique au social à partir de repères institutionnels et non d'une problématique d'ensemble. La politique sociale y sera donc alternativement définie par l'originalité des moyens, des fins ou des agents qui y participent.

La seconde manière voit dans le social la conjonction de toutes les insuffisances, inégalités et insécurités laissées en suspens par le fonctionnement du système économique. La politique sociale sera alors l'ensemble des mesures mises en œuvre pour corriger ces effets pervers du système économique, sans qu'on s'interroge sérieusement sur leur origine. Cette conception repose sur une séparation absolue de l'économique vis-à-vis du social et conduit à présumer que toute politique sociale bénéficie à ceux à qui elle s'adresse.

La troisième manière de concevoir la distinction met en cause aussi bien cette séparation que cette conclusion. L'approche matérialiste ou de la reproduction identifiera le social comme le système de classes auquel conduit une certaine structure économique. Ce système de classes devra être envisagé sous toutes ses formes, et la politique sociale sera cette partie de la « politique » en général qui vise plus particulièrement à assurer la reproduction des classes.

## 1. LES MÉTHODES EMPIRIQUES

On étudiera ici quatre méthodes de distinction entre l'économique et le social :

- celle opposant les « objets » aux « personnes » ;
- celle opposant les « individus » aux « groupes » ;
- celle opposant la « demande solvable » aux « besoins » ;
- celle opposant « les moyens » aux « fins ».

A) *Opposition objets-personnes*. — Une première méthode fait reposer la séparation entre l'économique et le social sur l'opposition des objets aux personnes.

L'économie recouvre le domaine de la production, distribution et conservation des objets ; le social recouvre le domaine des personnes. Au social revient donc le soin de s'assurer que les personnes bénéficient de conditions de vie correctes, qu'elles soient prévenues contre des risques exceptionnels, et à la politique sociale le soin de mettre en œuvre les moyens correspondants. Elle devient alors alternativement, selon que l'on considère la personne en tant que producteur, inactif, consommateur, etc., la politique de protection des travailleurs, la politique des personnes âgées, la politique du niveau de vie minimum, etc. On retrouve cette conception dans un certain nombre de travaux de l'I.N.S.E.E. : « Un tiers environ des pages de l'*Annuaire statistique de la France* sont consacrées à ce que l'on peut appeler le domaine social : démographie, emploi, santé, enseignement, justice, conditions de vie des personnes ou des familles, etc. »<sup>1</sup>.

Ce type de formulation appelle deux remarques :

— Sans avoir à approfondir l'analyse, on peut constater que la division objets/personnes est elle aussi présente au sein de l'économie. Sans doute le concept d'agent éco-

1. *Données sociales*, n° 1, I.N.S.E.E., 1973, p. 1.

nomique constitue-t-il une abstraction éloignée de la personne, mais toute concrétisation de l'analyse économique conduit à repasser tôt ou tard au niveau des personnes. L'opposition perd donc son sens, à moins de voir dans le social une concrétisation de l'économie, ce qui n'est ni logique, ni pertinent.

— Cette séparation est biaisée dès le départ. En présumant le social comme articulé par des préoccupations de bien-être, de qualité, de satisfaction, etc., on opère un cliché fallacieux entre l'économique et le social. La politique sociale est systématiquement interprétée comme opérant des corrections ou des compensations bénéfiques en opposition à un système économique dont les résultats sont critiquables.

B) *Opposition individus-groupes*. — En guise de réponse à ces critiques, un second critère oppose l'économique au social en réservant au premier la sphère des « individus » et au second la sphère des « groupes ».

La pseudo-dichotomie entre objets et personnes paraît ainsi être surmontée. L'économique se cristallise autour de l'individu traité en tant qu'agent et le social autour des groupes : les travailleurs, les vieillards, les handicapés, etc. La politique sociale devient l'ensemble des mesures visant à améliorer la situation de certains groupes, et son domaine s'étendra d'autant plus que l'on pourra identifier des groupes défavorisés justifiant des mesures compensatrices : « Corrélativement il s'avère que la méconnaissance des autres aspects de la réalité sociale, relatifs aux fonctions collectives, à l'environnement, à la situation des diverses catégories d'une population comme à la transformation de la société, peut amener de graves mécomptes dans l'action gouvernementale et administrative »<sup>1</sup>.

Ce critère apparaît moins sommaire que le précédent, mais il reste critiquable à deux titres.

1. C. GIRARDEAU, *Vers un système de statistiques sociales*, dans *Statistiques sociales*, I.N.S.E.E., c. 14, p. 9.

Sans doute est-il meilleur de fonder l'opposition du social à l'économique sur la base des groupes. Lorsque l'analyse économique les considère ce n'est généralement pas en tant qu'une réalité propre mais plutôt en tant qu'une somme d'éléments homogènes. Mais le critère ne permet en rien d'identifier la raison d'être des mesures sociales. La liste des groupes concernés n'est pas limitative et au lieu de s'interroger sur l'exclusion de certains groupes, et donc sur l'opposition liée de groupes « avantagés et désavantagés » ou « intégrés et exclus », l'analyse se contente de les cataloguer en expliquant leur état par une infinité de causes. Le critère est donc superficiel, il n'a plus aucune portée opératoire, et, faute d'éclaircir le champ du social, il obscurcit celui de l'économique en le réduisant à une interférence entre individus.

On arrive immédiatement à la seconde critique : le social est justifié par des conditions d'équité, de réadaptation, d'intégration et de promotion. Sans nier l'existence d'effets différentiels, on considère que la politique sociale est naturellement profitable à ceux qu'elle concerne. Aucune interprétation nuancée de sa fonction et de ses effets n'est possible : le critère est biaisé.

C) *Opposition demande soluble-besoins.* — Un autre critère oppose l'économique au social en ramenant le premier à la demande soluble et le second au domaine des besoins « essentiels » non satisfaits. On définit alors la politique sociale comme l'ensemble de mesures destiné à satisfaire ces besoins. Elle devient alternativement politique de l'éducation, politique de la santé, politique du logement, etc. La liste de telles politiques peut être construite en recoupant le caractère « essentiel » ou non de certains besoins avec le niveau de solvabilité des individus. Aux Etats-Unis le *Rapport social* illustre de manière éclatante cette conception ; on y trouve pour rubriques fondamentales : la santé, l'éducation, la pollution, le « niveau de vie » des familles, etc. Cette conception apparaît d'autant

plus simple qu'elle correspond souvent à la nécessité administrative de contrôler les moyens mis en œuvre dans un domaine donné. Mais cette simplicité se fait aux dépens de sa portée explicative.

— On peut s'interroger, en premier lieu, sur la nature de ces besoins fondamentaux. Sont-ils donnés une fois pour toutes, auquel cas la politique sociale arrivera un jour ou l'autre à ses fins ; ou se renouvellent-ils continuellement, auquel cas elle risque de ne jamais être efficace.

— On peut se demander, en second lieu, pourquoi il y aurait d'abord une satisfaction des besoins solvables, puis un constat d'échec, et enfin la mise en œuvre d'une politique sociale ? La mise en œuvre de plusieurs mécanismes de satisfaction des besoins (marché, politique sociale) ne se fait-elle pas concurremment et de manière liée, de telle sorte que la politique sociale pourrait découler d'une rationalité toute différente de celle qui consiste à faire de ce mécanisme le rattrapage des défaillances du marché.

— On retrouve enfin le biais déjà signalé. En appréhendant le social comme un ensemble de satisfactions additionnelles, la politique sociale est présumée systématiquement favorable à ceux qui en font l'objet. Malgré une construction habile, ce critère n'est donc ni plus opératoire ni moins biaisé que les précédents.

D) *Opposition moyens-fins.* — Un dernier critère oppose l'économique au social en faisant du premier le domaine des moyens et du second le domaine des fins. L'objet de la politique sociale serait donc de définir des fins à respecter et de réaménager les moyens en conséquence. Le bien-être, la justice, le bonheur, l'égalité des chances constituent alors les thèmes de base de la politique sociale. Nous retrouvons ce critère fondamental (V. chap. III) mais on peut relever dès maintenant les ambiguïtés et les confusions auxquelles il conduit.

— Il est purement formel, et, par là, dénué d'intérêt pratique. Il peut s'appliquer n'importe où, à n'importe

quel problème. Cela est d'ailleurs reconnu implicitement dans la mesure où pour préciser les choses on qualifie souvent les différents fins de « sociales » (bien-être social, justice sociale, bonheur social, etc.).

— Il suppose l'indifférence des moyens employés par rapport aux fins, supposition intenable dont la construction des indicateurs sociaux a tenu compte.

— Rien n'est précisé sur la priorité à établir entre les différentes fins, et leur processus de sélection. L'analyse se situera comme elle le pourra entre deux extrêmes : partir de la « fin » de l'économie, ce qui devient rapidement le respect de la rationalité marchande, ou cataloguer une série de fins hiérarchisées, ce qui conduit à une anthropologie naïve et moralisante.

— L'analyse est de nouveau biaisée : les fins dont il s'agit ne peuvent être que bénéfiques. En faisant du social le refuge des valeurs violées par l'économie ou des insatisfactions qu'elle crée, les critères conduisent à une interprétation à sens unique de la politique sociale.

Ce critère de distinction entre l'économique et le social présente donc les mêmes défauts que précédemment. Au lieu d'envisager l'économique et le social comme les deux aspects ou les deux parties d'un même ensemble, il s'attache à certaines formes mal définies. La « frontière » mise à jour est donc superficielle, instable, et insusceptible de donner un contenu opératoire à l'analyse.

## 2. LA QUESTION SOCIALE

Il a toujours existé chez les économistes une manière plus globale de poser le problème de la distinction entre l'économique et le social. On y considère que le fonctionnement de l'économie crée des déséquilibres, injustices et inégalités, qu'il ne résout jamais, et qu'il amplifie souvent. Les individus ne pouvant les corriger d'eux-mêmes, l'inter-

vention de l'Etat s'impose. La « question sociale » consiste à délimiter les fondements et moyens d'une telle intervention. Elle conduit généralement à mettre en place des structures productives nouvelles (équipements collectifs) ou des mécanismes nouveaux de répartition du revenu (transferts, sécurité sociale), et on arrive ainsi à la thèse suivant laquelle le social réaménage la répartition des biens et services produits par l'économie. Historiquement, la question sociale a été articulée à partir de trois problèmes : celui de la pauvreté, celui de la propriété et celui de l'égalité des chances. L'étude de ce dernier sera reprise en détail dans le chapitre III, mais nous pouvons en résumer les principaux aspects.

La prise de conscience de la pauvreté dans le système capitaliste est très ancienne. Aux études sur l'évolution des salaires réels et la misère des campagnes françaises, correspondent celles de Malthus sur le fonctionnement de la Loi des Pauvres. Avec le Comité de Mendicité de la Révolution, la prise de conscience de l'existence d'une « population souffrante » donne lieu à des propositions concrètes mais rapidement avortées. Le régime de protection défini par le Comité de Mendicité échoue pour des raisons financières au moment même où les pauvres sont pourchassés au titre des lois condamnant la mendicité. Les enquêtes sur la misère industrielle donnerent lieu à des positions plus nettes sur les rapports entre la pauvreté et le système économique, définissant ainsi les fondements alternatifs de la politique sociale. Pour certains, tel Villermé, la pauvreté repose sur la personnalité des individus : ils sont pauvres pour des raisons morales plus qu'économiques, et c'est leur absence de rigueur ou d'application au travail qui les pousse aux marges de la société. La suppression de la pauvreté passe donc par le renforcement de la morale individuelle et la politique sociale doit se limiter à agir sur les enfants qui ne peuvent être tenus pour responsables d'eux-mêmes. Pour d'autres, tel Buret, la pauvreté repose sur les diffé-

cultés que le système fait peser sur les individus qui y sont intégrés dans des circonstances défavorables, notamment le manque de ressources initiales. On ne peut donc les tenir pour responsables des maux qu'ils supportent et un ensemble de mesures doivent être prises pour les assurer d'une certaine protection. Aux mesures d'assistance limitées définies par Villerme, Buret répondra par la nécessité de mettre en place un système d'assurance plus général.

La remise en cause de la propriété va également contribuer à poser la question sociale. De Sismondi à Marx, une série d'économistes ne se contentent plus de limiter leurs analyses aux manifestations immédiates de la misère ou de la pauvreté. Ils font remonter l'examen aux structures du système, et donc à la propriété privée qui le fonde. Là encore les solutions sont variées : alors que les uns verront dans la suppression de la propriété la seule solution efficace, d'autres chercheront à définir un degré optimal de propriété, en contraignant son étendue ou son utilisation. Les premiers en déduiront qu'il ne peut y avoir de politique authentiquement sociale, celle-ci ne pouvant qu'anesthésier les effets de l'inégalité ; les seconds jeteront les fondements de l'expression officielle de la politique sociale contemporaine. Dans cette tendance, l'un des économistes les plus célèbres et les plus oubliés sous cet angle sera Walras, pour qui la « nationalisation des sols » dans une économie de marché était le moyen d'allier la justice à l'efficacité.

La solution contemporaine de la question sociale s'organise aujourd'hui autour du thème de l'égalité des chances. Au-delà de la critique passive de la pauvreté et en deçà d'une remise en cause dangereuse de la propriété, on fonde la politique sociale sur la nécessité d'assurer l'égalité des chances face au système économique. En offrant aux plus défavorisés un moyen de s'intégrer normalement à la consommation, les échecs du système économique ne pourront plus reposer que sur l'incapacité des individus. La

provision d'éducation, de santé, de logement et la garantie d'un revenu minimum résolvent ainsi la question sociale : « Alors que l'égalité des revenus n'est généralement pas un objectif que l'on peut atteindre dans l'immédiat, l'égalité des chances d'acquiescer un revenu minimum... est un objectif possible et souhaitable... »<sup>1</sup>. On peut constater que l'utilisation des équipements collectifs et la mise en place de mécanismes financiers d'assurance ou d'aide s'inscrivent *a priori* dans cette perspective.

La solution est habile car elle permet d'interpréter simultanément l'ensemble des mesures sociales contemporaines. Ce faisant, on semble ignorer que cette solution évite de poser les questions de fond sur le système et de mettre en cause le mécanisme du marché. Mais en permettant sur un plan formel la réconciliation de la justice et de l'efficacité, le concept de l'égalité des chances jette les fondements d'une politique sociale « scientifique », qui ne saurait nuire à qui que ce soit.

### 3. LA CONCEPTION MATÉRIALISTE DE LA POLITIQUE SOCIALE

Les analyses que l'on vient de résumer se sont toujours efforcées de séparer clairement l'économique du social. Il en résulte une conception très formelle de leurs rapports : le social est en dehors du champ de l'économique, et la politique sociale intervient pour corriger des mécanismes dont elle n'est pas responsable. A aucun moment il n'est envisagé que la politique sociale puisse avoir des effets autres que bénéfiques, qui se conjugueraient au fonctionnement du système économique au lieu d'en corriger les défaillances. A aucun moment elle n'a conscience de la constatation faite par Marx : le développement du capitalisme est une immense accumulation de richesses faite sur une immense accumulation de misères humaines. L'ana-

1. *Social Policy and the distribution of Income in the Nation*, O.N.U., ST/SOA, 88, 1969, p. 3.

lyse matérialiste va justement renverser cette démarche et ses conclusions. En considérant que les structures économiques et sociales sont en interaction dialectique elle renversera la présomption de bienfaisance attachée aux effets de la politique sociale, censés contribuer au contraire à la reproduction des inégalités.

#### A) *Structure économique et structure sociale*

Si nous partons de la définition donnée par Marx de la structure économique, c'est « l'ensemble de rapports de production » correspondant à un « degré donné de développement des forces productives matérielles »... « Dans la production sociale de leur existence, les hommes nouent des rapports déterminés, nécessaires, indépendants de leur volonté ; ces rapports de production correspondent à un degré donné du développement de leurs forces productives matérielles. L'ensemble de ces rapports forme la structure économique de la société »<sup>1</sup>. Le champ économique n'est donc pas un espace homogène, unidimensionnel, éternel. C'est un réseau de liens et de rapports objectifs, en perpétuelle transformation sous l'impulsion des forces productives et des rapports de production eux-mêmes. Le concept de structure économique « ensemble de rapports de production » constitue donc le maillon essentiel de l'analyse<sup>2</sup>.

On peut isoler au sein de cette structure économique une structure sociale car l'analyse de la structure économique révèle un fait essentiel : la division de la société en classes, c'est-à-dire un ensemble d'individus occupant la même position par rapport aux moyens de la production et qui en ont la conscience. Les individus ne sont pas isolés et interchangeables, mais individualisés dans la société où ils constituent des groupes sociaux en opposition. A chaque

1. *Critique de l'économie politique, Œuvres de Marx, La Pléiade*, t. 1, p. 272.

2. F. ENGELS, Correspondance à Starkenburg, *Œuvres choisies Marx-Engels*, Editions de Moscou, p. 553.

système économique correspond donc une structure sociale spécifique. Elle ne saurait constituer à elle toute seule la représentation exhaustive de la réalité concrète, mais elle constitue le concept opératoire qui permet de saisir la contradiction fondamentale d'une société. En outre, elle contribue à articuler la structure économique et par là à sa reproduction.

On peut donc distinguer avec précision l'économique : unité de forces productives et de rapports de production, du social : unité contradictoire de classes antagonistes. Bien que liées, elles ne se confondent pas. L'une se réfère à l'articulation de la mise en œuvre des moyens de la production, l'autre se réfère à l'articulation des hommes qui y correspondent.

Si la structure économique constitue le fondement et la base matérielle sur laquelle « s'éleve » une structure sociale, cette structure sociale réagit à son tour sur la structure économique. A la structure sociale correspond un état juridico-politique qui donnera une signification réelle et historique au fonctionnement de l'économie. Les catégories économiques ne peuvent donc pas être « isolées » comme le fait la théorie dominante ; elles sont enserrées dans le social, imprégnées par lui : à certains moments de l'histoire, une machine à filer le coton est du capital alors qu'à d'autres elle peut ne pas l'être<sup>1</sup>.

#### B) *Reproduction économique et reproduction sociale*

Toute société doit assurer la reproduction des conditions de son existence pour maintenir en permanence le produit social et pour satisfaire ses besoins. Ces « conditions » nécessaires qu'il faut reproduire consistent non seulement dans un certain nombre de moyens matériels, mais aussi dans les rapports sociaux de production. On a donc une double reproduction : économique et sociale, en sachant

1. V. MARX, *op. cit.*, p. 212.

qu'elles s'opèrent simultanément et de manière intégrée. Dans le système capitaliste contemporain la production de l'éducation n'est pas seulement un moyen d'adapter la force de travail à un appareil de plus en plus technique ; elle est aussi un moyen d'assurer la reproduction de classes dans la mesure où cette éducation est différenciée suivant les groupes d'individus qu'elle traite.

Plus généralement, ces deux reproductions s'accomplissent bien de manière inhérente : prenons le cas du système capitaliste. Au début du processus productif l'avance du capital argent permet au capitaliste d'acheter et de combiner entre eux les moyens de production et la force de travail. La réalisation de la valeur produite sur le marché permet de reconstruire celle des moyens de production et de la force de travail. Mais comme les détenteurs de la force de travail n'ont perçu que ce qui était nécessaire à sa reproduction, ils ne peuvent accumuler et doivent donc pour vivre se représenter sur le marché du travail, où ils sont associés aux moyens de production par le capitaliste : la reproduction économique a permis la reproduction sociale, qui à son tour rend de nouveau possible la production économique.

### C) *Politique économique et politique sociale*

Si les deux reproductions : économique et sociale, vont de pair, les deux politiques qu'elles impliquent vont également aller de pair. La politique économique cherche à assurer ou à « régulariser » la reproduction des moyens de production : récupération du capital avancé au début du cycle ; consommation par les travailleurs des valeurs nécessaires à leur reconstitution en tant que tels. La politique sociale cherche à assurer la reproduction des rapports sociaux, c'est-à-dire à contrôler et à diversifier la production des valeurs d'usage de telle sorte que les appartenances de classes soient bien reproduites : il faut par exemple que les travailleurs consomment un certain type de connais-

sances, mais que cette consommation ne diffère pas de celle exigée par le système de classes. Le travailleur « formé » reste d'abord un travailleur prolétaire.

De cette manière, les deux politiques s'intègrent logiquement dans une même stratégie. On peut néanmoins poser trois problèmes :

— La rationalité sous-jacente à la politique économique qui est celle de l'équivalence entre les valeurs produites et les valeurs récupérées n'entre-t-elle pas en contradiction avec celle sous-jacente à la politique sociale de la différenciation des valeurs ? Non, dans la mesure où l'équivalence visée par la politique économique est l'équivalence abstraite des valeurs d'échange et du travail abstrait, alors que la différenciation visée par la politique sociale est la différenciation concrète des valeurs d'usage et du travail concret.

— Existe-t-il des mécanismes propres à la politique sociale tels que les équipements publics ? Non, tous les équipements du système participent en fait à la reproduction des rapports sociaux, leur nature publique ou privée jouant un rôle secondaire. L'entreprise privée et la clinique privée jouent un rôle au moins égal aux équipements publics.

— Les objectifs de la politique sociale sont-ils toujours les mêmes ? Non, dans la mesure où le système économique est en voie de transformation ou de transition. La volonté de mettre en place une nouvelle structure économique implique la mise en place d'une nouvelle structure sociale. La politique sociale n'aura donc plus pour objet de reproduire la structure sociale existante, mais de la modifier compte tenu des contraintes historiques où elle se situe : organisation technique de la division du travail, nécessité d'alliances de classes, etc.<sup>1</sup>.

Cette conception de la politique sociale supprime les ambiguïtés majeures des positions précédentes : l'imprécision des critères, et le contenu biaisé des conclusions.

1. V. C. BERTHELEMI, *Calcul économique et formes de propriété*, Maspero, 1971 ; X. GRERFF, *Economie sociale algérienne*, Université d'Alger, 1973.

— L'approche matérialiste pose dans sa totalité la relation entre l'économique et le social et la dégage de tout dualisme. Elle évite ainsi de se demander si des fonctions telles que l'éducation ont un rôle économique ou social, ou encore si la redistribution des revenus relève de la politique économique ou de la politique sociale. Au problème non résolu des frontières est substitué celui de la coexistence de deux optiques, différentes, mais logiquement réunies.

— L'approche matérialiste lève la présomption de bien-faisance officiellement attachée aux politiques sociales pour montrer que l'amélioration économique de la situation d'une classe peut être simultanément récupérée du point de vue social. Ce faisant, l'intérêt n'est pas seulement d'expliquer certaines « curiosités historiques » telles que la reproduction des inégalités sociales. Elle est aussi de présenter une analyse radicalement inversée des mesures sociales. La politique sociale capitaliste ne peut, dans cette problématique, qu'agir dans le sens des intérêts privés qui possèdent les moyens de production et décident de la répartition du produit. La transformation de ses effets n'est pas liée à l'augmentation des mesures mais à la transformation du pouvoir :

« La crise du logement — à laquelle la presse de nos jours porte une si grande attention — ne réside pas dans le fait universel que la classe ouvrière est mal logée et vit dans des logements surpeuplés et malsains. Cette crise du logement-là n'est pas une particularité du moment présent ; elle n'est pas même un de ces maux qui soit propre au prolétariat moderne, et le distinguerait de toutes les classes opprimées qui l'ont précédé ; bien au contraire, toutes les classes opprimées de tous les temps ont été à peu près également touchées. Pour mettre fin à cette crise du logement il n'y a qu'un seul moyen : éliminer simplement et purement l'exploitation de la classe laborieuse par la classe dominante »<sup>1</sup>.

1. F. ENGELS, *La question du logement*, Ed. Sociales, 1957, p. 21-22.

## CHAPITRE II

### Les mesures sociales et leur comptabilisation

A la suite de l'étude théorique de la séparation entre l'économique et le social, il apparaît nécessaire de procéder à une appréhension empirique du contenu des politiques sociales, c'est-à-dire la description des mesures « dites » sociales, et des tentatives de quantification dont elles font l'objet.

#### I. LA CLASSIFICATION DES MESURES SOCIALES

Une première étape dans la systématisation de la politique sociale consiste à regrouper les mesures en des catégories synthétiques, leur agencement permettant ultérieurement de faire apparaître les articulations fondamentales de la politique sociale. Ces regroupements seront faits à partir de plusieurs critères :

- les mécanismes utilisés ;
- les domaines d'intervention ;
- les individus ou groupes d'individus concernés ;
- les objectifs visés.

#### A) *La classification des mesures sociales en fonction de la nature des mécanismes utilisés*

On peut différencier les mesures sociales suivant les mécanismes de réalisation qu'elles impliquent. On dis-

tingue alors : les mesures juridiques, la production directe, les garanties financières, les mesures fiscales.

a) *Les mesures juridiques* assurent les individus de l'existence de certains droits et imposent corrélativement des obligations à ces individus ou à d'autres. Il s'agira par exemple :

- de la proclamation de droits « sociaux » : droit à l'éducation, droit à la santé ;
- de la définition des conditions de travail qui devront être respectées par tous les employeurs ;
- de la fixation de normes minima quant à la santé ou à l'hygiène ;
- du contrôle de certaines professions en raison de leurs implications jugées fondamentales pour le bien-être (contrôle des professions médicales ou enseignantes).

b) *Par production directe*, on entend la mise à la disposition, gratuite ou payante, de biens et services aux utilisateurs potentiels. Généralement produits par des équipements collectifs, ils peuvent être publics ou privés. Il s'agit de l'éducation, de la santé, du logement, etc.

c) *Par garanties financières* on entend des mesures de financement direct ou indirect de dépenses jugées indispensables. Elles impliquent deux mécanismes différents (mais qui peuvent se cumuler) :

— Il peut s'agir de dépenses d'assurance, c'est-à-dire visant à élargir la couverture des risques par la perception systématique de cotisations sur une base étendue : couverture financière des besoins liés à la maladie et aux accidents du travail, aux charges familiales, à la vieillesse et aux invalidités, etc. On retrouve ainsi les assurances sociales dont la différence avec un système d'assurance privée réside moins, au départ, dans le principe que dans les modalités extrêmement larges de prévention des risques. L'interdépendance entre les couvertures de risques d'une part, et

entre les assurés d'autre part, fait que ces assurances permettent des processus redistributifs, exclus par nature dans le cas d'assurances privées.

— Il peut s'agir de dépenses d'assistance, dont l'existence n'est plus liée au versement préalable de cotisations. N'impliquant aucune participation financière de la part de ceux qui en bénéficient, elles supposent nécessairement l'existence d'un processus redistributif. C'est une formule d'aide dont les manifestations les plus évidentes peuvent être trouvées dans certaines « allocations vieillesse », ou l'aide sociale.

d) *Par mesures fiscales*, on entend les mécanismes d'imposition différents suivant le niveau des revenus ou la catégorie d'activités et qui entraînent donc des participations financières différentes à des dépenses générales. Ces mécanismes résident par exemple dans la délimitation différentielle des assiettes fiscales, le quotient familial, des taux d'imposition variables selon le niveau du revenu, les exonérations, etc. Ce pourrait donc être simultanément des mesures d'incitation et de redistribution. Encore cette analyse en termes de redistribution suppose-t-elle que l'on puisse séparer la distribution de la redistribution et qu'il existe une distribution optimale de référence.

#### B) *La classification des mesures sociales en fonction de leurs domaines d'intervention*

Les domaines d'intervention de la politique sociale correspondent généralement à la satisfaction de « besoins » considérés comme fondamentaux pour les individus. Leur délimitation est donc subjective et, bien que variables, on peut néanmoins citer ceux-ci : l'existence de l'emploi et du revenu ; la protection des conditions de travail ; l'éducation, la formation et la culture ; l'hygiène publique et la santé ; le logement et l'urbanisme ; le temps et les loisirs.

a) *L'existence de l'emploi et la garantie des revenus.* — Par existence de l'emploi et garantie des revenus il s'agit non seulement d'assurer aux individus l'existence de revenus mais aussi leur correspondance à des minima jugés souhaitables par la société. Le premier objectif : l'existence et la permanence de la perception des revenus, implique que soient prévenues les interruptions dans la perception des revenus et compensées les pertes qui leur sont liées. Les mesures relatives à la résorption du chômage, au contrôle du droit de licenciement, à la formation permanente, à l'amélioration des mobilités géographiques et professionnelles répondent au premier objectif. Le second objectif implique l'existence d'un revenu minimum. Les mesures relatives à l'existence d'un salaire minimum, à la mensuration, à l'assurance contre des pertes exceptionnelles (maladie, chômage, vieillesse) répondent au second objectif. Cette seconde politique implique en fait que l'on sache :

— Quel est le minimum souhaitable ? Généralement considéré comme celui assurant la « subsistance », il obéit à des règles variables suivant le pays.

— Comment le faire respecter ? Certains pays posent le principe d'une rémunération minimale, indexée ou non ; d'autres préfèrent mettre en place un système de subventions complémentaires, voire même un impôt négatif.

b) *La protection des conditions de travail.* — Elle est généralement assurée par des mesures juridiques dont certaines ont des implications financières considérables. Leur affirmation formelle débouche souvent sur des applications concrètes très contestables, aussi la mesure sociale essentielle deviendra-t-elle ici le contrôle des droits affirmés. Ces mesures consistent principalement dans :

— la réglementation de la durée du travail : durée, maximum journalier, congé hebdomadaire, vacances, etc. ;

— la réglementation des conditions d'exercice du travail : contrôle des cadences, préventions des accidents et maladies du travail, etc. ;

— la réglementation des libertés d'expression et d'association des travailleurs dans l'entreprise : information, droit de réunions, délégués d'entreprise, sections syndicales d'entreprise, etc.

c) *L'éducation, la formation et la culture.* — Un autre domaine reconnu comme essentiel à la politique sociale est celui de l'éducation, de la formation et de la culture. Les mesures qui y sont prises peuvent être rangées en trois catégories.

Les premières correspondent à la mise en place de mécanismes de production et de transmission des connaissances. Il s'agit du système scolaire et universitaire, des centres d'apprentissage, des programmes de formation professionnelle, de la formation permanente, etc. Même s'ils ne sont pas de nature publique, ces mécanismes seront délimités par des normes de fonctionnement strictes.

Les secondes correspondent au financement des charges entraînées par la participation aux mécanismes éducatifs et des manques à gagner qu'ils provoquent chez les individus en âge de travailler.

Les troisièmes sont plus complexes. Il s'agit de subventions d'activités, soit dans les domaines éducatifs, soit dans les domaines culturels où elles constituent l'essentiel des moyens d'action. Ces subventions s'adressent alternativement aux producteurs ou aux consommateurs, ce choix dépendant des possibilités plus ou moins grandes d'exclusion de l'utilisation des services : si les consommateurs ne peuvent être exclus, les subventions seront versées directement aux producteurs.

d) *L'hygiène publique et la santé.* — Les mesures sociales sont ici caractérisées par leur hétérogénéité et leur complexité.

Une première série correspond à la mise en place d'une infrastructure générale susceptible d'assurer à l'aide du secteur privé, ou en concurrence avec lui, un traitement

préventif et curatif des maladies individuelles et des fléaux sociaux. Par infrastructure générale on entend ici tous les moyens matériels (hôpitaux, centres de dépiége, etc.) et humains nécessaires.

Une seconde série de mesures s'adresse aux malades pris individuellement. Il s'agit essentiellement du versement de prestations en nature destinées à couvrir les frais occasionnés par les soins, du versement de prestations en espèces destinées à compenser l'absence de ressources pendant les interruptions d'activité liées aux maladies, et des programmes d'aide sociale, c'est-à-dire de provision gratuite de soins à des individus jugés particulièrement nécessiteux.

e) *Le logement et l'urbanisme.* — La garantie de logements décentes liée à leur distribution adéquate dans l'espace constitue un des principaux domaines de la politique sociale. On peut bien entendu séparer ces deux objectifs, mais il est souhaitable de les considérer conjointement, la qualité d'un logement dépendant autant de ses qualités intrinsèques que de sa situation (localisation et environnement).

Les mesures fondamentales consistent ici dans :

- les réglementations juridiques relatives à la distribution de logements dans l'espace, ce qui implique le contrôle de l'utilisation des sols et des caractéristiques des logements. Ces réglementations se matérialisent dans les plans d'occupation des sols et les permis de construire ;
- la production d'équipements collectifs (voirie, crèches, services commerciaux, etc.) ;
- l'action sur le coût de construction du logement par l'existence des mesures contre la spéculation que rend possible la rareté absolue des sols (socialisation des sols, imposition des plus-values foncières, gel des terrains, droit de préemption d'organismes à intérêt général, etc.) ;
- par la diminution des coûts de la construction, notamment financiers : d'où les aides à la construction sous forme de prêts spécifiques, l'organisation de marchés

hypothécaires, la consolidation du moyen terme, etc. ; et par l'organisation d'industries nécessaires au bâtiment ;

- l'action sur le coût de l'accès à la propriété ou des loyers : prêts, primes, subventions, exonérations fiscales, allocations logement, etc. ;

- la mise en place de mesures spéciales au profit de groupes particulièrement défavorisés face au logement, pour des raisons financières ou d'inadaptation qualitative des logements ; elles concernent les vieillards, les handicapés, les familles nombreuses, etc.

f) *Le temps et les loisirs.* — L'identification d'un domaine « temps et loisirs » apparaît de manière récente dans la politique sociale. Il est d'ailleurs dérivé de celui de l'éducation et de la culture, en même temps qu'il intègre celui des vacances. Sa nouveauté réside moins dans les mesures prises que dans sa problématique : la nécessité d'éviter des gaspillages en temps, liée à l'accès effectif aux loisirs.

On y rencontre les types de mesures suivants :

- des réglementations juridiques garantissant un temps de loisir minimum ;
- des mesures évitant les gaspillages de temps, notamment en transport ou en formalités administratives ;
- des mesures financières (allocations de vacances) ;
- la production d'équipements récréatifs ou culturels (maisons de la culture, colonies de vacances, parcs nationaux, etc.).

Ce découpage par domaines n'est pas limitatif et il reste fortement marqué par l'optique administrative. Mais notre objet, pour l'instant limité, consiste à appréhender l'ensemble des mesures existantes avant d'étudier ultérieurement leur processus de production. On trouve du reste d'autres classifications. L'une des plus récentes, prévue par les travaux préparatoires du VII<sup>e</sup> Plan<sup>1</sup>, s'articule de la

1. V. *Pour une planification sociale mieux ordonnée*, C.G.P., juin 1973, p. 27.

manière suivante : croissance, besoins et aspirations ; fonctions collectives ; revenus et transferts ; conditions de travail, et vie quotidienne.

C) *La classification des mesures sociales en fonction des groupes visés*

Une autre modalité de classement des mesures sociales s'organise autour des groupes ou catégories d'individus visés par la politique sociale. Elle recoupe logiquement la classification par domaine, mais elle est censée aboutir à une cohérence supérieure dans la mesure où elle est articulée autour de ceux qui constituent les supports ultimes de l'action sociale.

La liste des groupes considérés est ouverte. Si certains groupes sociaux sont systématiquement visés par la politique sociale parce qu'ils sont placés dans des situations inégalitaires du point de vue de la satisfaction de leurs besoins, d'autres le seront parce que le fonctionnement de l'économie leur est défavorable. Les vieillards, la famille et les handicapés constituent des exemples types de la première situation ; les agriculteurs illustrent la seconde.

a) *Les groupes placés dans une position d'inégalité.* — Dans tout système où la répartition des revenus se fait à partir de l'activité dans la production, ceux qui n'y participent pas ou qui n'y participent plus se trouvent dans une situation d'infériorité : leurs revenus dépendront en effet de la mise en place des mécanismes artificiels qui réorienteront la répartition primaire à leur profit. Leur probabilité d'obtenir des revenus est donc d'autant plus faible qu'ils sont éloignés de l'activité, alors que pour des raisons souvent identiques la spécificité de leurs besoins conduit à exiger des ressources accrues.

— Pour toute une série de raisons d'ordre physique ou physiologique les besoins des vieillards sont très élevés rela-

tivement à ceux d'autres groupes, par exemple dans les domaines de la santé ou du logement. Mais, coupés de toute activité professionnelle, leurs revenus seront souvent affaiblis et ils le seront d'autant plus que leurs cotisations à des fonds de retraite auront été moins élevées, ce qui est le cas des titulaires de revenus les plus faibles.

Aussi des mesures sociales doivent-elles être décidées pour résorber cette contradiction dans le sens de la satisfaction de leurs besoins. On y trouvera généralement :

— l'existence de garanties financières : outre les retraites complémentaires ou des allocations de retraites définies à l'échelon national, il s'agira de dépenses d'assistance pure (allocations du Fonds national de solidarité, allocation spéciale, etc.) ;

— des mesures d'adaptation du milieu à leur profit : possibilité maintenue de travail temporaire, existence de logements spécifiques, organisation de loisirs, aide à domicile, etc.

— Par famille et enfance on entend ceux qui ne travaillent pas ou pas encore satisfont leurs besoins à partir du revenu d'autres individus, généralement le chef de famille. Cela suppose qu'au départ le revenu perçu par ce dernier n'intègre pas d'élément familial, ce qui reste l'hypothèse de base dans tout système où la détermination des revenus tend à se faire à partir des apports nets à la production, ou en considération des seuls besoins du travailleur. Une des premières mesures de la politique sociale sera d'élargir les fondements de la rémunération en y intégrant des éléments familiaux. Mais pour éviter de modifier de manière fondamentale les mécanismes de la répartition et de créer des distortions au profit des chefs de famille, on y ajoutera d'autres mesures : allocations (prénatales, de maternité, familiales), réductions pour familles nombreuses, quotient familial, etc.

A ces éléments financiers permettant une meilleure satisfaction des besoins viendront s'ajouter des mesures plus

spécifiques de protection de la famille, d'action sociale (aide aux mères, crèches, etc.), de protection médicale de la mère et des enfants (consultations prénatales, prises en charge des frais d'accouchement, surveillance médicale des nouveau-nés, etc.), de protection sociale de l'enfance, notamment pauvre ou abandonnée (assistance publique, aide sociale à l'enfance, etc.).

— Les besoins des handicapés qui ne peuvent participer pleinement à l'activité économique sont souvent supérieurs à ceux des personnes actives. Comme dans le cas des personnes âgées, leurs besoins de santé et la nécessité de logements adaptés viennent accroître l'exigence de revenus alors qu'ils ne peuvent les faire varier. Là encore la contradiction entre des moyens faibles et des besoins élevés devient un terrain d'action de la politique sociale où trois types de mesures les concernent :

- la protection et le maintien par des réglementations juridiques des handicapés qui le peuvent au travail ;
- l'existence d'assurances et d'allocations invalidité ;
- l'existence de centres de soins ou de réadaptation.

b) *Les groupes faisant l'objet d'évolution défavorable.* — Des mesures sociales seront prises à l'égard d'autres groupes non parce qu'ils sont placés dans une position inégale vis-à-vis de la répartition des revenus, mais parce que l'existence même de leurs revenus est compromise par l'évolution économique.

Considérons l'exemple des agriculteurs. La stabilisation de la demande de produits alimentaires compromet l'élevation et même la stabilité de leur pouvoir d'achat. Deux types de mesures seront donc prises : des garanties de revenus (fixation de planchers pour les prix agricoles, extension de la sécurité sociale aux travailleurs agricoles, etc.) ; des mécanismes de conversion de l'activité et de diminution de la population (remembrements, primes de départ, formation professionnelle, etc.).

Au-delà de ce type de situation, les groupes sociaux qui font l'objet de politiques sociales se différencieront en fonction de la situation concrète de chacun d'entre eux. Généralement imposées par la force, certaines, comme la précédente, auront pour objet de rendre supportable le poids d'une évolution économique (mineurs, petits commerçants, etc.) alors que d'autres agiront, en deçà des mécanismes d'affectation, sur les conditions de réalisation des activités (politique salariale).

#### D) *La classification des mesures sociales en fonction des fins recherchées*

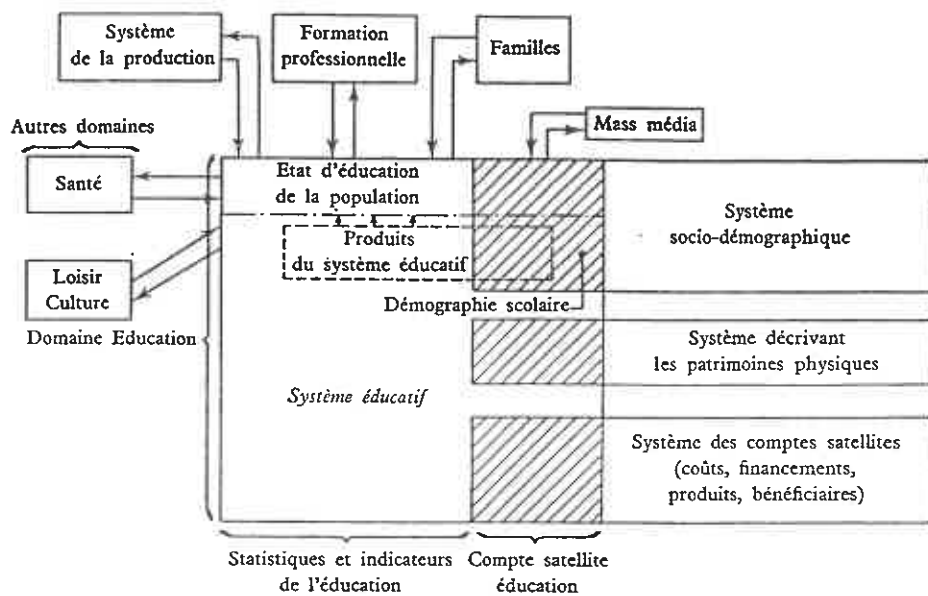
Une dernière classification s'efforce de ranger les différents types d'actions sociales suivant les fins qu'elles s'assignent. Elle range le plus souvent les mesures sociales en mesures d'accès, de promotions et d'intégration.

a) *Par mesures d'accès*, on entend celles qui font des utilisateurs potentiels de certains services des utilisateurs réels. Ainsi la garantie de certains services, le financement d'un manque à gagner, l'existence de soins préventifs peuvent-ils être considérés comme des mesures d'accès.

b) *Par mesures de promotion* on entend celles qui concernent les utilisateurs d'un service ou les détenteurs d'un stock de capacités ou de biens, ont pour objet d'accroître la satisfaction qu'ils en retirent. La formation professionnelle, l'amélioration des conditions de logement, l'amélioration de l'état sanitaire en constituent des exemples.

c) *Le contenu des mesures d'intégration* est plus difficile à saisir. Il s'agit des mesures visant à conduire à des schémas ou des niveaux de consommation considérés comme « normaux » ceux qui en sont exclus pour des raisons personnelles ou à cause des transformations économiques. Les mesures prises à l'égard de la vieillesse ou des agriculteurs en constituent des exemples.

TABLEAU 8. — L'articulation des différents pôles de développement d'un système de statistiques sociales : application au domaine Education



Extrait de *Statistiques sociales*, op. cit., p. 13.

Quels que soient les avantages liés à cette mise en œuvre, elle soulève deux difficultés principales :

- où doit-on arrêter le prélèvement des données, sachant qu'à la limite ce sont les activités de toute la société qui influencent le domaine de l'éducation ?
- comment coordonner des informations de nature différentes, qui renvoient souvent à des clivages de nature différents ?

Si cette tentative est intéressante pour la programmation sociale, son efficacité reste liée aux problèmes fondamentaux de la nature des fonctions sociales et de l'assemblage des données monétaires et quantitatives.

### C) Les tentatives nouvelles de comptabilisation

Constatant le caractère trop limité des indicateurs monétaires traditionnels, les économistes ont considéré qu'il fallait trouver d'autres types d'information pour saisir l'existence des services sociaux et les conséquences de leur fonctionnement sur le bien-être. Ce mouvement aboutit aujourd'hui à la mise en place d'une « comptabilité sociale » dont les éléments de base sont les « indicateurs sociaux ».

Le qualificatif de social ne renvoie pas ici à l'absence de quantification, mais plutôt à une quantification de type nouveau, généralement en termes d'unités physiques. On pense ainsi échapper aux deux accusations faites aux indicateurs économiques ou monétaires :

- ils intègrent positivement des éléments qui correspondent en fait à des diminutions de bien-être ;
- ils excluent des éléments qui, eux, contribuent réellement à l'élévation du bien-être<sup>1</sup>.

La recherche de données sociales devrait donc permettre de rendre compte du bien-être de manière plus satisfaisante

1. V. E. LÉVY, Signification et perspectives de l'économie sociale, *Revue économique*, XXV, (4), juillet 1974, p. 547-577.

que les données économiques et les indicateurs sociaux seront donc des données quantifiées, mais non nécessairement monétaires, sur l'état de la société. Dans la mesure où on pourra les recouper et les combiner de manière cohérente dans le temps ou dans l'espace, on jettera les bases d'une compréhensibilité sociale. Mais, quelle que soit la démarche suivie, l'ambition des données sociales risque d'être limitée : faute de décrire des niveaux de bien-être, elles se réduiront souvent à décrire les moyens utilisés pour y parvenir, devenant alors les simples contreparties réelles des données économiques qu'elles prétendaient dépasser.

#### a) *Les indicateurs sociaux*<sup>1</sup>.

1) *La notion.* — Dans leur acception la plus générale, les indicateurs sociaux sont des données (quasi-exclusivement) chiffrées sur l'état de la société, et ayant pour objet d'en exprimer le bien-être. Ce sont donc des repères quantitatifs, généralement construits en vue d'une action : le rôle des indicateurs sociaux est de « répondre aux nécessités de l'analyse des développements à long terme et à la volonté des pouvoirs publics d'améliorer la connaissance pour éclairer l'action »<sup>2</sup>.

La construction d'indicateurs sociaux correspond à quatre efforts mis en œuvre pour rechercher une quantification de type non monétaire.

— Le premier est animé par des préoccupations purement statistiques : le système des informations économiques n'est pas suffisant pour traduire un certain nombre de phénomènes sociaux. Une première démarche consiste à introduire des données de types nouveaux dans l'armature des

1. V. C. GIRARDEAU, Les indicateurs sociaux, dans *Statistiques sociales*, op. cit., p. 39-48 ; BAUER, BIDERMAN et GROSS, *Social Indicators*, M.I.T. Press, 1966 ; J. DELORS, *Les indicateurs sociaux*, Paris, S.E.D.E.I.S., 1971 ; O. MANSON, *Rapport social, indicateurs sociaux, comptes sociaux, Analyse et Prévision*, avril 1969, p. 97-114.  
2. V. C. GIRARDEAU, Les indicateurs sociaux, art. cit., p. 39.

comptes économiques, et on a ainsi intégré des données relatives au travail (durée, intensité...) dans les esquisses de programmation à moyen terme. Mais cela ne peut aller loin<sup>1</sup>. L'hétérogénéité des données incite à disposer à côté des indicateurs économiques des indicateurs sociaux par lesquels on appréhendera réellement les conditions de vie actuelles de la société<sup>2</sup>. C'est là d'ailleurs la conception qui anime le Manuel de l'O.N.U. sur les données sociales<sup>3</sup>.

— Pour d'autres analystes, on ne peut se contenter d'utiliser les indicateurs sociaux aux seules fins de la description. Ils doivent aider l'Etat dans son action. Mais alors que dans le domaine économique les indicateurs peuvent être construits en référence objective au marché, l'organisation des indicateurs sociaux doit nécessairement se faire en rapport à un système de valeurs qui sert de critère de quantification<sup>4</sup>. Ce second effort se différencie du précédent non seulement par l'optique normative dans laquelle on se situe, mais également par la recherche des valeurs fondant les indicateurs d'objectifs ou de résultat : la justice sociale, la mobilité sociale, etc.<sup>5</sup>. Cette conception est aujourd'hui celle de la planification française où l'on s'efforce de définir les indicateurs sociaux par rapport à des fonctions collectives, c'est-à-dire à l'amélioration de leur efficacité<sup>6</sup>.

— Un troisième effort consiste à rechercher une quantification susceptible de rendre compte des effets des bouleversements technologiques sur les structures sociales, tous jours dans l'optique d'une action à venir : « Dans cette période de changement social confus, un écart d'intelligence empêche une considération rationnelle des choix politiques... »

1. *Pour une planification sociale mieux intégrée*. Rapport du Groupe de Planification sociale, Commissariat général au Plan, juin 1973, p. 10.  
2. D. BELL, *Un système de compréhensibilité sociale*, 1967.  
3. O.N.U.  
4. Texte de la proposition de loi mondiale, U.S. Congress, 1967.  
5. M. OLSON, *Toward a Social Report*, janvier 1969.  
6. *Pour une planification sociale mieux intégrée*, op. cit., p. 13.

c'est la tâche fondamentale de bien des auteurs, non pas de rallonger des listes statistiques, mais de forger des concepts et institutions nouvelles afin de venir à bout de l'obsolécence des données et de rassembler une nouvelle forme d'information sociale aussi bien quantitative que qualitative<sup>1</sup>. C'est la même conception qui sert de base à l'ouvrage fondamental de Bauer, Biderman et Gross, pour lesquels la rapidité des bouleversements technologiques fait que ce qui change le plus aujourd'hui n'est pas la quantité des biens mais la qualité de la vie<sup>2</sup>. Sans doute est-il artificiel de séparer cette tendance de la précédente, mais la distinction reste utile car elle explique pourquoi on retrouve souvent à la base des critères choisis la sécurité, l'adaptation aux changements, etc.

— Le dernier effort repose sur la distinction faite par K. Mannheim entre rationalité fonctionnelle et rationalité substantielle, la première étant mise en évidence par les indicateurs économiques et la seconde pouvant l'être à l'aide d'indicateurs nouveaux, dits indicateurs sociaux<sup>3</sup>.

La rationalité fonctionnelle peut se ramener au critère du minimum de décision. Quand on dispose d'un intrant et d'un extrant, on cherche : à maximiser l'extrant pour un intrant donné, à minimiser l'intrant pour un extrant donné ou à maximiser l'extrant et à minimiser l'intrant conjointement. Ce mécanisme s'applique à n'importe quel niveau et dans n'importe quel domaine de l'activité économique.

A travers la notion de rationalité substantielle, on considère que la valeur du résultat atteint n'est pas indépendante de la manière dont on l'atteint : le minimum de décision

1. GROSS et SPRINGER, *New Goals for Social Information*.
2. BAUER, BIDERMAN et GROSS, *Social Indicators*, Harvard, M.I.T. Press, 4<sup>e</sup> éd., 1972.
3. K. MANNHEIM, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, New York, Harcourt, Brace and Company, 1948 ; X. GHERFE, *La valeur en finances publiques*, citée, p. 95-97.

n'a alors plus aucun sens. Ce qui compte, c'est l'étude des différentes combinaisons « niveau donné d'intrant - niveau donné d'extrant » par rapport à d'autres critères : l'harmonie sociale, la pleine réalisation des potentialités de l'individu, etc. Lorsque l'on dit des indicateurs sociaux qu'ils introduisent le qualitatif à la place du quantitatif, cela ne signifie pas qu'ils rejettent le numérique, mais que les relevés numériques n'ont plus aucun sens en eux-mêmes. Contrairement aux mêmes chiffres pris sous leur aspect économique, ils sont « vides ». Ils n'ont de sens que les uns par rapport aux autres : pour toute variation de l'un, c'est un nouvel environnement qui se crée, et en conséquence les indications changent de sens pour différents niveaux et pour différentes combinaisons.

Le problème de l'interprétation des indicateurs sociaux n'est plus alors celui de leur maximisation, mais celui de leur optimisation à travers l'instauration d'un équilibre ou le rattrapage d'un équilibre perdu. Il y a un passage du quantitatif au qualitatif en ce qu'il y a un passage du combien au comment. Un exemple de ce passage est le système de comptabilité sociale mis à jour par Gross<sup>1</sup>. Il comprend deux parties :

- un budget de fonctionnement qui montre la réalisation des positions d'équilibre ;
- un budget de structure qui montre si les équilibres ainsi obtenus correspondent aux exigences d'une société.

Le premier budget composé d'indicateurs économiques met à jour la rationalité fonctionnelle ; le second composé d'indicateurs sociaux doit mettre à jour la rationalité substantielle.

2) *Types et construction d'indicateurs sociaux*. — Si les indicateurs sociaux présentent la caractéristique commune d'être des données chiffrées sur l'état d'une société, ils

1. BAUER, BIDERMAN et GROSS, *op. cit.*, p. 154-271.

différent en fonction du type d'information qu'ils produisent.

La distinction la plus élémentaire est celle faite entre indicateurs de moyens et indicateurs d'objectif. Mais ce dernier concept est ambigu dans la mesure où il peut traduire aussi bien le résultat d'une action que la qualification d'un état existant par rapport à un objectif donné. En différenciant entre indicateurs de résultat et indicateurs d'état<sup>1</sup>, on arrive à cinq types d'indicateurs sociaux :

— Les indicateurs de moyens qui caractérisent les interventions dans un champ social donné : nombre de médecins pour 1 000 habitants ; nombre d'enseignants par élève, etc.

— Les indicateurs de produit qui caractérisent les effets quantitatifs d'une intervention : variation du taux de redoublement sous l'effet d'une intervention scolaire ; nombre d'actes chirurgicaux effectués dans une région du fait de l'installation d'un hôpital, etc.

— Les indicateurs d'état qui caractérisent la situation actuelle dans un champ social : taux de redoublement ; taux d'alphabétisme, etc.

— Les indicateurs d'efficacité interne qui rapportent les indicateurs de produit aux indicateurs de moyens (variation du taux de redoublement pour une dépense donnée).

— Les indicateurs d'efficacité externe qui rapportent les indicateurs d'état aux indicateurs de produit.

Dans ces deux derniers cas, il est nécessaire d'avoir un système de quantification uniforme, ce qui risque de conduire à une analyse de portée limitée (diminution relative du taux de redoublement ; diminution relative de la délinquance) ou d'impliquer un retour rapide aux données monétaires.

La construction des indicateurs sociaux doit respecter certaines règles, quel que soit leur rôle<sup>2</sup>. Leur définition

1. V. BAUER, BIDERMAN et GROSS, *op. cit.*, V. notamment : *Pour une planification sociale mieux intégrée*, *op. cit.*, p. 14-15.  
2. V. *Statistiques sociales*, *op. cit.*, p. 39-48.

suppose une analyse du champ social considéré : « Son analyse fonde la définition de l'indicateur... Au cours de cette analyse il ne s'agit pas tant de mesurer des variables sociales que d'expliquer des transformations »<sup>1</sup>. Ils doivent être significatifs, c'est-à-dire exprimer la totalité du domaine ou du phénomène qui leur sert de base. Ils doivent être sensibles, toute variation des phénomènes à observer devant se réfléchir dans l'indicateur. Ils doivent enfin être exclusifs, c'est-à-dire correspondre à un phénomène précis qui ne peut être traduit par aucun autre indicateur.

3) *Exemples d'indicateurs sociaux*. — Il existe aujourd'hui de multiples indicateurs sociaux dont la liste peut être allongée sans aucune difficulté : les pyramides d'âge ; le nombre de journées de grève ; le nombre de médecins pour 1 000 habitants ; le taux d'abandon scolaire ; le pourcentage de la population ne disposant pas du revenu minimum garanti ; les coefficients budgétaires par catégories socioprofessionnelles ; le taux de délinquance par C.S.P., etc.

Plus que d'en dresser une liste exhaustive, il apparaît meilleur de voir les principaux domaines où de tels indicateurs ont été construits, et les types de formulation qui en ont résulté. Le tableau 9 l'indique en montrant par thèmes fondamentaux :

- les principales tentatives de constructions ;
- les types de résultat obtenus<sup>2</sup>.

L'approche est faite en termes de domaines. Dans la mesure où les indicateurs sont ramenés aux groupes, on peut réunir pour un groupe donné tous les indicateurs qui

1. *Ibid.*, p. 43.

2. Ce tableau est fait à partir des données suivantes : I.N.S.E.H. : *Données sociales*, M. 24, n° 101, 1973 ; *Statistiques sociales*, Méthodes et Sources, C. 14, 1972 (plus travaux en cours) ; VI<sup>e</sup> et VII<sup>e</sup> Plan ; Travaux du VI<sup>e</sup> Plan ; Travaux préparatoires du VII<sup>e</sup> Plan ; *Pour une planification sociale mieux intégrée*, juin 1973 ; O.C.D.E. : *Développement des indicateurs sociaux 1971-1973*, plus travaux en cours ; Conseil de l'Europe : *Projet de rapport social en cours* ; O.N.U. : *Commission économique pour l'Europe*, recherche en cours.

lui sont relatifs et en déduire ses caractéristiques propres. On obtient alors d'autres domaines du type suivant :

- condition de la femme ; rémunération ; prestations ; budgets-temps ; protection au travail, etc. ;
- personnes âgées ; conditions de revenus ; état des logements ; accès aux pratiques culturelles ; accès aux soins, etc.

#### 4) *L'agrégation, ou la recherche d'indicateurs synthétiques.*

— La juxtaposition d'une multitude d'indicateurs sociaux ne permet d'avancer que lentement dans l'analyse des phénomènes visés. Aussi bien pour en prendre une vue d'ensemble que pour agir sur des éléments interdépendants, il faut coordonner les informations et donc synthétiser les indicateurs. Cette opération implique que l'on dispose d'une description satisfaisante des phénomènes sociaux, faute de quoi on ne peut coordonner de manière synthétique leurs mécanismes d'observation, et d'une échelle de valeur commune (une échelle monétaire, des systèmes de points, des correspondances entre degrés relatifs de réalisation, etc.), faute de quoi on ne peut agréger l'information.

A titre d'exemple de ces tentatives d'agrégation, on prendra celles qui consistent à chercher un indicateur synthétique du niveau de vie.

— Une première étude est celle de Drenowski et Scott<sup>1</sup>. Ils cherchent à qualifier l'état de bien-être de la population en étudiant sa répartition par rapport à des degrés de réalisation des indicateurs jugés fondamentaux.

Considérons le premier d'entre eux, celui de l'espérance de vie. Sa différenciation permet de distinguer quatre degrés de bien-être de la manière suivante :

- la partie de la population qui a une espérance de vie située au-dessus de 75 ans est considérée comme bénéficiant d'un niveau de réalisation satisfaisant ;

1. V. DRENOWSKI et SCOTT, *The level of living Index*, Genève, I.R.N.U.D.S., 1968, Rapport n° 4.

- entre 60 et 75 ans, le niveau de réalisation est jugé correct ;
- entre 30 et 60 ans, le niveau de réalisation est jugé insatisfaisant ;
- au-dessous de 30 ans, il est considéré comme très insuffisant.

Pour chacun des indicateurs élémentaires, on obtient une répartition de la population entre les quatre degrés de bien-être. Le niveau de vie de la population est apprécié en juxtaposant différents critères et en étudiant les répartitions spécifiques de la population qui en résultent.

Une telle méthode soulève trois problèmes :

- Quels indicateurs élémentaires choisir ? On trouve généralement ceux relatifs à l'état de santé, d'éducation, de logement, etc. L'introduction (comme dans le cas présent) d'indicateurs particulièrement ambigus du type « intégration » ou « participation » n'ajoute pas à la clarté de l'analyse.
- Quels sont les niveaux critiques de satisfaction de chaque indicateur ? Peut-on les assimiler les uns aux autres comme l'analyse le suppose ?
- La comparaison qui en résulte met-elle vraiment à jour une rationalité substantielle. Le niveau de vie est-il la coexistence de certaines caractéristiques ou un processus dont découle une famille de caractéristiques. A ce moment-là, seule l'identification de ce processus permettrait de cerner la notion de niveau de vie.

— La méthode des « points de correspondance » permet de répondre partiellement aux trois dernières objections. Mise au point par l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement social, elle confronte les modes de vie de différentes catégories sociales en établissant leur profil par rapport à un ensemble de critères. Cette confrontation est faite en déterminant pour des critères simples

TABLEAU 10  
La méthode des points de correspondance

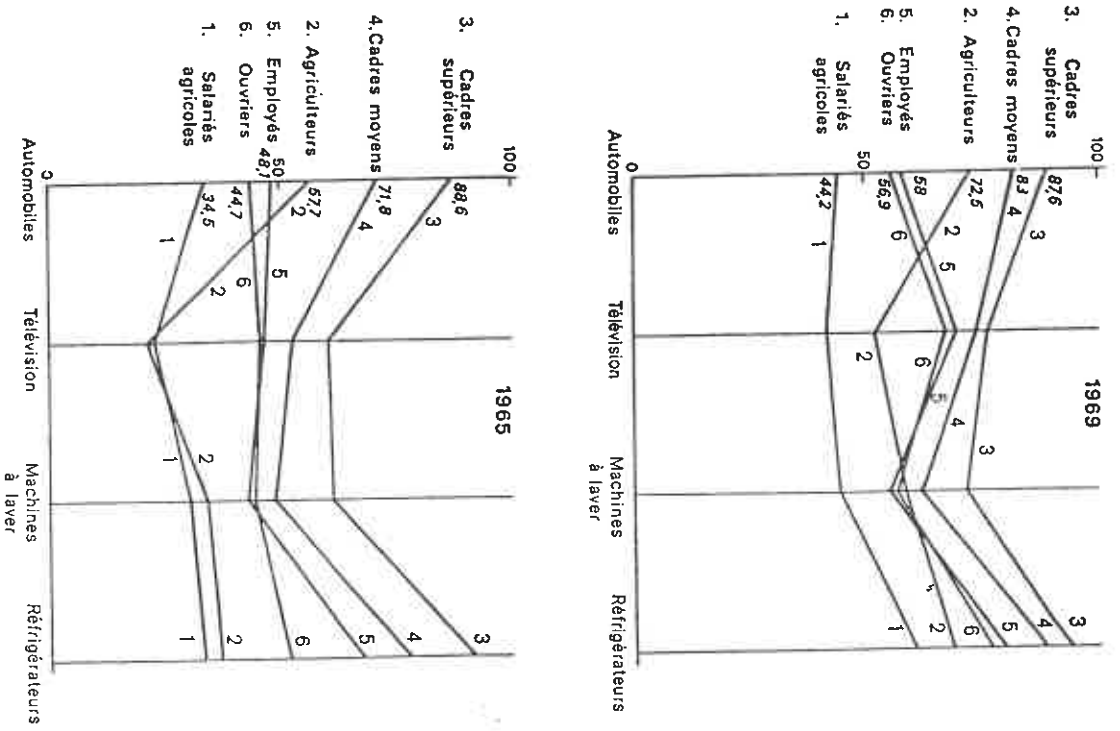
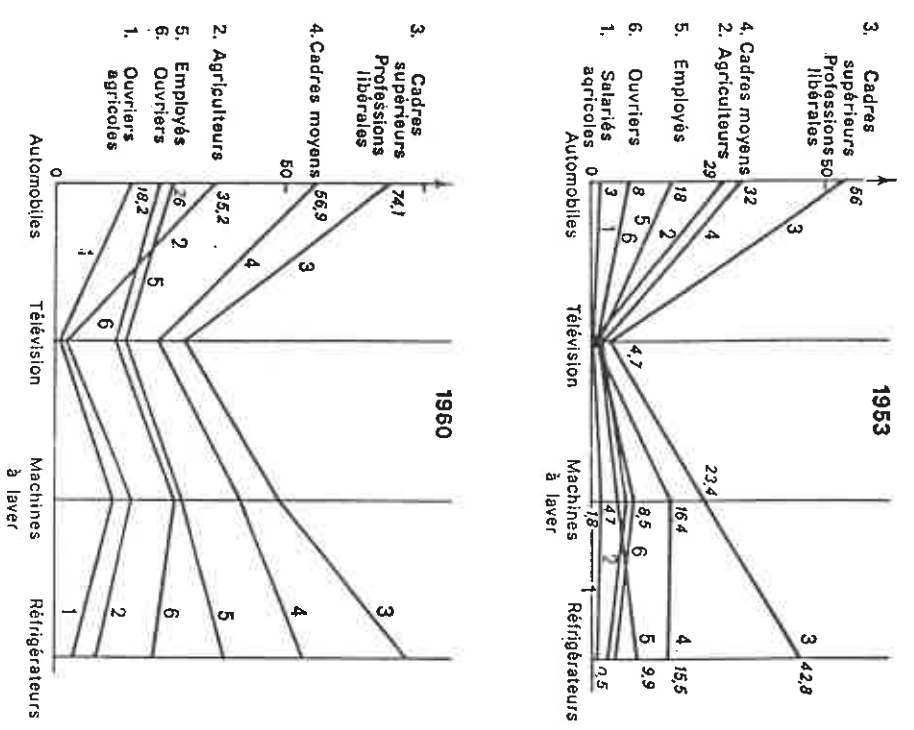


TABLEAU 10 (suite)  
Nombre de ménages équipés pour 100 ménages par groupe socio-professionnel du chef de ménage



(Sources statistiques : I.N.S.E.E., collection « Ménages », n° 4, extraits du tableau II, p. 65.)

des degrés de réalisation, et en les reliant les uns aux autres pour chaque groupe. On peut alors comparer leur place relative à l'aide de l'ensemble des degrés de réalisation et voir si les inégalités se reproduisent systématiquement d'un critère à l'autre ou, au contraire, s'il existe des processus de compensation.

Graphiquement on procède de la manière suivante : sur une droite horizontale on place des échelles verticales correspondant à des critères de bien-être. A leur extrémité respective correspondent les maxima et minima qui peuvent être atteints par l'une des catégories, les autres catégories étant placées sur cette échelle proportionnellement à leur niveau de satisfaction. On joint alors les points correspondants à chaque catégorie et il en résulte les profils du mode de vie. On en donne un exemple sur le tableau 10. On y a comparé les modes de vie en termes d'équipements ménagers de différentes catégories socioprofessionnelles. Les quatre critères sont : le pourcentage d'automobiles, le pourcentage d'appareils de télévision, le pourcentage de machines à laver le linge et le pourcentage de réfrigérateurs. Les profils de mode de vie obtenus montrent qu'en 1969 les cadres supérieurs disposaient d'un avantage sur toutes les autres catégories, quel que soit le critère, et qu'il en allait inversement pour les salariés agricoles. On s'aperçoit en outre que les légers chevauchements qui peuvent exister n'empêchent pas un rangement relatif. En recommençant une telle étude pour des années différentes, on peut en déduire des déplacements dans la hiérarchie sociale. La construction du même tableau pour les années 1953, 1960 et 1965 montre qu'entre les deux dates extrêmes :

- le niveau de vie absolu s'est sensiblement élevé, les catégories les plus défavorisées ayant rattrapé en 1969 le niveau de vie des catégories les plus favorisées en 1953;
- il y a eu une accélération de l'évolution du niveau de vie très nette entre 1960 et 1965 ;

— les inégalités relatives n'ont pratiquement pas changé, les ouvriers dépassant néanmoins les agriculteurs et se rapprochant des employés, et les cadres moyens se rapprochant des cadres supérieurs.

De telles conclusions révèlent néanmoins l'ambiguïté de toute analyse du niveau de vie sur une période assez longue, à l'aide d'indices identiques, car il est bien évident qu'en 1969 les indices du confort et du niveau de vie ne sont plus ceux de 1953, voire de 1960. Cette hypothèse explique le « rattrapage », mais le fait que l'inégalité relative subsiste totalement n'en est que plus impressionnant.

5) *L'analyse des correspondances.* — L'analyse des correspondances a pour objet d'interpréter de manière synthétique un ensemble de données qui se rattachent à plusieurs critères. Les observations à l'aide desquelles on tente généralement de traduire et de comparer les niveaux de vie de plusieurs groupes utilisant plusieurs critères, l'analyse des correspondances doit pouvoir être employée à cette fin. Avant d'examiner une étude qui va en ce sens, nous en rappellerons très brièvement le principe<sup>1</sup>.

Lorsque l'on dispose d'un système de données (par exemple les états de différents groupes en termes de différents critères), il peut être difficile d'obtenir les informations synthétiques dont on a besoin (par exemple le groupe « moyen », la coïncidence des critères, etc.). Ces données, qui peuvent être rangées dans une matrice (groupes - critères), ne peuvent être représentées graphiquement que sous la forme d'un nuage dans un hyperplan. On essaiera de mettre en évidence la structure de nuage en le projetant sur le plan qui a le degré d'explication le plus élevé. L'intersection des deux axes définissant ce plan correspond au centre de gravité de l'analyse ou encore à la structure moyenne des observations (ici les groupes moyens). Toutes

1. C. DENIAU et L. LEBAILL, Introduction à l'analyse des données, *Consommation*, 1969, n° 3, p. 57, et n° 4, p. 65.

les données que l'on trouve sur ce plan pourront être rapprochées ou opposées, et nous conduire ainsi à deux séries d'informations :

- la position des critères les uns par rapport aux autres, ce qui permet par exemple de voir à l'intérieur d'un système de données les groupes de critères qui vont de pair et leurs oppositions ;
- la position des variables ou groupes par rapport à ces critères ; pour chacune d'entre elles sa proximité ou son éloignement par rapport aux différents critères traduit la plus ou moins grande importance que joueront ces derniers dans sa détermination.

A titre d'illustration on se référera à l'enquête sur « Le prix des Français »<sup>1</sup>. Le plan permettant de procéder à l'analyse des correspondances est donné par le tableau I. Il existe 39 critères, représentés par des ronds (critères de fortune ou de revenus), des triangles (conditions de travail), des carrés (critères d'éducation et qualifications des métiers), et plusieurs centaines de professions (450). On peut à partir de ce tableau relever deux types d'information :

— Les regroupements entre divers types de critères. On a par exemple dans le quadrant inférieur droit un rapprochement entre « temps libre, avantages sur achats et logements, grande sécurité de l'emploi, bonnes perspectives d'avenir », ce qui signifie qu'un certain nombre de Français tendront à disposer simultanément de ces caractéristiques : les jeunes E.N.A. publics, les chefs de personnel, les assistants d'ingénieurs, etc. On a encore dans le quadrant supérieur gauche un rapprochement entre « peu de temps libre, risques d'accidents, faible sécurité d'emploi », où se retrouvent les marins de paquebot, les pigistes, les chauffeurs de taxi, etc.

1. V. Le Nouvel Observateur, 23 septembre 1974, p. 60-62.

— Pour chaque profession, le rapport plus ou moins étroit qu'elle entretient avec les différents critères. Si l'on considère ainsi l'ouvrier plombier, on constatera que, par rapport à l'ensemble des professions, il dispose d'une liberté dans le travail relativement plus élevée, de revenus moyens et d'une formation secondaire. Par contre, il disposera généralement de moins d'héritage, d'avantages sur achats de logement et de possibilités d'évasion fiscale que de nombreuses autres professions. Inversement le pharmacien est « proche » de la création d'entreprise, de l'évasion fiscale et des hauts revenus, et moins bien placé du point de vue de la liberté dans le travail et du temps libre. Une profession de la liberté dans le travail et du temps libre. Une profession de gymnastique qui, situé au centre de gravité, représente la profession « moyenne » par excellence.

L'analyse des correspondances permet donc de mettre à jour un certain nombre de types de niveaux de vie et de placer les différents groupes par rapport à ces derniers. On retrouve ainsi des conclusions auxquelles pourraient conduire d'autres méthodes mais de manière beaucoup plus synthétique et sur un nombre d'observations qui peut être considérable, d'où la supériorité de ce type d'analyse.

#### b) *La comptabilité sociale*<sup>1</sup>.

La comptabilité sociale est un regroupement de données sur la situation de la société. Dans son état actuel elle se présente le plus souvent comme le résultat d'une systématisation dans l'utilisation des indicateurs sociaux. En les généralisant dans le temps ou dans l'espace, on arrive en effet à des ensembles intégrés de données sur les activités sociales, ensembles intitulés systèmes de comptabilité sociale. De même que la comptabilité économique est un

1. V. Daniel BELI, Un système de comptabilité sociale, art. cit. ; R. GROSS, L'avvenir de l'analyse systématique de modèles sociaux, *Analyses et Prévisions*, 1967 ; BAUER, BIRDMAN et GROSS, *op. cit.*

regroupement systématique d'indicateurs économiques, la comptabilité sociale regroupe donc des indicateurs sociaux. Il existe aujourd'hui plusieurs exemples de comptabilité sociale, et, d'une certaine manière, les indicateurs du niveau de vie en construisaient déjà des exemples. On en donnera brièvement deux autres, qui correspondent mieux à la définition donnée ci-dessus :

- la comptabilité sociodémographique de Stone ;
- les tableaux de mobilité sociale de Bertraux.

1) *La comptabilité sociodémographique de R. Stone*. — La comptabilité sociodémographique peut être définie comme une comptabilité d'individus par rapport à une nomenclature d'états ou de caractéristiques sociales, et ayant pour objet d'exprimer quantitativement la structure d'une collectivité et son évolution dans le temps.

Cette comptabilité dont l'unité de mesure est exclusivement l'individu utilise simultanément des stocks ou des flux, pour déboucher sur deux types de représentations ou séquences :

- les séquences actives qui décrivent le déplacement des individus à travers une série de caractéristiques sociales ;
- les séquences passives qui décrivent pour une caractéristique sociale donnée la répartition des individus en fonction de certains critères préalablement définis (par exemple : la valeur du taux de scolarisation à 16 ans pour la population de chaque catégorie professionnelle mise en cause).

Stone distingue au départ trois types possibles de présentation sociale pour étudier la situation ou le déplacement d'une population, par rapport à des critères purement démographiques (migration et mouvements naturels) ou par rapport à des critères plus spécifiquement sociaux (population

I. R. STONE, *Comptabilité démographique et construction de modèles*, O.C.D.E., 1970 ; Id., *Un système de statistiques démographiques et sociales relatif au système de la Comptabilité nationale*, O.N.U., 1972, E/CN3-432.

bénéficiant d'un certain degré de scolarité). Ce sont les comptes de flux, les matrices de stock et les matrices de flux. Nous les décrivons brièvement par rapport aux critères démographiques.

— Les comptes de flux font apparaître pour une période de temps donnée le bilan des flux de population à l'entrée (survivant de la période précédente) ; naissance ; immigration ; visites dans la période en cours) et celui des flux à la sortie (décès ; émigrant ; visiteurs ; survivant). Ils prennent la forme du tableau 12 à l'aide duquel on peut analyser le « solde démographique » de la population, et son évolution si on recommence l'analyse en différents points du temps. L'étude sera d'autant plus précise que l'on divisera ces flux en tranches d'âge.

— Les matrices par stocks représentent ces mêmes mouvements de manière à faire apparaître des « structures » permanentes éventuelles et à opérer ainsi des prévisions à terme. Il en découle des problèmes d'interprétation, liés notamment à la confusion de certains mouvements.

On y considère que la structure démographique repose sur une classification de base entre ceux qui sont situés dans une zone (ou tout autre ensemble) et ceux qui lui sont extérieurs, et l'objectif est de mettre en évidence les proportions qui existeront entre ces deux catégories. Cela peut être fait de la manière indiquée par le tableau 12-2 : le stock « monde extérieur » (M) comprend ceux qui y ont toujours été (A) et ceux qui viennent du pays considéré (B) ; le stock final « pays » (N) comprend ceux qui y ont toujours été (D) et ceux qui viennent du monde extérieur (C).

On peut à partir de là faire des hypothèses sur la constance des proportions A/M, B/M, C/N, D/N, et s'en servir pour prévoir la structure du stock à venir. Cette prévision risque d'être d'autant moins solide que la structure de la population est faiblement décontractée, et elle se heurte en outre à une confusion de dimensions : on a simultanément, pour une période donnée, des stocks (A, D) et des

flux (B, C). D'où la nécessité de passer à une autre représentation plus homogène.

— Les matrices de flux impliquent l'introduction de périodes d'analyse au moins égales à deux par définition. A l'aide des symboles donnés par le tableau 12-3 on peut faire l'interprétation suivante :

- M, montant de la population du pays à la fin de la période ( $t - 1$ ), à deux composantes :
- le nombre de personnes de cette génération qui sont décédés, c'est-à-dire qui partent dans le monde extérieur (C) ;
- le nombre de personnes de cette génération qui, n'étant pas décédés, sont transmises à la période suivante (D).
- O, entrée pour la période  $t$  dans le pays considéré, comprend deux parties :
- A, nombre de naissances, c'est-à-dire de personnes en provenance du monde extérieur ;
- D, tel que ce symbole vient d'être défini.

Cette population (O) en  $t$  va se décomposer logiquement en deux parties du point de vue de la sortie (N) en  $t$  :

- celle de ceux qui vont décéder (F) ;
- celle de ceux qui vont être transmis à la période suivante (G) en ( $t + 1$ ).

Les colonnes donnent donc les flux à l'entrée de l'année qui vient et les lignes les flux à la sortie de l'année qui précède. On peut alors étudier les entrées pour la période suivante, moyennant quelques hypothèses sur la constance des proportions, et ainsi de suite. Inversement on peut substituer à cette démarche prévisionnelle une démarche normative : connaissant la structure requise de la population et la situation de départ, on peut déterminer les nouvelles proportions qui doivent être mises en place.

Il ne s'agit là que de séquences actives, c'est-à-dire étudiant le déplacement de la population. On pourrait, d'une part, les diversifier en les établissant pour un critère

plus spécifique (population scolaire, population des établissements hospitaliers, etc.) et, d'autre part, les dépasser en construisant des séquences passives qui étudieraient non plus le déplacement dans le temps d'une population, mais la structure qui résulterait de l'application de critères sociaux.

TABLEAU 12. — *La comptabilité sociodémographique*

Flux à l'entrée		Flux à la sortie	
— Survivant	— Décès	— Immigrant	— Emigrant
— Naissance	— Immigrant	— Visiteurs	— Visiteurs
— Immigrant	— Visiteurs	— Survivant	— Survivant
— Total	— Total	— Total	— Total

Tableau 12-1

	Monde extérieur		Pays		Total ou montant du stock
Monde extérieur	A	B	C	D	M
Pays					N

Tableau 12-2

	Monde extérieur		Pays		
Monde extérieur	A	B	C	D	
Pays	F	G	O	P	
$t - 1$					M
$t$					N

Tableau 12-3

2) *Les tables de mobilité sociale.* — Les tables de mobilité sociale de D. Berteaux constituent une tentative de comptabilité sociale originale dont nous rendons compte brièvement<sup>1</sup>. Elles consistent à mettre en évidence la modification de la population d'une génération à l'autre, en identifiant son origine : « modification structurelle » ou « promotion de l'individu ». On obtient ainsi un ensemble d'indicateurs qui, reconstitués en différents points du temps, devraient permettre d'analyser l'évolution de la composition sociale de la population et ses facteurs.

Une enquête de l'I.N.S.E.E. de 1964 avait fourni des informations sur la mobilité sociale en France, c'est-à-dire sur le déplacement des individus à partir de leurs catégories sociales d'origine vers d'autres catégories. Cet indicateur est représenté par le tableau 13-1. En lignes on a les origines sociales et en colonnes les positions actuellement occupées ; les entrées reprennent le pourcentage de la catégorie sociale d'origine qui se retrouve dans la position sociale correspondante (sur la diagonale) ou dans les autres, et mettent donc à jour des mobilités.

Une telle information présente le désavantage de ne pas distinguer dans cette mobilité « constatée » ce qui est dû à des transformations structurelles au sein du système (sous l'effet de l'exode rural, des disparitions ou créations d'emplois, etc.) de ce qui est dû à de véritables mouvements de promotions individuelles.

Or, si les données globales sur la mobilité sociale sont déjà intéressantes en soi, il l'est encore plus de distinguer la première mobilité, dite mobilité structurelle, de la seconde, dite mobilité « nette ». A ce moment-là seulement on pourra voir si les individus s'élèvent réellement dans la hiérarchie, ou encore si l'égalité des chances est assurée.

Cet essai de comptabilisation a donc pour objectif de mettre à jour les deux mobilités, et pour cela D. Berteaux

1. V. D. BERTEAUX, Sur l'analyse des tables de mobilité sociale, *Revue Française de Sociologie*, octobre-décembre 1969, et L'hérédité sociale en France, *Economie et Statistique*, n° 9, février 1970.

fait deux hypothèses : celle de la contrainte par les marges ; celle de la mobilité structurelle en escalier.

— Dire que les tables sont contraintes par les marges signifie que le rapport de détermination s'effectue des quantités représentées par les marginaux aux quantités représentées par les effectifs, ou encore que l'on va « remplir » les tableaux de mobilité à partir des informations contenues dans les marges. Cela signifie aussi que les structures sont déterminées indépendamment des mécanismes réels de déplacement des individus.

— La mobilité structurelle par escalier signifie que les individus ne se déplacent que d'une catégorie vers celle qui lui est immédiatement supérieure : on ne saute pas de marches.

Compte tenu de ces hypothèses, D. Berteaux procède de la manière suivante. Sur le tableau de départ 13-1 la comparaison des marges permet de déterminer la mobilité structurelle, la mobilité nette impliquant que si un individu s'élève d'un poste, un autre individu est abaissé d'un autre poste, la structure des emplois restant identique. Autrement dit, seule la mobilité structurelle apparaît au niveau des marges, la mobilité nette étant « interne » au tableau. On peut alors étudier cette mobilité sur le tableau 13-2. Raisons sur la catégorie n° 1 dite classe dirigeante. Dans la période considérée elle représente 6,7 % de la population alors qu'à l'origine elle n'en représentait que 5,4 %. Cela signifie donc que 1,3 % de la population est venue s'y ajouter, et, en raison de l'hypothèse de mobilité structurelle par escalier, ces 1,3 % ne peuvent venir que des classes moyennes. On obtient donc la structure d'entrée des classes dirigeantes. En procédant de la même manière pour les deux autres catégories, on remplit toutes les cases qui peuvent l'être, compte tenu des hypothèses de départ.

Connaissant la mobilité totale et la mobilité structurelle, on en déduit la mobilité nette par soustraction des deux matrices précédentes (tableau 13-3), conformément aux déf-



nitions proposées. En termes de mobilité nette on retrouve certaines des caractéristiques déjà annoncées : les marginaux sont nuls, la mobilité ascendante compense la mobilité descendante, les échanges entre catégories se compensent et les entrées sur la diagonale sont négatives. Pour juger de l'ampleur réelle de ces mouvements au niveau de la population, il faut pondérer ces chiffres par les poids respectifs des catégories en présence. Dans la mesure où les catégories 2 et 3 sont nettement plus nombreuses que la première catégorie, les conclusions quant à la mobilité nette devraient être fortement atténuées et cette dernière étape permettrait alors de passer à la mise à jour de « la mobilité parfaite ».

Sans s'arrêter ici aux conclusions de l'étude, axées en l'occurrence sur la forte solidarité des deux premières classes, on en rappellera l'intérêt ainsi que les problèmes qu'elle soulève.

— Les tables de mobilité sociale constituent une tentative de dépassement de simples données quantitatives, dans le sens de la comptabilisation sociale et sociodémographique ; on peut en effet y mettre en évidence des « coefficients sociaux » et soit les utiliser pour la prévision, soit faire de leur variation des objectifs de la politique sociale.

— Cette étude montre bien l'ambiguïté des hypothèses de tout système de comptabilité sociale :

- L'argument fondamental : séparation entre mobilité sociale et mobilité nette, a-t-il un fondement solide ?
- L'hypothèse de la mobilité structurelle par escalier, nécessaire à la construction du modèle, a-t-elle le caractère de généralité qu'on lui prête ?
- Quel sens donner à la constatation d'une importante mobilité ? Signifie-t-elle la réduction des inégalités à laquelle on est tenté de conclure ? Ou la laisse-t-elle subsister, un certain nombre de modifications au niveau de l'emploi pouvant être bloquées au niveau de la consommation.

TABLEAU 13. — Les tables de mobilité sociale

Origine sociale du père	Position sociale des fils			Répartition selon l'origine
	Classe dirigeante (1)	Classe moyenne (2)	Classe populaire (3)	
Classe dirigeante (1)	2,3 (43 %)	2,4 (44 %)	0,7 (13 %)	5,4 %
Classe moyenne (2)	2,9 (11 %)	12,7 (48 %)	10,8 (41 %)	26,4 %
Classe populaire (3)	1,5 (2,2 %)	14,3 (21 %)	52,4 (77 %)	68,2 %
Répartition selon la position sociale	6,7	29,4	63,9	100

Tableau 13-1

	Position sociale des fils			Répartition selon l'origine
	1	2	3	
1	5,4	25,1	63,9	5,4
2	1,3	4,3	63,9	26,4
3	6,7	29,4	63,9	68,2

Tableau 13-2

	Position sociale des fils			Répartition selon l'origine
	1	2	3	
1	— 3,1	2,4	0,7	0
2	1,6	— 12,4	10,8	0
3	1,5	10	— 11,5	0

Tableau 13-3

## CONCLUSION

Un « Rapport social » récapitulant l'ensemble des mesures sociales et de leurs effets pourrait constituer la base d'interprétation de toute politique sociale. Un tel document n'existe pas encore en France. Si les « données sociales » publiées par l'I.N.S.E.E. constituent un instrument de connaissance tout à fait remarquable, elles conduisent plus à définir un certain nombre d'états de la société par domaines que l'impact actuel ou à venir de la politique sociale. Pour combler cette lacune, le Commissariat général au Plan a conçu un projet de Rapport social, qui tiendrait compte des expériences étrangères actuellement réalisées<sup>1</sup>.

Ces expériences viennent notamment de l'O.N.U., des Etats-Unis et à un degré moindre du Japon et de la Grande-Bretagne.

L'O.N.U. publie tous les quatre ans un rapport sur la situation sociale dans le Monde (*Report on the World Social Situation*). Il s'agit d'un regroupement systématique des données sociales transmises par chaque pays membre. Le plan de base restant fortement marqué par les classifications économiques, l'intérêt du rapport réside plus dans le rassemblement des données que dans leur interprétation, quasiment inexistante.

Le ministère de l'Education, de la Santé et du Bien-Être aux Etats-Unis a publié deux rapports d'ensemble sur les questions sociales. Le premier, *Toward a Social Report* (janvier 1969), d'ordre méthodologique plus qu'analytique, a défini les bases sur lesquelles l'analyse pouvait être faite et la nature des données statistiques à réunir. Le second, *Toward balanced Growth : quantity with quality*, est plus explicatif, et joint à l'analyse des domaines classiques celle

1. V. Pour une planification sociale mieux intégrée, op. cit.

de thèmes plus complexes tels que l'intégration et la mobilité sociale.

L'administration du Japon fait paraître un rapport annuel sur la vie nationale du Japonais. Il s'agit d'une analyse détaillée utilisant, à l'égal des méthodes américaines, des indicateurs d'aspiration, d'objectifs, etc. Il comprend trois parties : l'évolution du revenu des ménages, les aspirations et caractéristiques de comportement des Japonais, la politique des prix.

Le Service britannique de Statistiques fait paraître un *Rapport sur l'état social* (*Social commentary*). Il s'agit là encore d'un travail essentiellement statistique, avec un essai d'appréciation des interventions publiques.

Compte tenu de ces expériences et des travaux déjà réalisés, le Commissariat général au Plan envisage de mettre au point un « Rapport social » dans le cadre du VII<sup>e</sup> Plan. Il se distinguerait du type de travaux qui existe déjà en France en se situant à un niveau plus global et plus explicatif et en choisissant des indicateurs transversaux. Les trois thèmes fondamentaux actuellement retenus sont :

- les conséquences de la croissance sur les modes de vie avec pour éléments de repérage le travail, le cadre de vie et la consommation ;
- les inégalités face aux marchés ou aux équipements collectifs, et en rapport avec les explications de la croissance ;
- le pouvoir et l'autonomie des individus et des groupes dans la société ; ce dernier thème correspond à celui de l'« intégration » dans les travaux américains. Il s'agit de voir s'il existe une intégration objective et si elle est bien ressentie comme telle par les individus.

On disposerait alors d'un « commentaire social » pour la durée du plan, qui permettrait d'apprécier aussi bien les effets de la politique économique que les effets des changements sociaux sur les processus économiques.

M.V.S. RAHO, K. PORWIT, and N. BASTER,  
 (1978) —  
 Indicators of Human and Social  
 Development  
 Report on the state of the art  
 the United Nations University

Illustrative examples of social indicators for different types of countries  
 (UN Statistical Commission)

A least-developed country*	A developing country <sup>b</sup>	A developed country
<b>1. Population</b>		
<b>A. Size, structure and changes in population</b>		
1. Size of the population (benchmark and annual estimates): Total and percentage under age 15	Size of the population (annually): Total and percentage under age 15	Size of the population (annually): Total and percentage under age 15 and over age 65
2.	Selected national or ethnic groups as percentages of the total population (infrequent-ly)	Selected national or ethnic groups as percentages of the total population (infrequent-ly)
3. Selected socio-economic classes as percentages of the total population (benchmark)	Selected socio-economic classes as percentages of the total population (infrequent-ly)	Selected socio-economic classes as percentages of the total population (infrequent-ly)
4. Number and rate of net change in total population (benchmark and annual estimates)	Number and rate of net change in population (annually): Total and under age 15	Number and rate of net change in population (annually): Under age 15, over age 65 and total
5. Rate of live births: Total (annual estimates) and for females of selected age classes (less than annual estimates)	Rate of live births (annually): Total; for females ages 20-24, 25-29, 30-34; and for selected national or ethnic groups	Rate of live births (annually): Total and for selected national or ethnic groups

6. Gross or net reproduction rate (infrequently)
7. Number of deaths and rate per 1,000 population (annual estimates)
8. Net international migration, number and rates per 1,000 population (infrequent estimates)
- B. Geographical distribution of population
1. Number, percentage and density of the population (infrequently):  
Urban, rural and total large places  
Geographical areas
  2. Number and rate of net change per 1,000 population (infrequent estimates):  
Urban, rural and total large places  
Geographical areas
  3. Gross reproduction rate (annual estimates):  
Urban, rural and total  
Geographical areas
  4. Number and rate of net international migration per 1,000 population (infrequent estimates):  
Between rural, urban into large places  
Out of or into selected geographical areas

Gross or net reproduction rate (annually)

Number of deaths and rate per 1,000 population (annually)

Net international migration, number and rates per 1,000 population (annual estimates):  
Own-account workers in the professional, technical and similar fields:  
Managers, supervisors and professional workers (employees outside agriculture)  
Selected national or ethnic groups

Number, percentage and density of the population (annually):  
Urban, rural and total large places  
Geographical areas

Number and rate of net change per 1,000 population (annual or less frequent estimates):  
Urban, rural and total large places  
Geographical areas

Gross reproduction rate (annually):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

Number and rate of net international migration per 1,000 population (infrequent estimates):  
Between rural, urban into large places  
Out of or into selected geographical areas

## II. Family formation, families and households

- A. Family formation and stability
1. Number and percentage of family nuclei with lone parent, urban, rural and total (infrequently)
  2. Percentage of family nuclei with more than two children, urban, rural and total (infrequently)
  3. Percentage of population living in family nuclei, urban, rural and total (infrequently)
  4. Percentage of the population living alone (infrequently):  
Male, female  
Urban, rural and total
  5. Ratio of family nuclei to households (exclusive of persons living alone), urban, rural and total (infrequently)
  6. Average age at first marriage (infrequent estimates):  
Male, female  
Urban, rural and total
  7. Proportion of the population ever married, selected ages (infrequently):  
Male, female  
Urban, rural and total
  8. Number and rate of marriages broken by divorce (annually)

## III. Learning and the educational services

- A. Educational attainments of the population
1. Percentage of literates (infrequently):  
Male, female  
Ages 15-24, 25 and over  
Urban, rural and total  
Geographical areas
  2. Median years of schooling completed (infrequently):  
Male, female  
Ages 15-24, 25 and over

Percentage of literates (infrequently):  
Male, female  
Ages 15-24, 25 and over  
Urban, rural and total  
Geographical areas

Median years of schooling completed (infrequently):  
Male, female  
Ages 15-24, 25 and over

Number and percentage of family nuclei with lone parent, urban, rural and total (infrequently)

Percentage of family nuclei with more than two children, urban, rural and total (infrequently)

Percentage of population living in family nuclei, urban, rural and total (infrequently)

Percentage of the population living alone (infrequently):  
Male, female  
Urban, rural and total

Ratio of family nuclei to households (exclusive of persons living alone), urban, rural and total (infrequently)

Average age at first marriage (infrequent estimates):  
Male, female  
Urban, rural and total

Proportion of the population ever married, selected ages (infrequently):  
Male, female  
Urban, rural and total

Number and rate of marriages broken by divorce (annually)

Ages 15-24, 25 and over: Urban, rural and total  
Urban, rural and total  
Selected national or ethnic groups  
Geographical areas

3. Proportion who have completed schooling (infrequently):  
First level, second level  
Male, female  
Ages 15-24, 25 and over: Urban, rural and total  
Urban, rural and total  
Selected national or ethnic groups  
Geographical areas

Proportion who have completed schooling (infrequently):  
First level, second level, third level  
Ages 15-24, 25 and over: Urban, rural and total  
Geographical areas

B. Use and distribution of educational services

1. Proportion of population enrolled full-time (annually or annual estimates):  
Male, female  
Ages 5-9, 10-14, 15-19, 20-24  
Urban, rural and total  
Proportion of population enrolled full-time (annually or annual estimates):  
Male, female  
Ages 5-9, 10-14, 15-19, 20-24  
Urban, rural and total

2. Proportions of population enrolled part-time (infrequently):  
Male, female  
Urban, rural and total  
Ages 10-19, 20-29, 30+

C. Educational achievement

1. Rate of change in test scores (infrequently):  
Selected ages and subjects  
Urban, rural and total  
Rate of change in test scores (infrequently):  
Selected ages and subjects  
Urban, rural and total  
Selected national or ethnic groups

D. Inputs, outputs and performance of educational services

1. Ratio of students per teacher (annually):  
Urban, rural and total  
First level, second level  
Ratio of students per teacher (annually):  
Urban, rural and total  
First level, second level

2. Median level completed by teachers (infrequently):  
Urban, rural and total  
Median level completed by teachers (infrequently):  
Urban, rural and total

Urban, rural and total  
First level, second level  
First level, second level, third level (national only)

3. Total consumption expenditures on education per full-time enrollee (annually or less frequently):  
First level (urban, rural)  
Second level  
Third level  
Total consumption expenditures on education per full-time enrollee (annually):  
First level (urban, rural)  
Second level  
Third level

4. Total consumption expenditures on education as a percentage of GDP (annually or less frequently)  
Total consumption expenditures on education as a percentage of GDP (annually)  
Total consumption expenditures on education as a percentage of GDP (annually)

5. Gross fixed capital formation in education as a percentage of total gross fixed capital formation (annually or less frequently)  
Gross fixed capital formation in education as a percentage of total gross fixed capital formation (annually):  
First level (urban, rural)  
Second level  
Third level  
Gross fixed capital formation in education as a percentage of total gross fixed capital formation (annually):  
First level (urban, rural)  
Second level  
Third level

6. Unrequited current transfers to institutions and households for educational purposes as a percentage of total government outlays for educational purposes (annually or less frequently):  
First and second levels  
Third level  
Unrequited current transfers to institutions and households for educational purposes as a percentage of total government outlays for educational purposes (annually):  
First and second levels  
Third level

7. Proportion of enrollees who successfully complete their year (annually or less frequently):  
Urban, rural and total  
First level only  
Proportion of enrollees who successfully complete their year (annually or less frequently):  
Urban, rural and total  
First level, second level  
Third level

8. Expectation of level or grade of attainment at school entrance age (infrequently):  
Male, female  
Urban, rural and total  
Geographical areas  
Expectation of level or grade of attainment at school entrance age (infrequently):  
Male, female  
Urban, rural and total  
Geographical areas

IV. Earning activities and the inactive

A. Labour force participation

1. Rates of labour force participation, (annually or less frequently):  
Rates of labour force participation, (annually):  
Male, female

Male, female  
Ages 15-19, 20+  
Urban, rural and total

Male, female  
Ages 15-19, 20-24, 25-60-64  
Urban, rural and total

Expected years of working life, school-leaving age (infrequently):  
Male, female  
School-leaving age and age  
Urban only

Proportion of the population inactive, (annually or less frequently):  
Male, female  
Ages 15-24, 25-60-64  
Urban, rural and total

Proportion of labour force who are first-time entrants (annual or less frequent estimates):  
Male, female  
Ages 15-24, 25-44  
Urban, rural and total

Proportion of labour force who die or retire (annual or less frequent estimates):  
Male, female

Proportion of labour force who emigrate (annual or less frequent estimates):  
Male, female

Proportion of labour force unemployed, specified periods (annually or more frequently):  
Male, female  
Ages 15-24, 25+  
Urban only

Proportion of heads of households unemployed, specified periods (annually or more frequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

Average number of weeks worked during year, all members of labour force (annually or less frequently):  
Male, female  
Ages 10-14, 15-19, 20 and over  
Urban, rural and total

Index number of accessions to employment (annually or more frequently):  
Male, female  
Urban only

Index number of separations from employment (annually or more frequently):  
Male, female  
Urban only

C. Employment compensation

1. Mean or median hourly wage rate (annually or quarterly):  
Male, female  
Total and selected categories of economic activity  
Urban, rural and total  
Geographical areas

Mean or median weekly or monthly earnings (annually or more frequently):  
Male, female  
Total and selected categories of economic activity  
Urban, rural and total  
Geographical areas

2. Mean or median weekly or monthly earnings (annually or specified periods):  
Male, female  
Selected categories of economic activity  
Urban, rural and total  
Geographical areas

Employers contributions to benefits as a percentage of earnings (annually):  
Total and selected categories of economic activity  
Urban, rural and total  
Geographical areas

Average hours worked per week (annually or more frequently):  
Male, female  
Urban only  
Total and selected categories of economic activity  
Full-time workers, full-time employees, seasonal and

Average hours worked per week (quarterly):  
Male, female  
Urban, rural and total  
Total and selected categories of economic activity  
Full-time workers, full-time employees, seasonal and

- 2. employees, seasonal and part-time workers
- 3. Rate, per 10,000 man-hours worked, of temporary disabling injuries, selected categories of economic activity (annually)
- 4. Rate, per 100,000 man-hours worked, permanently disabling injuries and deaths, selected categories of economic activity (annually)
- 5. Rate, per 100,000 man-hours worked, permanently disabling injuries and deaths, selected categories of economic activity (annually)
- 6. Proportion of economically active enrolled in public retraining programmes during specified periods (annually): Male, female Urban only
- 7. Expenditures on public retraining programmes as a percentage of GDP (annually)

V. Distribution of income, consumption and accumulation

- 1. Levels and growth of household income and accumulation
- 2. Per capita primary income (benchmark years and infrequent estimates): Urban, rural and total
- 3. Per capita property income (benchmark): Urban, rural and total
- 4. Annual rate of change, per capita property income in constant prices (benchmark estimates): Urban, rural and total
- 5. Available income (or distributed factor income less direct taxes) per capita (benchmark years and annual or less frequent estimates): Urban, rural and total
- 6. Annual rate of change, available income (or distributed factor income less direct taxes) per capita in constant prices (benchmark estimates): Urban, rural and total
- 7. Primary income as a percentage of available income (benchmark estimates): Urban, rural and total
- 8. Property income as a percentage of available income (benchmark estimates): Urban, rural and total

Urban, rural and total

9. Gross capital formation in households as a percentage of available income (benchmark estimates):  
Urban, rural and total

Gross capital formation in households as a percentage of available income (infrequent estimates):  
Urban, rural and total

Gross capital formation in households as a percentage of available income (infrequent estimates):  
Urban, rural and total

B. Level and growth of consumption

1. Per capita final consumption of households (every 2 or 3 years):  
Urban, rural and total

Per capita final consumption of households (annually or less frequently):  
Urban, rural and total: Geographical areas

Per capita final consumption of households (annually):  
Urban, rural and total: Geographical areas

2. Annual rate of change, per capita final consumption of households in constant prices (benchmark or more frequent estimates):  
Urban, rural and total

Annual rate of change, per capita final consumption of households in constant prices (annually or less frequently):  
Urban, rural and total

Annual rate of change, per capita final consumption of households in constant prices (annually):  
Urban, rural and total

3. Total consumption of the population per capita (benchmark or more frequent estimates):  
Urban, rural and total

Total consumption of the population per capita (annually or less frequently):  
Urban, rural and total

Total consumption of the population per capita (annually):  
Urban, rural and total

4. Annual rate of change, total consumption of the population per capita in constant prices (benchmark or more frequent estimates):  
Urban, rural and total

Annual rate of change, total consumption of the population per capita in constant prices (annually or less frequently):  
Urban, rural and total

Annual rate of change, total consumption of the population per capita in constant prices (annually):  
Urban, rural and total

5. Government expenditures in total consumption as percentage of total consumption of the population (benchmark or more frequent estimates):  
Urban, rural and total

Government expenditures in total consumption of the population as percentage of total consumption of the population (annually or less frequently):  
Urban, rural and total

Government expenditures in total consumption of the population as percentage of total consumption of the population (annually):  
Urban, rural and total

6. Quantity index of food consumption or food supplies per capita (annually or annual estimates):  
Urban, rural and total

Quantity index of food consumption or food supplies per capita (annually or annual estimates):  
Urban, rural and total: Geographical areas

Quantity index of food consumption or food supplies per capita (annually or annual estimates):  
Urban, rural and total: Geographical areas

7. Quantity index of clothing

Quantity index of clothing

Quantity index of clothing

clothing consumption per capita (annually or annual estimates):  
Urban, rural and total

consumption per capita (annually or annual estimates):  
Urban, rural and total

consumption per capita (annually or annual estimates):  
Urban, rural and total: Geographical areas

8. Percentage of households owning a car (annually or less frequently):  
Urban, rural and total

Percentage of households owning a car (annually or less frequently):  
Urban, rural and total: Geographical areas

Percentage of households owning a car (annually or less frequently):  
Urban, rural and total: Geographical areas

9. Percentage of the population with adequate energy (calorie) intake (infrequently):  
Ages 0-1, with pregnant women and nursing mothers, 1-4, 5-14, 15+ Urban, rural and total: Geographical areas

Percentage of the population with adequate energy (calorie) intake (infrequently):  
Ages 0-1, with pregnant women and nursing mothers, 1-4, 5-14, 15+ Urban, rural and total: Geographical areas

Percentage of the population with adequate energy (calorie) intake (infrequently):  
Ages 0-1, with pregnant women and nursing mothers, 1-4, 5-14, 15+ Urban, rural and total: Geographical areas

10. Per capita supply of energy (calories), specified periods (annually or less frequently):  
Urban, rural and total: Geographical areas

Per capita supply of energy (calories), specified periods (annually or less frequently):  
Urban, rural and total: Geographical areas

C. Redistribution of income and consumption

1. Ratio of household available income to household distributed factor income (benchmark estimates):  
Urban, rural and total

Ratio of household available income to household distributed factor income (frequent estimates):  
Urban, rural and total

Ratio of household available income to household distributed factor income (annually or less frequently):  
Urban, rural and total

2. Ratio of household personal consumption to total consumption of the population (benchmark estimates):  
Urban, rural and total

Ratio of household personal consumption to total consumption of the population (infrequent estimates):  
Urban, rural and total

Ratio of household personal consumption to total consumption of the population (annually or less frequently):  
Urban, rural and total

3. Receipts of unrequited current transfers by households as a percentage of household available income (infrequent estimates):  
Urban, rural and total

Receipts of unrequited current transfers by households as a percentage of household available income (infrequent estimates):  
Urban, rural and total

Receipts of unrequited current transfers by households as a percentage of household available income (annually or less frequently):  
Urban, rural and total

D. Inequality in the distribution of income and consumption

1. Gini ratio, household consumption

Gini ratio, household available consumption

Gini ratio, household available consumption

available income (benchmark estimates): Urban, rural and total	able income (infrequent estimates): Urban, rural and total	able income (annually or less frequently): Urban, rural and total
2. Gini ratio, consumption expenditures of households (benchmark estimates): Urban, rural and total	Gini ratio, consumption expenditures of households (infrequent estimates): Urban, rural and total	Gini ratio, consumption expenditures of households (annually or less frequently): Urban, rural and total
3. Percentage of household available income accruing to fractiles of households (benchmark estimates): Fractiles (lower to upper) 0-50, 50-100, 95-100	Percentage of household available income accruing to fractiles of households (infrequent estimates): Fractiles (lower to upper) 0-50, 50-100, 95-100	Percentage of household available income accruing to fractiles of households (annually or less frequently): Fractiles (lower to upper) 0-50, 50-100, 95-100

VI. Social security and welfare services

A. Scope of protection against loss of income and other hazards

- Percentage of the labour force covered by unemployment insurance or similar schemes (annually or less frequently):  
Male, female  
Urban, rural and total
- Percentage of the labour force covered by old age insurance or similar pension schemes (annually or less frequently):  
Male, female  
Urban, rural and total

B. Use and magnitude of protection against loss of income and other hazards

- Percentage of the labour force receiving unemployment or similar benefits (annually or less frequently):  
Male, female  
Urban, rural and total
- Percentage of the population aged 65 receiving old age pensions or similar assistance (annually or less frequently):  
Male, female

- Male, female  
Urban, rural and total
- Urban, rural and total
- Urban, rural and total
- Urban, rural and total
- Urban, rural and total
- Urban, rural and total

VII. Health and health services

A. State of health

- Rates per 1,000 live births of infant and maternal deaths (annually or annual estimates):  
Urban, rural and total
- Rates per 1,000 live births of infant and maternal deaths (annually or annual estimates):  
Ages 1-4, 5-14  
Male, female, ages 15-24, 25-44  
Urban, rural and total
- Rates of death per 1,000 persons (annually or less frequently):  
Ages 1-4, 5-14  
Male, female, ages 15-24, 25-44  
Urban, rural and total
- Expectation of life at birth (infrequently):  
Male, female  
Urban, rural and total
- Expectation of life (infrequently):  
Male, female  
Ages 0, 1, 15, 45  
Urban, rural and total
- Number and/or incidence per 100,000 population of selected communicable diseases of public health importance

5. eases of public health importance (annually or less frequently) (annually or less frequently)

6. Rate per 100,000 population of blindness, one or more limbs missing, etc. (annually or less frequently):  
Male, female  
Urban, rural and total

7. Proportion of the population with chronic functional disabilities (annually or less frequently).  
Male, female  
Urban, rural and total

8. Percentage of children with sub-clinical protein-calorie malnutrition (infrequently):  
Urban, rural and total

9. Percentage of children with sub-clinical protein-calorie malnutrition (infrequently):  
Urban, rural and total

**B. Availability and use of health services**

1. Proportion of births attended by physicians or trained auxiliary personnel (annually or less frequently):  
Urban, rural and total

2. Ratio per 100,000 persons of health services personnel (annually or less frequently)  
Geographical areas

3. Ratio per 1,000 persons of hospital beds (annually):  
Geographical areas

4. Proportion of the population visiting trained health personnel (annually or less frequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

5. Proportion aged 5-14 immunized against diphtheria, pertussis, tetanus, poliomyelitis, measles (examples):  
annually or less frequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

6. Percentage of the population served by primary health service posts (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

7. Total consumption expenditures for health goods and services as a percentage of GDP (annually or less frequently)

8. Gross fixed capital formation in the health field as a percentage of total gross fixed capital formation (annually or less frequently)

**VIII. Housing and its environment**

**A. State and distribution of housing**

1. Percentage of persons living in squatter or shanty housing (infrequently):  
Urban only  
Large places

2. Percentage of the population occupying living quarters at densities of 3 or more persons per room (infrequently):  
Urban, rural and total  
Large places  
Geographical areas

3. Percentage of the population homeless (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas  
Large places

4. Percentage of the population in living quarters other than

quarters other than conventional permanent or semi-permanent dwellings (infrequently):  
Urban only

conventional permanent or semi-permanent dwellings (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

conventional permanent or semi-permanent dwellings (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

B. Adequacy of supply of housing

1.

Percentage of conventional dwelling units vacant (annually or less frequently):  
Urban only  
Large places

Percentage of conventional dwelling units vacant (annually):  
Urban, rural and total  
Large places  
Geographical areas

2. Gross rate of additions to stock of conventional dwellings (annually):

Urban only  
Large places  
Geographical areas

Gross rate of additions to stock of conventional dwellings (annually):  
Urban, rural and total  
Large places  
Geographical areas

Gross rate of additions to stock of conventional dwellings (annually):  
Urban, rural and total  
Large places  
Geographical areas

3. Gross rate of additions to stock of non-conventional dwellings (annually or less frequently):

Rural only  
Geographical areas

Gross rate of additions to stock of non-conventional dwellings (annually or less frequently):  
Rural only  
Geographical areas

4. Ratio of family nuclei to households (benchmark):

Urban, rural and total

Ratio of family nuclei to households (infrequently):  
Urban, rural and total

Ratio of family nuclei to households (infrequently):  
Urban, rural and total

C. Tenure and outlays on housing

1. Percentage of households in owner-occupied quarters (infrequently):

Urban, rural and total  
Geographical areas

Percentage of households in owner-occupied living quarters (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

Percentage of households in owner-occupied living quarters (infrequently):  
Urban, rural and total  
Large places

2. Household consumption expenditure on housing as a percentage of total household consumption expenditure (benchmark):

Urban only

Household consumption expenditure on housing as a percentage of total household consumption expenditure (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas  
Large places

Household consumption expenditure on housing as a percentage of total household consumption expenditure (annually):  
Urban, rural and total  
Geographical areas  
Large places

3. Gross fixed capital formation in residential buildings as a percentage of total gross fixed capital formation (infrequently)

Gross fixed capital formation in residential buildings as a percentage of total gross fixed capital formation (annually or less frequently)

4. Ratio of household consumption expenditure for housing to total consumption expenditures for housing (infrequently)

Ratio of household consumption expenditure for housing to total consumption expenditures for housing (annually or less frequently):  
Geographical areas  
Large places

5. Ratio of government capital transfers and capital expenditures for housing to total gross fixed capital formation in residential buildings (infrequently)

Ratio of government capital transfers and capital expenditures for housing to total gross fixed capital formation in residential buildings (annually or less frequently):  
Geographical areas  
Large places

D. State of the housing environment

1. Percentage of the population with indoor piped water supply or with access to a piped water supply within 100 meters (infrequently):

Urban, rural and total

Percentage of the population with indoor piped water supply or with access to a piped water supply within 100 meters (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

2. Percentage of the population occupying living quarters with toilets (infrequently):

Urban only

Percentage of the population occupying living quarters with toilets (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

3. Percentage of the population occupying living quarters with flush toilets (infrequently):

Urban only

Percentage of the population occupying living quarters with flush toilets (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas  
Large places

4. Percentage of the population in living quarters with electric lighting (infrequently):

Urban only

Percentage of the population in living quarters with electric lighting (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

5. Domestic household energy

Domestic household energy

energy consumption per capita (infrequent estimates):  
Urban, rural and total

consumption per capita (annually or less frequently):  
Urban, rural and total  
Large places

**IX. Public order and safety**

**A. Frequency and severity of offences and victimization**

1. Rate of homicides per 100,000 population (annually):  
Urban only  
Large places
- Rate of homicides per 100,000 population (annually):  
Urban, rural and total  
Large places
2. Rate of assaults and robberies per 100,000 population (annually):  
Large places only
- Rate of assaults and robberies per 100,000 population (annually):  
Urban, rural and total  
Large places
3. Rate of burglaries in homes per 100,000 dwellings (annually):  
Urban, rural and total  
Large places
- Rate of burglaries in homes per 100,000 dwellings (annually):  
Urban, rural and total  
Large places
4. Rate of persons injured from criminal violence per 1,000 population (annually):  
Large places only
- Rate of persons injured from criminal violence per 1,000 population (annually):  
Urban, rural and total  
Large places
5. Proportion of households with property loss and average value of loss (annually or less frequently):  
Urban, rural and total  
Large places

**B. Characteristics and treatment of offenders**

1. Offenders charged per 1,000 population (annually):  
Male, female  
Large places only
- Offenders charged per 1,000 population (annually):  
Urban, rural and total  
Large places
2. Inmates in correctional institutions per 1,000 population (annually):  
Male, female  
Geographical areas
- Inmates in correctional institutions per 1,000 population (annually):  
Male, female  
Selected national or ethnic groups  
Geographical areas
3. Persons on probation per

1,000 population (annually):  
Male, female  
Selected national or ethnic groups  
Geographical areas

**C. Inputs, outputs and performance of institutions**

1. Proportion of homicides cleared up (annually):  
Urban, rural and total  
Large places
- Proportion of assaults and robberies cleared up (annually):  
Urban, rural and total  
Large places
2. Average elapsed time from charge to initial judicial verdict, criminal offenses (annually):  
Urban only  
Large places
3. Average elapsed time from charge to initial judicial verdict, criminal offenses (annually):  
Urban, rural and total  
Large places
4. Average number of inmates per cell or room, detention institutions (annually):  
Male, female  
Juveniles, adults  
Large places
5. Expenditures for public order and safety as a percentage of GDP (annually or less frequently):  
Geographical areas
- Expenditures for public order and safety as a percentage of GDP (annually):  
Geographical areas

**X. Allocation of time and use of leisure**

- A. Use of time**
1. Proportion of time working (infrequently):  
Male, female  
Ages 10-14, 15+  
Urban, rural and total
  - Proportion of time working (infrequently):  
Male, female  
Ages 10-14, 15-19, 20+  
Urban, rural and total
  2. Proportion of time spent in household and child care (infrequently):  
Male, female  
Ages 10-14, 15+  
Urban, rural and total
  - Proportion of time spent in household and child care (infrequently):  
Male, female  
Ages 10-14, 15-19, 20+  
Urban, rural and total
  3. Proportion of time free

4. (infrequently):  
Male, female  
Ages 15-19, 20-24, 25-59  
Urban, rural and total
- Average days of vacation per person (annually):  
Male, female  
Ages 15-19, 20-24, 25-59  
Urban, rural and total
- B. Use of leisure
1. Average hours per week per person (a) Study and training, (b) TV viewing, (c) Reading, radio, cinema, (d) Active sports and outdoors (infrequently):  
Male, female  
Ages 10-14, 15-19, 20+  
Urban only
- Average hours per week per person (a) Study and training, (b) TV viewing, (c) Reading, radio, cinema, (d) Active sports and outdoors (infrequently):  
Male, female  
Ages 15-19, 20-24, 25-59  
Urban, rural and total
- C. Availability and use of leisure-time facilities
1. Cinema and sporting admissions per 1,000 population (annually):  
Urban only  
Large places
- Cinema and sporting admissions per 1,000 population (annually):  
Urban, rural and total  
Large places  
Geographical areas
2. Daily or weekly newspaper circulation per 1,000 population (annually):  
Urban, rural and total
- Daily or weekly newspaper circulation per 1,000 population (annually):  
Urban, rural and total
3. Number of books available per 1,000 population in public libraries (infrequently):  
Urban only  
Large places  
Geographical areas
- Number of books available per 1,000 population in public libraries (infrequently):  
Urban, rural and total  
Large places  
Geographical areas
4. Area of public open space per 1,000 population (infrequently):  
Urban only  
Large places
- Area of public open space per 1,000 population (infrequently):  
Urban, rural and total  
Large places
5. Proportion of households with radios (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas
- Proportion of households with radios (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

6. Proportion of households with television sets (infrequently):  
Urban, rural and total  
Large places  
Geographical areas
- Proportion of households with television sets (infrequently):  
Urban, rural and total  
Large places  
Geographical areas

XI. Social stratification and mobility

A. Social stratification

1. Percentage distribution of households by socio-economic class (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas
- Percentage distribution of households by socio-economic class (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

B Intra-generational mobility

1. Proportion of an identical cohort with major occupational shifts between two dates (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas
- Proportion of an identical cohort with major occupational shifts between two dates (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

C. Inter-generational mobility

1. Proportion of sons 21 years of age and over with different socio-economic class from their fathers at the same age (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas
- Proportion of sons 21 years of age and over with different socio-economic class from their fathers at the same age (infrequently):  
Urban, rural and total  
Geographical areas

a) Identification and special measures for the least developed among developing countries were considered by the United Nations Committee for Development Planning at its seventh session 22 March-1 April 1971, Official Records of the Economic and Social Council, Fifty-first Session, Supplement No. 7, paras. 41-83.

b) Developing countries differ widely in their social circumstances, and these illustrative examples would be accorded differing emphases according to these circumstances and the social concerns in each country. Many differences among developing countries are correlated to differences in degree of urbanization, while many of the examples of indicators would be applicable to urban areas and populations only. These indicators would therefore automatically receive less emphasis in less urbanized developing countries.

### List of Human Resources Indicators Recommended for a UNESCO Research Project

(Note: The Roman figures are placed only alongside indicators for which data are practically unavailable. [I], [II], [III] are the priorities for collection of these data, not available from international compendia, but which may be available from yearbooks, country reports and national administrative files.)

(Some indicators appear in more than one field. This is intentional, as composite indices may be constructed for each individual field separately, and the components may appear in more than one field. For each of the indicators on the list, which are indicators of country averages, it was recommended that indicators of dispersion be computed. One way of doing this would be to make data available by regions and compute the regional variation. It was recommended not to use the standard deviation, but some measures based on the Lorenz curve—either the Gini index or the relative weighted mean deviation. The latter, particularly easy to compute, might be given priority.)

#### Field I. Indicators of Structure, Modernization and Efficiency in the Educational System

1. Enrolments:
  - (a) combined primary and secondary enrolments as percentage of age group 5–19,
  - (b) third-level enrolment per 10,000 aged 20–24.
2. Percentage, within entire secondary level, of:
  - (a) general secondary,
  - (b) vocational and technical,
  - (c) teacher training.
3. Grade-specific enrolment ratios at critical points of educational flow.
  - A. In the primary:
    - (a) first graders' enrolment ratio (entry),
    - (b) fifth graders' enrolment ratio (relevant to literacy),
    - (c) terminal graders' enrolment ratio.
  - B. In all secondary schools:
    - (a) first graders' enrolment ratio,
    - (b) terminal graders' enrolment ratio.
4. Indicator of school attendance at primary level. [I]
5. Repetition and drop-out rates, by grade, at first and second levels.

6. Teachers per number of school-age population (first and second levels combined).

7. Pupil/teacher ratio for primary (distinction urban/rural).

8. Pupil/teacher ratio for secondary (distinction urban/rural).

9. Percentage of qualified teachers at primary level.

10. Percentage of qualified teachers at secondary level.

11. Percentage of third-level students in science and technology.

12. Percentage of third-level students in medical sciences.

13. Percentage of third-level students in agriculture.

14. Percentage of third-level graduates in science and technology. [II]

15. Percentage of third-level graduates in medical sciences. [II]

16. Percentage of third-level graduates in agriculture. [II]

17. Percentage of females among all third-level students.

18. Percentage of females among all secondary-level students.

19. Percentage of females among all primary enrolment.

20. Percentage of teaching hours devoted to scientific subjects in curricula in second level (general). [III]

#### Field II. Youth Employment

1. Percentage of employed among out-of-school youth (aged 15–24). A rough indicator of the external efficiency of the educational system. [I]

#### Field III. Stock of High-Level Manpower

1. Class "A" manpower per 10,000 population.<sup>1</sup> [II]

1) This category—as well as the subsequent classes "B" and "C"—are categories of high-level manpower based on the "International Classification of Occupations" (ISCO), prepared by the International Labour Office (Geneva, 1958. The new version of ISCO ap-

2. Teachers (second and third level) per 10,000 population.

3. Scientists and engineers per 10,000 population. [I]

4. Physicians and dentists per 10,000 population.

5. Pharmacists per 10,000 population.

6. Class "B" manpower per 10,000 population.<sup>2</sup> [II]

7. Qualified teachers (primary level) per 10,000 population.

8. Midwives and nurses per 10,000 population.

9. Class "C" manpower per 10,000 population.<sup>3</sup> [II]

Field IV. Educational Attainment of the Labour Force (the following indicators are expressed as a percentage of population 15-64)

1. Adult population literate (literacy as measured by minimal educational attainment, i.e. 5 grades completed, rather than by self-evaluation). [I]

2. Population with primary level completed (6 to 18 years of school). [II]

3. Population with secondary level completed. [II]

4. Population with third level completed. [II]

Field V. Utilization of the Labour Force

1. Open unemployment. [I]

2. Underemployment. [II]

3. Disguised unemployment [III]

appeared in 1969). The categories were distinguished according to various levels of education, by Herbert S. Parnes in the document: "Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development, OECD, Mediterranean Regional Project" (October 1962). Thus class "A" embraces those ISCO occupations "for which a university education or an advanced teachers's college degree, or its equivalent, would normally be required". For a discussion of the definitions of high-level manpower, see the UNESCO document entitled "Pilot Study for the Development of an Estimating Formula for the Total Stock of High-Level Manpower: Manpower Components Approach", (1966, WS/0466.37-SS).

2) Class "B" manpower includes "occupations for which two or three years of education beyond the secondary level (12 years) may be required".

3) Class "C" manpower includes "occupations for which a secondary school education (either technical or academic), or its equivalent, would normally be required".

4. Mal-employment. [II]

5. Unemployment rate among young people out-of-school (aged 15-24). [I]

6. Percentage of labour force in manufacturing industries. [I]

7. Percentage of economically active population in working-age population (i.e., aged 15-64). [I]

8. Percentage of working-age population in total population. [I]

Field VI. Health and Nutrition Status

1. Infant and child mortality.<sup>4</sup> (I)

2. Proportional mortality rate.<sup>5</sup> [I]

3. Life expectancy at age 15 (sex specific). [I]

4. Animal protein intake. [I]

5. Children's protein intake (9 months to 3 years). [II]

6. Percentage of calories derived from starches. [III]

7. Aggregate indicator of housing conditions.<sup>6</sup> [II]

4) A health indicator must satisfy two conditions: (a) It should be available with a fair degree of accuracy; (b) It should be sensitive to changes in the living conditions of the population. For mortality rates, sensitivity is higher in younger age groups. One can consider the rates which are usually given, viz., infant mortality (0), pre-school mortality (1-4), 5-9 and 10-14 mortality rates, according to these criteria:

Rate	Sensitivity	Error
0	fairly high	very high
1-4	very high	high
5-9	fairly high	moderate
10-14	moderate	moderate

For single-country studies one should be guided in choosing the rate of the quality of data collection. The 1-4 rate would be recommended for a country with good statistics, while for large sample studies and in a single country over time one would have to use the 5-9, 10-14 (or 5-14) rates as the best compromise. All four rates should be published so as to make various choices possible.

5) It is the proportion of the deaths in age 64+, within all the deaths. It shows the degree to which deaths are due to old age rather than to other causes (such as premature ill health, under-nourishment, etc.).

6) The following components may be considered for aggregation: (a) average number of persons per room; (b) dwellings with pipe water as percentage of all dwellings; (c) dwellings with electricity as percentage of all dwellings; (d) housing deficiency rate (urban/rural).

8. Physicians and dentists per 10,000 population.
9. Pharmacists per 10,000 population.
10. Midwives and nurses per 10,000 population.
11. Hospital beds per 10,000 population.
12. Percentage of deaths with reported causes (indicated indirectly the level of health services). [III]

Field VII. Modernization of Society

1. Adults literate (15+) per adult population (15+).? [I]
2. Daily newspaper circulation per adult population (15+).
3. Radio receivers and television sets per population.
4. Telephones per adult population (15+).
5. Annual cinema attendance per population.
6. Passenger cars and commercial vehicles per total population
7. Percentage of labour force in agriculture.
8. Percentage of labour force in modern manufacturing sector. [II]
9. Circulation of written communication (letters) per adult population (15+). [III]
10. Sex-age adjusted birth rate. [II]
- 7) In this case, as well as in the subsequent indicators 2, 4 and 9, an effort should be made to adjust particular indicators to the relevant population category. Thus, for example, relating the literates to all population would underrate the countries where children constitute a high proportion. Likewise, it would not be reasonable to relate newspapers, telephones and letters to the total population, including children, who do not use these media of communications. It seemed, however, justified to relate cars and commercial vehicles to the total population, as transport facilities are needed for everybody. Also radio, TV and movie are used at a very early age and therefore should be related to the total population. Of course, it was not possible to avoid a certain arbitrariness in deciding on such solutions.

11. Percentage of population living in towns over 20,000 [I]
12. Percentage of houses with electric light and running water.

Annex C

Social Indicators (FAO)

A. Average Levels of Nutrition and Living

1. Per capita availability of food

Average content of daily diet	Availability Requirement	x 100
Calories	%	
Grams No.	%	

Protein  
Animal prot.  
Fats  
Carbohydrate  
Total

100
-----

2. Availability of milk\*) per capita ) per child
3. Relative importance of major food groups in average diet

Calories	Protein	Economic Grain
No. %	Grams %	Equivalent

1. Cereals
2. Starchy roots
3. Sugar
4. Pulses, nuts and seeds
5. Fruits
6. Vegetables
7. Meat
8. Eggs
9. Fish
10. Milk

7 — 8 — 9 — 10		
11. Fats and Oils		
Total	100	100

4. Share of food consumption in per capita income or expenditure  
 ——— per capita availability of food valued at retail price  
 ——— per capita Gross Domestic Product or per capita Private Consumption Expenditure

Source: Food Balance Sheets and National Accounts Statistics  
 \*Includes milk equivalent of milk products.

B. Inequality in Distribution of Food

5. Distribution of households by calorie and protein supply				
Calories	900	900—	1300—	1700—
Protein	1300	1700	2100...	4500 TOTAL %

0-5		
5-10		
100-105		
Total %		

6. Percentage of protein- and calorie- deficient households

Protein deficient	Non-protein deficient	% sub-total
-------------------	-----------------------	-------------

Calorie defic.	
Non-calorie defic.	
% Sub-total	

Source: Household Food Consumption Survey

C. Indicator of Poverty

7. Distribution of households by expenditure, calories and protein consumption

Per capita total expenditure or income	No. of households	Av. size of household	Per capita ex-penditure as % of total	Per capita ex-penditure on food	Per capita Calorie	Per capita Prot.	Supply
(class interval)							
Less than $x_1$							

$$\frac{x_1 - x_2}{x_2 - x_3} \dots \frac{x_{i-1} - x_i}{x_i - x_{i+1}}$$

Source: Household Food Consumption and Expenditure Survey

D. Dependence of Population on Agriculture and Inter-Sectoral Distribution of Manpower and Labour Force

8. Change in inter-sectoral distribution of population

	Rural	Urban	Total
Agriculture	$\frac{N_{11}}{N_{11} + N_{21}}$	$\frac{N_{21}}{N_{11} + N_{21}}$	$\frac{N_{11} + N_{21}}{N_{11} + N_{21} + N_{12} + N_{22}}$
Non-agriculture	$\frac{N_{12}}{N_{11} + N_{21}}$	$\frac{N_{22}}{N_{11} + N_{21}}$	$\frac{N_{12} + N_{22}}{N_{11} + N_{21} + N_{12} + N_{22}}$
Total	$\frac{N_{11} + N_{12}}{N_{11} + N_{21} + N_{12} + N_{22}}$	$\frac{N_{21} + N_{22}}{N_{11} + N_{21} + N_{12} + N_{22}}$	$\frac{N_{11} + N_{21} + N_{12} + N_{22}}{N_{11} + N_{21} + N_{12} + N_{22}}$

9. Degree of "deagrarianization" =  $\frac{N_{12}}{N_{11} + N_{21}}$

10. Change in working-age population

	Rural		Urban	
Age-groups	Male	Female	Male	Female
0-9	%	%	%	%
10-14	%	%	%	%
15-64	%	%	%	%
65+	%	%	%	%
All ages	%	%	%	%
	+ +		+ +	
	%		%	
	+ + 100%			

11. Change in population economically active in agriculture

	Male		Female		Total
Economically active in:	Number	%	Number	%	Number %
Agriculture					
Non-agriculture					
TOTAL					

12. Change in activity rate (economically active population/population)

Econ. Active Male (M)	Econ. Active Female (F)	Total (M + F)
-----------------------	-------------------------	---------------

Agriculture	% of agri. pop (M)	% of agri. pop (F)	% of agri. pop (M)
Non-agriculture	% of non-agri pop (M)	% of non-agri pop (F)	% of non-agri. pop (M)
Total	% of total pop (M)	% of total pop (F)	% of total pop (M + F)

Source: Population census, labour force surveys and other related surveys.

E. Extent of Unemployment and Underemployment

13. Outright unemployment section of labour force

Agriculture	Non-agriculture
Number %	Number %
Unemployed but seeking work	
Employed, fully or partially	
TOTAL (+ Econ. active)	100
	100

14. Change in the distribution of labour force by hours of work

Hours of work per week	% of economically active in
	Agriculture
	Non-agriculture
Less than 15	
15-34	
35-39	
40-47	
48 and over	
	100%
	100%

15. Measures of unemployment and underemployment

Unemployed (i.e., without work but seeking it)	Agriculture	Non-agriculture
Unemployed equivalent of under employed <sup>1</sup>	Number % of total Econ. Active	Number % of total Econ. Active
Fully employed		
	100%	100%

16. Index of un- and under-employment in agriculture

=  $\frac{\text{Unemployed equivalent of unemployed and underemployed Economically active in agriculture}}{\text{Based on a norm defined in terms of hours work}}$

Source: Population census, labour force surveys and other related surveys

F. Income and Productivity Indicators

17. Indicator of average income of agricultural labour

$$= \frac{\text{Contribution of agriculture to GDP}}{\text{Economically active in agriculture (EAA)}}$$

18. Labour productivity in agriculture

$$= \frac{\text{Contribution of agriculture to GDP}}{\text{EAA — unemployed equiv. of unempl. and under-empl. in agriculture}}$$

Source: Population census, labour force and national accounts statistics

G. Overall Indicator of Dependency

19. Apparent dependency ratio

$$= \frac{\text{Agricultural population measured in consuming units}}{\text{Economically active in agriculture (EAA)}}$$

20. Effective dependency ratio

$$= \frac{\text{Agricultural population measured in consuming units}}{\text{EAA — unempl. equiv. of the unempl. and under-empl.}}$$

Source: Population census and labour force surveys

Annex D

Provisional Working List of Social Concerns and Indicators (OECD)

OECD Provisional Working List comprises X1, X2, and X3 as follows:

- X1 — Working party proposes a Common Development Effort.
- X2 — No Common Development Effort is planned but the indicators are relatively valid and data to match the indicators is regularly available in most or all OECD countries.
- X3 — No Common Development Effort is planned but the indicators are relatively valid and data to match some of the indicators is regularly available in most of the OECD countries.

Goal Area "A": Health

1	2	3
Provisional working list of social concerns and indicators	Concerns and sub-concerns	Indicators

A-1 The probability of a healthy life through all stages of the life cycle

X2 A-1-a Length of life (1) Life expectancy at age 1, (20, 40, 60) (A)\*

(2) Perinatal mortality (A)

X1 A-1-b Healthfulness of life (3) Proportion of predicted future life to be spent in a state of disability, on the part of those individuals not disabled as a result of a permanent impairment; at ages 1, 20, 40, 60 (B)

(4) Proportion of persons disabled as a result of a permanent impairment; in selected age brackets (B)

A-2 The impact of health impairments on individuals

A-2-a The quality of health care in terms of reducing pain and restoring functional capabilities

(5) Maternal mortality (C)

(6) Physical accessibility: average delay between occurrence of an emergency event (e.g. accident, heart attack) and appropriate treatment (B)

A-2-b The extent of universal distribution in the delivery of health care

(7) Physical accessibility:

(7) Physical accessibility:

average delay between awareness of functional disturbance of a non-emergency nature and appropriate treatment (B)

(9) Economic Accessibility:

Disposable Net expenditure on health insurance by households;

Full cost of health services consumed by households

Net expenditure by households on health services (B)

Disposable Net expenditure on health insurance by households;

Net expenditure by households on health services (B)

\*Validity ratings—"Guidelines for social indicator development and disaggregations":

(A) – the indicator, by itself or together with other indicators proposed, corresponds to the social concern, sub-concern or aspect

(B) – the indicator, by itself or together with other indicators proposed, corresponds to only part of the social concern, sub-concern or aspect

(C) – the indicator is an approximation

Goal Area "B": Individual Development and Learning

1	2	3
Provisional working list of social concerns and indicators	Concerns and sub-concerns	Indicators

X1

B-1 The attainment, maintenance and development by individuals of basic and further knowledge, skills and values necessary for their individual development and successful functioning as citizens in society.

on post-compulsory education (B).

X3

B-2 The organized opportunities available to individuals to acquire, maintain and develop the knowledge and skills necessary for their individual development and successful functioning as citizens in their society and the propensity of individuals to use these organized opportunities.

(2) Regular education: average years of regular educational experience of the population (B)

(3) Adult education: the percentage of the total population that has participated in organized non-regular learning opportunities during the past year (B).

(4) Physical accessibility: the percentage of the population living within an agreed reasonable distance from the various types of learning opportunities (B)

X1

(5) Economic accessibility: Disposable grants and income scholarships received – full cost of post-compulsory education

Disposable income – Net expenditure by households

B-3 The individual's satisfaction with the process of individual development through learning while he is in the process.

B-4 The maintenance and development of cultural heritage relative to its positive contribution to the well-being of the members of various social groups.

Goal Area "C": Employment and Quality of Working Life

1

2

3

Provisional working list of social concerns and indicators

Concerns and sub-concerns

Indicators

X1

C-1 The availability of gainful employment for those who desire it.

(1) Average number unemployed  
played  
Average number employed + average number unemployed (B)

(2) Average number seeking employment other than full-time

Average number employed other than full-time + average number seeking employment other than full-time (B)

X1

C-2 The quality of working life

C-2-a Working conditions

(3a) Industrial fatal accident rate (B)

(3b) Industrial permanent impairment rate (B)

	(3c) Industrial short-term disabilities rate (B)
C-2-b Earnings and fringe benefits	(4a) Dispersion of weekly earnings of employees (B)
	(4b) Average weekly earnings of employees in industry "X" or occupation "X"
	Average weekly earnings of all employees (B)
C-2-c Employment-time, employment-related time and paid holidays	(5) Average number of hours worked per week per paid employee
	(6) Average total time per day of travel and from work, per employee (A)
C-3 Individual satisfaction with the experience of working life	(7) Average number of paid holidays and vacation days per year per employee (A)
C-3-a Working conditions	
C-3-b Earnings and fringe benefits	
C-3-c Employment-time, employment-related time and paid holidays	
C-3-d Relations among and participation by employees	
C-3-e Supervision, autonomy and job challenge	

Goal Area "D": Time and Leisure

1	2	3
Provisional working list of social concerns and indicators	Concerns and sub-concerns	Indicators
XI	D-1 The availability of effective choice for the use of time	
	D-1-a The flexibility of pattern of working time	
	D-1-b Accessibility and quality of leisure-time opportunities	
	D-1-c Time available for personal development, family and social obligations, and social participation	

Goal Area "E": Personal Economic Situation

1	2	3
Provisional working list of social concerns and indicators	Concerns and sub-concerns	Indicators
XI	E-1 Personal income and wealth	Level of income aspect:
	E-1-a Level and distribution of income	(1) Average disposable income per person at constant prices (A)
		Distribution of income aspects:
		(2) Gini coefficient of disposable income per member of household (B)
		(3) Share of the sum of all disposable income in hand of the bottom: 1,5,20

per cent: top: 1.5,20 per cent (B)

E-1-b Level and distribution of wealth  
(4) Gini coefficient of individual disposable wealth (B)

(5) Share of the sum of all individual disposable wealth owned by the top 1.5,20 per cent (B)

XI E-2 Number of individuals experiencing material deprivation

E-3 The consumers position in society

E-3-a Availability to individuals of information on which to base effective consumer choices

E-3-b Safety and quality of goods and services

E-4 The protection of individuals and families against economic hazards

E-4-a The extent to which individuals and families obtain insurance or other compensation for adverse changes in their economic status  
(6) Compensation received gross loss (A)

(6a) Unemployment compensation received

Gross loss in earnings due to total and partial unemployment over a year (supplemented by three other indicators—see part III (B))

(6b) Sickness compensation in the last year  
Gross loss in earnings

due to sickness absence for up to one year (B)

(6c) Sickness compensation in the last year  
Gross loss in last years earnings due to long term or permanent disability resulting from sickness (supplemented by four other indicators—see Part III (B))

E-4-b The extent to which individuals and families perceive themselves as secure against adverse changes in their economic status

Goal Area "F": Physical Environment

1 2 3

Provisional working list of social concerns and indicators

Concerns and Sub-concerns

Indicators

XI F-1 The man-made environment  
F-1-a Housing conditions  
(1) Percentage of individuals living in dwellings with less than X persons per room (indoor space) (A)

(2) Access to usable private and public outdoor space for recreation (outdoor space) (B)

(3) Percentage of dwellings with a private bath or shower (amenities) (B)

(4) Percentage of households (or individuals) enjoying effective security from eviction for period of time X (security of tenure) (A)

(5) Disposable—Marker rents of (estimated) dwellings income

Disposable— Net expenditure on rents and (partly imputed) outlay for owner-occupied dwelling (economic accessibility) (B)

Income

F-1-b Physical accessibility to employment and services

For example:

(6) Percentage of population with access to a food-store within a given walking distance (B)

XI F-1-c Environmental nuisances

Air pollution aspect:

(7) Percentage of population exposed to concentration of given air pollutants in excess of specified levels over specified periods (A)

Noise aspect:

(8) Percentage of population exposed to noise levels expressed in terms of Leq, in excess of specified levels over specified periods (A)

XI • F-2 The Natural Environment

Goal Area "G": The Social Environment

1 2

3

Provisional working list of social concerns and indicators

Concerns and Sub-concerns

Indicators

XI G-1 Primary and secondary social attachments

Goal Area "H": Personal Safety and the Administration of Justice

1 2

3

Provisional working list of social concerns and indicators

Concerns and Sub-concerns

Indicators

XI H-1 Actual victimization of individuals

H-1-a Resulting in death or physical injuries (1) Deaths from unexpected events (A)

(2) Number of permanent impairments arising from unexpected events per million in any year (A)

(3) Days of bed disability as a result of injuries from unexpected events which do not result in permanent impairments (A)

H-1-b Resulting in intimidation or harassment

XI H-2 Perceived threat of victimization

H-2-a From other individuals

H-2-b From social institutions

H-2-c From the environment

H-3 Administration of justice

H-3-a Equality before the criminal law

(4) Proportion of detainees not allowed access to legally competent advice within 6,12,24,48 hours of arrest (B)

(5) Proportion of charges who spent more than one

week/one month/three months/one year in prison while awaiting trial (B)

(5a) Ratios of proportion of individuals on remand in custody who are subsequently imprisoned to those remanded on bail(B)

(5b) Proportion of persons remanded in custody who are subsequently found innocent/not subsequently committed to prison(B)

H-3-b Minimal safeguards and maximal exposures in criminal proceedings (6) The penal quantum expressed as the total effective length of imprisonment imposed *per capita* per year. Indicators (4), (5), (6) can be used for H-3-a and H-3-b (B)

H-3-c Accessibility to legal services (7) Time elapsing between issue of all proceedings and final judgement

Number of proceedings receiving final judgement (Indicator (7) can be used for H-3-a and H-3-b (B)

H-3-d Discretion in legal proceedings

H-4 Extent of confidence in the administration of justice

H-4-a In the administration of criminal law

H-4-b In the administration of civil law

H-4-c In the administrative practice

Goal Area "I": Social Opportunity and Participation

1	2	3
Provisional working list of social concerns and indicators	Concerns and Sub-concerns	Indicators
XI	1-1 The degree of social inequality	(Indicators for this social concern are not given here, but will be derived from disaggregations of other indicators)
	1-1-a The degree of inequality among social strata	
	1-1-b The extent of opportunity for social mobility	
	1-1-c The position of disadvantaged group	
	1-2 The extent of opportunities for participation in institutions and decision making	

Note: In addition, Common Development Efforts dealing with Data Collection Mechanisms and Data Presentation are proposed. These will assist specification in indicators throughout the above list.

Annex E

Indicators of Social Development (CMEA)

This annex characterizes the indicators (in the field of social development) which were chosen by a group of experts from the CMEA countries as the most appropriate for long-term prognostic studies and plans.<sup>1</sup>

I. Indicators aimed at a unified analysis of problems related to social care extended to children and youth

1. The share of social consumption funds related to family assistance within the total money income of population (*per capita*); the share of outlays related directly to child care.

1) Source: Z. Czyzowska (1975), pp. 290-299. We are giving here not a literal translation but more concise characteristics.

2. Assistance related to infants (indicators pertain to (a) the share of births effected in hospitals, (b) child-birth allowances, (c) the length of maternity leave (with a full and partial pay respectively), (d) the ratio of social security allowance during the maternity leave to the average monthly money income).
3. Assistance for bringing up the children ((a) monthly allowances for the first and subsequent children, their ratio to the average monthly net income, (b) the number of days taken from work for the care of such children, with full and partial pay respectively, (c) the number of places available in kindergartens, etc. in relation to the number of children of a corresponding age, (d) the share of pupils receiving school meals).
4. Assistance for families with many children ((a) the number of children which gives title for assistance, (b) the allowance for non-employed mother in relation to an average monthly income).

#### II. Indicators related to education

1. Pre-school education ((a) age limits for this type of education, (b) the share of children encompassed to the totals in corresponding age brackets; absolute numbers).
  2. The compulsory basic education.<sup>2</sup>
  3. Middle-level schools with a full programme (the completion of which entitles one to enter university studies).
  4. Schools for professional education of skilled workers.
  5. Schools for middle-level technical personnel (these are specialized schools with a full programme, the completion of which entitles one to enter technical university studies).
  6. Universities (of all respective kinds).
- #### III. Social care for the aged
1. Indicators related to pensions (characterizing the population of post-productive age, the share of pension funds in the national income and in the total wages, the average pension in relation to income from work).

2) A set of indicators is used for each of the educational levels (Items 2-6).

2. Statutory age level and the number of years in employment (for men and women) necessary for the old-age pensions.
- #### IV. Social care for disabled and war-victims (indicators characterizing this group of the population, the allowances received, the number of places available in respective social assistance institutions and homes for the aged).
- #### V. Health protection. Indicators are related to (a) number of hospital beds (per 10,000 inhabitants) for particular types of hospitals and sanatoria (b) number of doctors, dental doctors, middle-level personnel (per 10,000 inhabitants), (c) the share of people employed in the health service to the total employment, (d) the share of investment for health protection in the total investment outlays, in the national income, (e) the annual rate of growth of current expenditure on health protection.

#### VI. Housing conditions of the society

1. Housing conditions: (a) number of households per 100 flats, (b) housing area (sq. meters) per one inhabitant, (c) the share of flats with respective installations and facilities, (d) number of flats per 1000 inhabitants, (e) the average number of inhabitants per one flat, per one room, (f) the average area of a flat, (g) the average number of rooms in a flat.
2. Housing construction (the number of flats completed per 1000 inhabitants; the respective shares of co-operative, state and individual financing, the average area of flats completed in these respective forms of housing construction).
3. The share of housing investment outlays in (a) total investments, (b) total non-productive investments, (c) the national income.

#### VII.

Satisfaction of intellectual and cultural needs: the number of places and the attendance in particular types of theaters, professional musical institutions, concert halls, etc., in the cinemas, the number of places in local cultural facilities, the attendance in museums,<sup>2</sup> the number of books *per capita*, the total number of copies published *per capita* (books, daily newspapers, periodicals), the number of public libraries per 10,000 inhabitants, the number of volumes in public libraries per 1000 inhabitants, the number of radio and TV sets registered per 1000 households, the number of radio and TV hours in main types of programmes, the percentage of the total area

3) All these indicators per 1000 inhabitants.

of the country covered by the I and II TV programme respectively, the share of the population receiving these programmes, the share of people employed in the sector of cultural services within the total employment.

VIII. Physical culture, tourism, recreation

1. Physical culture (particular types of facilities, the number of specialists employed).
2. Tourist and recreational facilities.

VI. WORK ON DEVELOPMENT INDICATORS BY NATIONAL GOVERNMENTS, RESEARCH INSTITUTES AND INDIVIDUAL SCHOLARS: A SELECTIVE REVIEW AND DISCUSSION OF ISSUES AND PROBLEMS

by Nancy Baster

1. Introduction

Work on development indicators, and particularly on social indicators, has expanded both in developed and developing countries. In the developed countries concern about environmental pollution, problems of urbanization, the persistence of poverty in the midst of affluence, social tensions arising from technological developments, and changes in socio-professional structure, have focused attention on the quality of life and conditions of social progress. In developing countries the awareness of growing disparities and mass poverty, problems of population growth and unemployment, the pressure to satisfy basic material needs, have resulted in an increased emphasis on social development. In both rich and poor countries there is pressure on policy makers and planners to take into account both social and economic aspects of development. There is an increasing need for information both to understand the process of socio-economic development and to monitor changes and the impact of government programmes. Work on indicators is one response to this need.

It would be quite impossible in this review to cover in any comprehensive way recent academic and government research. A glance at ongoing work in a number of developed countries, and increasingly, in some developing countries, shows the enormity of the task. A few illustrations, showing the wide range of governmental and non-governmental institutions involved, can be given. In Canada, for example, there has been a steady expansion of work on social indicators. At the federal government level the Economic Council has played an important rôle in the development of social indicators. A report by D.W. Henderson (1974) presented a framework for research on social indicators and studies on social indicators have been included, in particular, as part of the Eleventh and Twelfth *Annual Review* put out by the Council.<sup>1</sup> Statistics Canada have been involved in

1) See particularly the *Eleventh Annual Review* (Economic Council of Canada, 1974).

Euclides Imberatori  
 Maria do Rosário Simões

Metodologie do Planeamento  
 da Saude  
 Manual para uso em centros  
 regionais e locais

ENSP, 1983

## PREFÁCIO

“Quando um economista começa a desmontar e a dissecar a teoria da planificação económica, termina na ciência política.”  
 Carlos Matos, 1980

O planeamento, antes de ser um conjunto de técnicas, é uma atitude ou um posicionamento face à realidade socio-económica. Supõe que a realidade não é imutável nem tão pouco a sua evolução está irremediavelmente determinada por factores incontroláveis. Reconhece que é possível agir sobre a realidade, no sentido de uma transformação orientada por finalidades pré-fixadas e politicamente assumidas, se não num quadro de certeza, num campo de probabilidades.

Admitte que há certas intervenções preferíveis a outras, tanto em função dos resultados esperados, como em virtude da eficácia e eficiência dos meios a empregar para os obter. Aceita que existem critérios em que as escolhas se podem basear.

O planeamento é um processo de intervenção sobre a realidade socio-económica ou sobre alguma das suas múltiplas vertentes — a saúde, por exemplo — que, para passar a uma prática institucionalizada, carece de uma base de aceitação alargada (legitimação social), o que só é possível através de um esforço amplo de informação.

Enquanto técnica, o planeamento é um conjunto de instrumentos de racionalização de decisões das acções conducentes à transformação da realidade. Assente no diagnóstico da situação (incluindo a identificação dos seus factores causais e explicativos, a evolução temporal e a definição de tendência evolutiva), na inventariação dos recursos disponíveis (materiais, humanos, financeiros, tecnológicos), na fixação dos objectivos e determinação das respectivas prioridades, na formulação do tipo de acções a empreender e na escolha dos meios que permitirão alcançar as metas propostas.

Se concebido como processo permanente, como se impõe, — e não apenas com carácter momentâneo ou mero quadro de reflexão periódica — o planeamento comportará ainda as fases de execução e avaliação, como partes integrantes do mesmo processo.

Assim entendido, o planeamento é um esforço colectivo em que intervêm os vários sujeitos (agentes) envolvidos na realidade que se visa transformar. Por isso, no caso da saúde, o planeamento não poderá ficar reservado ao cuidado de alguns técnicos ou serviço especializado do sector, mas terá de envolver todos os serviços e o respectivo pessoal.

*Implicará ainda os próprios cidadãos, quer como uentes dos serviços quer como elementos de uma comunidade a quem importa, no seu todo, o nível geral de saúde da respectiva população e as acções e empreendimentos que visam salvaguardá-lo e promovê-lo. Esta uma razão mais de reforço da importância que se atribui à difusão dos conhecimentos em matéria de planeamento da saúde, na dupla dimensão: preparação e assimilação da ideia e manejo das técnicas que lhe servem de suporte e de concretização.*

*Há, pois, sobejas razões para saudar o aparecimento do livro agora editado.*

*Em "Metodologia do Planeamento da Saúde" os autores procuram colocar ao alcance do pessoal dos serviços centrais, regionais e locais de saúde, um manual que reune, além de conceitos básicos, um conjunto de instrumentos técnico-analíticos relativos às diferentes fases do processo de planeamento com referência explícita ao sector da saúde. São conhecimentos que passarão a estar acessíveis aos técnicos do sector e de nível interessados nesta temática, contribuindo, assim, para reforçar a atitude favorável ao planeamento e possibilitar o melhor emprego das técnicas.*

*O facto de se tratar de um manual com amplo recurso a exemplos retirados da prática dos serviços constitui também um motivo de interesse para os seus potenciais utilizadores que, deste modo, terão oportunidade de comprovar como certo tipo de questões, que se lhes põem na prática corrente dos respectivos serviços, ganham em ser equacionadas à luz da metodologia exposta.*

*Ficam questões importantes por tratar, nomeadamente os aspectos financeiros e a articulação entre o planeamento da saúde com o planeamento de certos sectores (educação, habitação, emprego, etc.) e com o planeamento económico, a nível global. Em contrapartida, é particularmente interessante a referência e o desenvolvimento que é dado aos planos integrados de saúde, de nível local ou regional, com base em experiências concretas.*

*Possa o manual agora posto à disposição do pessoal de saúde contribuir para a melhoria da saúde em Portugal.*

MANUELA SILVA  
Maio 1983

## 1. Introdução

### 1.1 CONCEITO

Na medida em que a saúde passou a constituir um direito das populações, foi necessário ao Estado criar organismos por ela responsáveis.

Com essa finalidade têm-se realizado esforços no sentido de dotar os países com serviços, instalações, pessoal e tecnologia que permitam promover a saúde e prevenir e curar a doença.

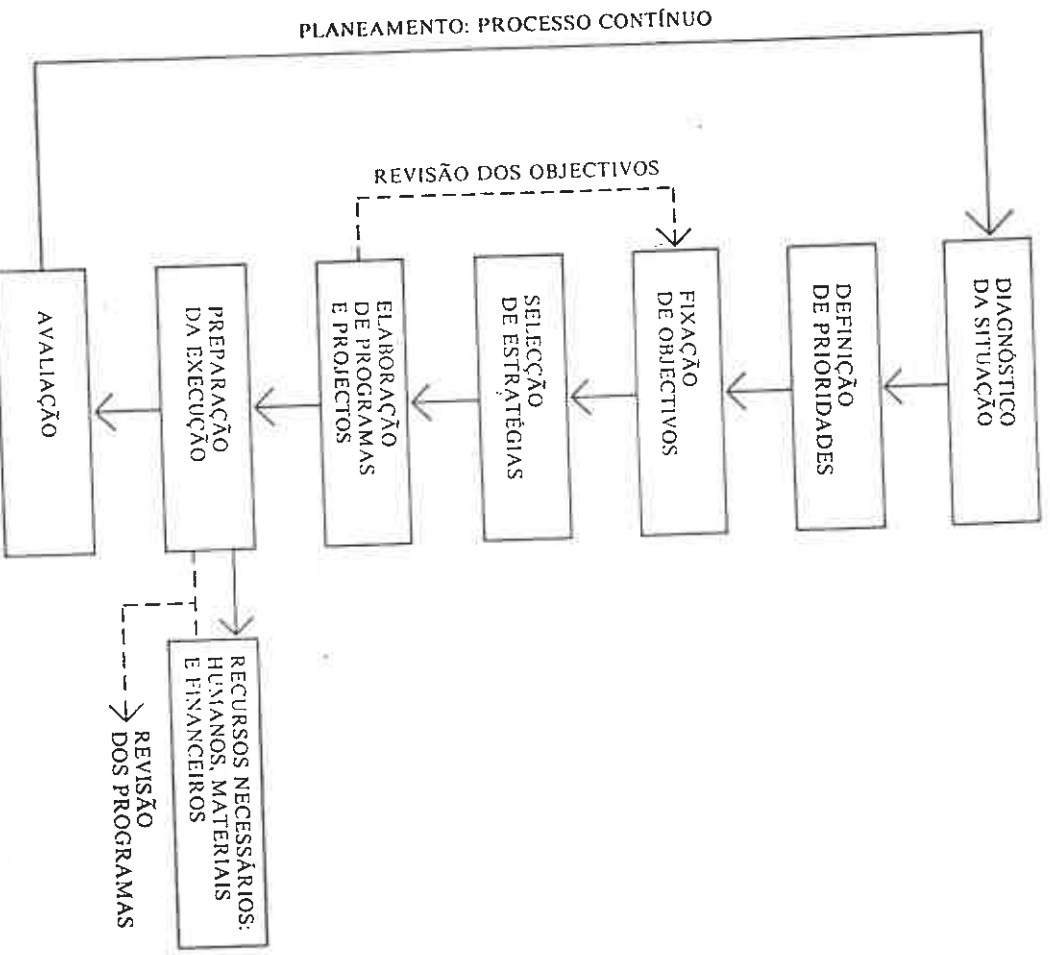
Existindo habitualmente uma experiência suficiente para resolver problemas pontuais de saúde, não existe pelo contrário para a formulação de planos nacionais ou mesmo planos locais onde a saúde seja focada integralmente.

Utilizado inicialmente em sectores económicos, o planeamento tem vindo a ser aplicado cada vez mais a sectores sociais, mas ao princípio apenas como apoio aos sectores económicos. É assim, que surge, por exemplo, a necessidade de planeamento de escolas de formação profissional como garantia de um input necessário aos sectores produtivos ou a necessidade de criação de um seguro-doença, no domínio da saúde, como necessidade de garantir a mão de obra com um determinado nível de produtividade. Só mais tarde se sente a necessidade de planeamento autónomo no domínio da Saúde.

Tem sido importante neste domínio o esforço desenvolvido nos últimos anos pela Organização Mundial da Saúde. Em 1977 na 3.ª Assembleia Mundial de Saúde o director-geral da OMS declarou: "este instrumento que denominamos planeamento da saúde oferece aos países um meio útil e prático não somente de exprimir as suas políticas e objectivos de saúde mas também de traduzi-los numa acção correcta de desenvolvimento no domínio da saúde...". Em 1978, na conferência realizada pela OMS em Alma Ata (URSS) recomenda-se "...os governos aperfeiçoem a estrutura administrativa e apliquem em todos os níveis métodos apropriados de gestão para *planear* e pôr em prática os cuidados primários de saúde...".

Foi igualmente nos últimos anos que a OMS iniciou experiências de planeamento integrado de saúde em países tão distintos como a Grã-Bretanha (Escócia), a Argélia, Espanha e Portugal, entre outros.

Fig. 1  
Principais etapas no processo de planeamento da saúde



atras e recorrer para intervenções que levem a melhor. Da mesma forma vez concluída a etapa de avaliação haverá que se voltar de novo à esta recolha e análise de dados, à luz das modificações entretanto existentes.

O diagnóstico da situação deve ter como principais características scientificamente alargado aos sectores económicos e sociais por forma a poder identificar os principais problemas de saúde e respectivos factores condicionantes. Ser suficientemente aprofundado para explicar as causas desses problemas, ser fundamentalmente sucinto para ser facilmente lido e apreendido por quem ainda para que não se gastem demasiadas energias nesta fase evitando prejuízos seguintes; ser suficientemente claro para ser entendido por elementos da população, por técnicos e por políticos.

No fim desta fase deverão defini-se os principais problemas de saúde entendidos estes fundamentalmente como situação de doença e medidos em termos de morbi-mortalidade.

Os problemas de saúde não devem ser assim identificados nem ao nível dos condicionantes nem ao nível das respostas, carências de equipamento pessoal.

Na definição de prioridades seleccionar-se-ão os problemas de saúde que serão resolvidos e com este fim utilizar-se-ão critérios de diversa ordem como exemplo, a dimensão do problema ou seja a população abrangida pelo mesmo, a transcendência social ou seja o peso que o problema tem sobre determinados grupos populacionais; a transcendência económica do problema ou seja a repercussão pela incapacidade ou perda de produção; a sua vulnerabilidade ou a forma como responde à tecnologia disponível.

A fixação de objectivos em relação aos problemas definidos como prioridades exige, antes de mais, a determinação da evolução natural do problema respectiva tendência. O objectivo é, assim, o enunciado do resultado desejado que se pretende alcançar em princípio, a tendência da sua evolução.

A fixação de objectivos quantificados é imprescindível à avaliação dos resultados de um plano, pelo que deve ser feita de uma forma cuidada e tão rigorosa quanto possível.

A selecção de estratégias permite escolher um conjunto coerente de técnicas específicas organizadas com o fim de alcançar um determinado objectivo. Nesta fase devem-se estudar estratégias alternativas para atingir um determinado objectivo, que serão submetidas a decisão superior.

Dessa proposta de estratégias alternativas deverá constar uma estimativa grosseira dos custos e uma avaliação e adequação dos recursos futuros.

Caso se considere que os recursos são insuficientes haverá que rever as estratégias inicialmente propostas e retroceder à fase anterior para proceder à revisão dos objectivos. Em caso contrário passar-se-á à fase de elaboração dos programas.

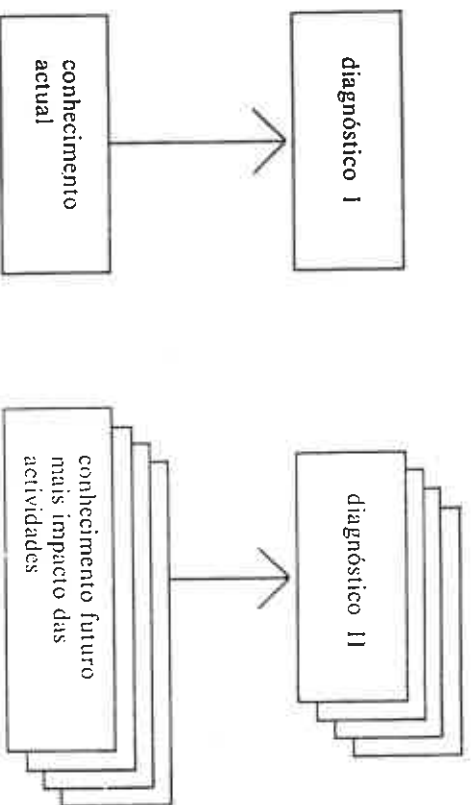
A fase de elaboração de programas e projectos consiste essencialmente no estudo detalhado das actividades necessárias à execução parcial ou total da estratégia determinada, que visa atingir um ou vários objectivos.

A elaboração de programas exige que se tenha em consideração os principais componentes, designadamente, identificação dos programas e seus objectivos, a fixação dos objectivos operacionais ou metas, o estudo do custo do programa e seu financiamento.

Como atrás se disse a análise da factibilidade financeira dos programas e projectos deverá conduzir a uma revisão das fases de planeamento anteriores, tendo em

cações contínuas da realidade e também do planeamento ser um processo contínuo, cíclico, onde o diagnóstico da situação se relaciona com a etapa de avaliação e com o progressivo melhor conhecimento da situação.

Fig. 2



Mais correctamente, em vez dum processo cíclico se trataria dum processo em espiral porque não se volta exactamente ao ponto de partida inicial, mas a um ponto de partida aperfeiçoado.

As modificações da realidade, e as dificuldades existentes para medi-la devem-nos pôr em guarda contra a tendência bastante generalizada de se eternizar o diagnóstico da situação, por uma preocupação bem compreensível de perfeição.

Mas o diagnóstico não é um exercício académico e portanto deve ser ao mesmo tempo suficientemente rápido para permitir a acção em tempo útil e suficientemente aprofundado para que as medidas de solução sejam pertinentes.

Embora tendo consciência das limitações que uma estimativa deste género pode ter, se tivéssemos que indicar um tempo máximo para esta tarefa recomendaríamos que não se ultrapassassem os 4 a 6 meses, evidentemente dependendo da complexidade da situação, tamanho da área, pessoal disponível para esta actividade, etc.

De tudo o que fica dito o diagnóstico da situação de saúde funcionará como justificação das actividades e como padrão de comparação no momento da avaliação. O diagnóstico é o ponto a partir do qual mediremos o avanço alcançado com as nossas actividades.

## 2.2. O DIAGNÓSTICO NO PROCESSO DE PLANEAMENTO

Como já foi dito no ponto anterior o diagnóstico constitui a primeira etapa do planeamento, relacionando-se directamente com a fase seguinte — a escolha de prioridades e com a fase final — a avaliação.

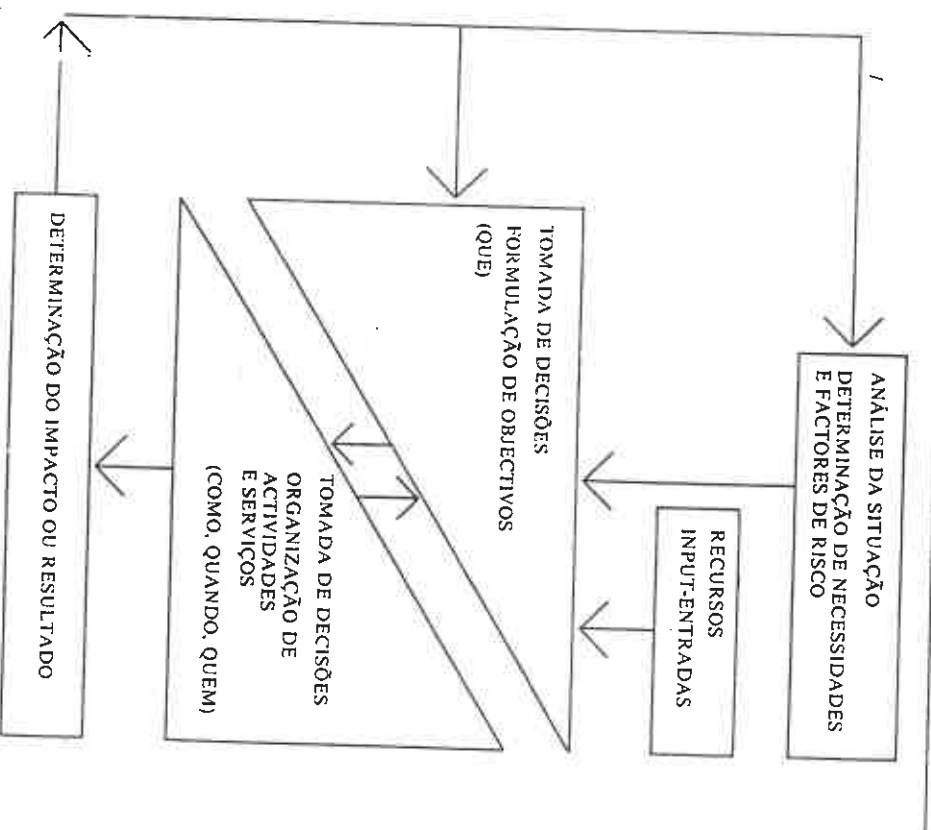
Desta maneira, a qualidade e perfeição atingidas na elaboração do diagnóstico determinarão em grande parte a escolha das prioridades. Será a partir da

definição dos problemas de saúde da área, verdadeiro *out-put* do diagnóstico, que se começará a trabalhar na escolha de prioridades.

Enquanto podem existir dúvidas em relação à situação das outras fases de planeamento, isto não acontece com o diagnóstico. É no primeiro lugar que aparece no esquema apresentado no capítulo precedente e é também no mesmo sítio que se mantém no esquema seguinte (Ver Figura 3).

Fig. 3

### O processo de planeamento



- 1 — Análise da situação, definição das necessidades.
- 2 — Recursos, Input, entradas.
- 3 — Tomada de decisões, objectivos, (que fazer)
- 4 — Tomada de decisões, organização das actividades (como, quando, quem)
- 5 — Impacto, resultados, avaliação.

Fonte: O.M.S.

A variante consiste em chamar ao diagnóstico "análise da situação", englobando igualmente nele a determinação das necessidades e dos factores de risco.

Também neste esquema, a fase final de avaliação aparece como actividade retroactiva do diagnóstico, denominando-se aqui "determinação do impacto ou resultado".

### 2.3. DIAGNÓSTICO E NECESSIDADES DE SAÚDE

Ainda que por razões de simplificação se identifique por vezes o diagnóstico da situação com as necessidades de Saúde, não são a mesma coisa. Como veremos mais adiante, o diagnóstico envolve uma noção de causalidade e de evolução prognóstica que não aparece necessariamente no conceito de necessidade.

As necessidades de saúde constituem a parte fundamental do diagnóstico, mas não são a sua totalidade.

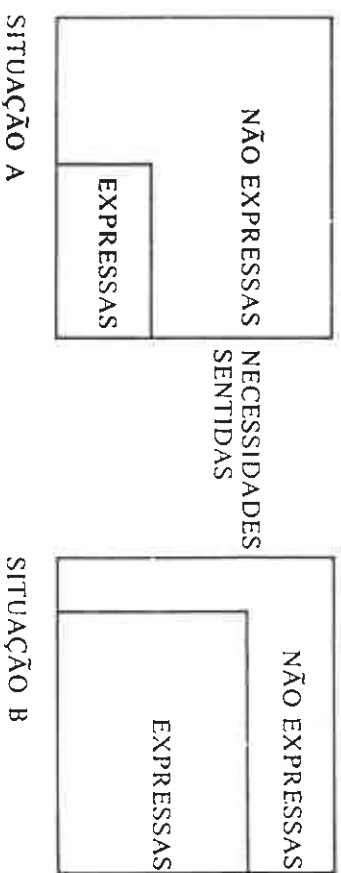
Teoricamente é fácil admitir a correspondência entre diagnóstico correcta-mente elaborado e necessidades reais: a dificuldade começa na definição do que é necessidade "real". As aspas significam que a realidade do problema saúde depende de certas normas e que não pode ser aprendida à Auguste Comte, "a exacta representação do mundo real" quimera que mascara um senso comum cheio de preconceitos. (Goldberg e cols.).

A maior parte das vezes chama-se necessidades "reais" àquelas determinadas pelos técnicos com as limitações próprias do conhecimento da realidade que já assinalámos. Esta versão científica (pseudo científica ou pretensamente científica) complementa-se com a noção de necessidades de saúde sentidas pela população.

Dentro das necessidades sentidas podemos distinguir as necessidades expressas e as não expressas, cuja percentagem em relação ao total das necessidades sentidas é muito variável segundo o contexto socio-económico e o tipo de serviços de saúde existente.

Em muitos casos podem coincidir as necessidades expressas com a procura, consumo ou utilização de Serviços de Saúde, mas são conceitos diferentes. Estes últimos, por exemplo, podem directamente ser medidos por estatísticas de exames, consultas, ou outros dados de funcionamento.

Fig. 4



Os dois conceitos, necessidade expressa e procura, estarão determinados ou influenciados por factores tais como a consciencialização da população, as

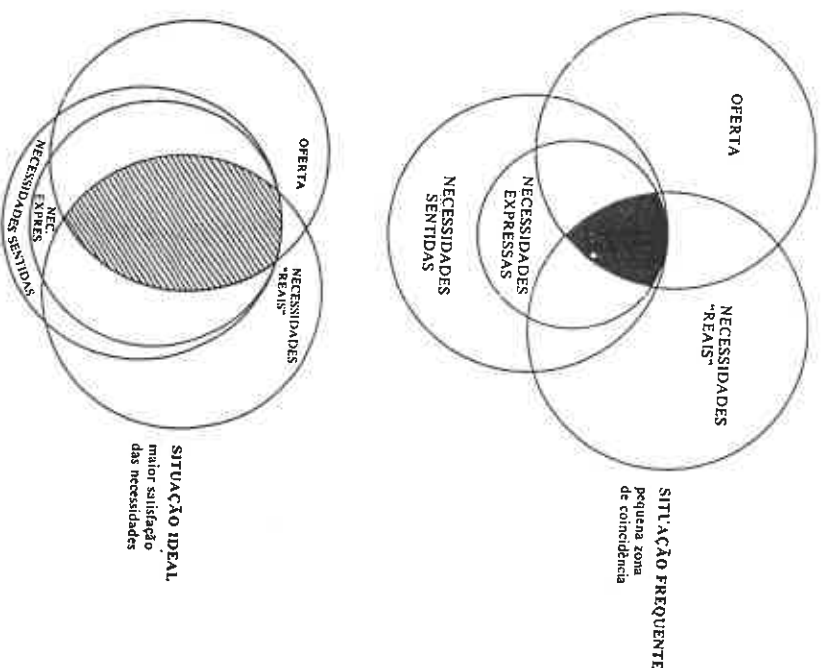
suas atitudes face aos problemas de saúde-doença, percepção dos estados de doença ou sintomas, a experiência passada com os Serviços de Saúde, e com a atracção dos próprios Serviços que, por sua vez, depende do seu pessoal, e de diversos componentes da sua "aceitabilidade" e "acessibilidade" (distância, estação do ano, etc.).

Convém por último assinalar que a procura pode não corresponder a uma necessidade "real" da população e pode dever-se a uma oferta exagerada, ou injustificada dos Serviços de Saúde. É o caso, por exemplo, da medicalização excessiva da população.

Por tudo isto, embora seja importante conhecer e quantificar a procura, esta não será o elemento principal do diagnóstico, por estar excessivamente dependente do funcionamento anterior dos Serviços.

Na Fig. 5 aparecem quatro círculos com diferente grau de coincidência que correspondem às necessidades "reais", sentidas, expressas e à oferta de Serviços de Saúde. Na medida em que se consiga fazer coincidir os quatro círculos conseguiremos uma situação ideal para a elaboração do diagnóstico da situação e para o bom funcionamento dos Serviços de Saúde.

Fig. 5  
Necessidades de saúde



## 4. Fixação de objectivos

### 4.1. SITUAÇÃO NO PROCESSO DE PLANEAMENTO

Realizado o diagnóstico da situação e definidos os problemas prioritários haverá que proceder à fixação dos objectivos a atingir em relação a cada um desses problemas, num determinado período de tempo. Esta é uma etapa fundamental na medida em que apenas mediante uma correcta e quantificada fixação de objectivos se poderá proceder a uma avaliação dos resultados obtidos com a execução do plano em causa.

Quatro aspectos principais se podem considerar nesta etapa:

- A selecção dos indicadores dos problemas de saúde prioritários
- A determinação da tendência dos problemas definidos como prioritários
- A fixação dos objectivos a atingir a médio prazo
- A tradução dos objectivos em objectivos operacionais ou metas.

### 4.2. SELECÇÃO DOS INDICADORES DOS PROBLEMAS DE SAÚDE

A selecção dos indicadores dos problemas de saúde prioritários que melhor traduzem a dimensão actual desses problemas e a respectiva evolução é um primeiro passo na fixação de objectivos.

Convém relembrar que um *indicador* é sempre uma relação entre uma situação específica (actividade desenvolvida ou resultado esperado) e uma população em risco. Assim, por exemplo, o número de mortes por sarampo na população de 1-4 anos não é um indicador, para ser um indicador haverá que estabelecer uma relação com a população em risco de 1-4 anos ou seja:

$$\frac{\text{n.º de mortes por sarampo na população 1-4 anos}}{\text{população 1-4 anos}}$$

Como se sabe podem distinguir-se dois principais tipos de indicadores:

- indicadores de resultado ou de impacto, e
- indicadores de actividade ou de execução.

Um *indicador de resultado ou de impacto* pretende medir a alteração verificada num problema de saúde ou a dimensão actual desse problema. Por exemplo,

$$\frac{\text{n.º de mortes no grupo 0-1 ano}}{\text{população 0-1 ano}} \text{ e } \frac{\text{n.º de casos de tuberculose no distrito x}}{\text{população do distrito x}}$$

serão indicadores de resultado.

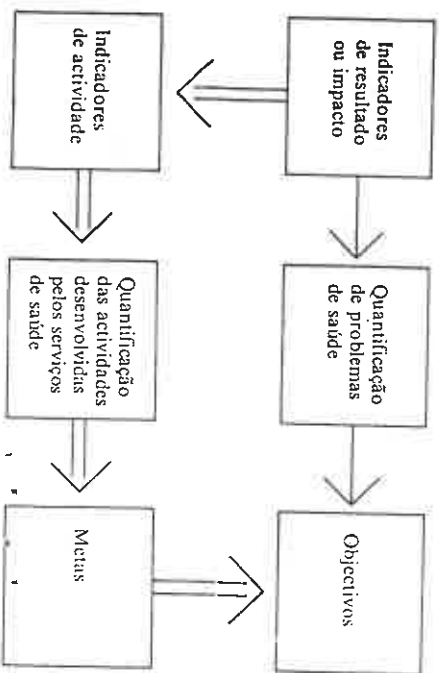
Um *indicador de actividade ou de execução* pretende medir a actividade desenvolvida pelos serviços de saúde com vista a atingir um ou mais indicadores de resultado. Assim, por exemplo,

$$\frac{\text{1.ªs consultas de crianças 0-11 meses}}{\text{n.º de crianças 0-11 meses}} \text{ ou } \frac{\text{1.ªs consultas de grávidas}}{\text{n.º de grávidas}}$$

são indicadores de actividade.

Para efeito da fixação dos objectivos interessa-nos seleccionar indicadores de resultado ou de impacto que são aqueles que permitem a quantificação dos problemas de saúde conforme consta do esquema junto (Fig. 7).

Fig. 7



#### 4.3. TENDÊNCIA DOS PROBLEMAS DE SAÚDE

Seleccionados os indicadores que melhor traduzam a dimensão actual dos problemas de saúde definidos como prioritários e a respectiva evolução haverá que proceder à determinação da respectiva *tendência*.

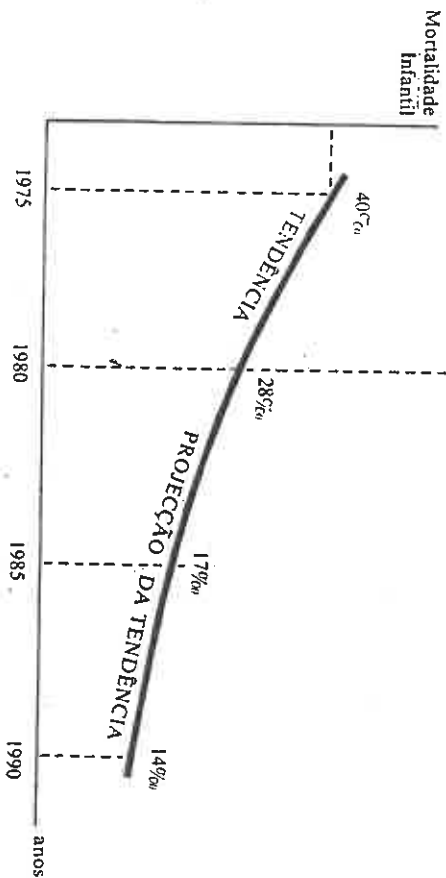
Considera-se como *tendência de um problema de saúde* a evolução natural do problema caso as condições actuais tecnológicas e outras se mantenhiam.

A *projeção da tendência* é a determinação da situação do problema no futuro de acordo com a sua evolução natural.

A projeção da tendência poderá ser realizada pelo método dos mínimos quadrados mediante o ajustamento de uma curva aos valores conhecidos do indicador ou seja valores que o indicador apresentou no passado e apresenta no momento actual. No entanto, a prática do planeamento da saúde tem demonstrado como suficiente o traçado manual da tendência e respectiva projeção.

Conhecidos os valores da mortalidade infantil para 1975 ( $X_1$ ,  $Y_1$ ) e 1980 ( $X_2$ ,  $Y_2$ ), a tendência deste indicador e a projeção da tendência encontram-se representadas para 1985 e 1990 na Fig. 8.

Fig. 8



#### 4.4. FIXAÇÃO DOS OBJECTIVOS

Determinada a tendência natural de evolução do problema pode finalmente proceder-se à *fixação do objectivo*.

Entende-se aqui por *objectivo* o enunciado de um resultado desejável e tecnicamente executável de evolução de um problema que altera, em princípio, a tendência de evolução natural desse problema, traduzido em termos de indicadores de resultado ou de impacto.

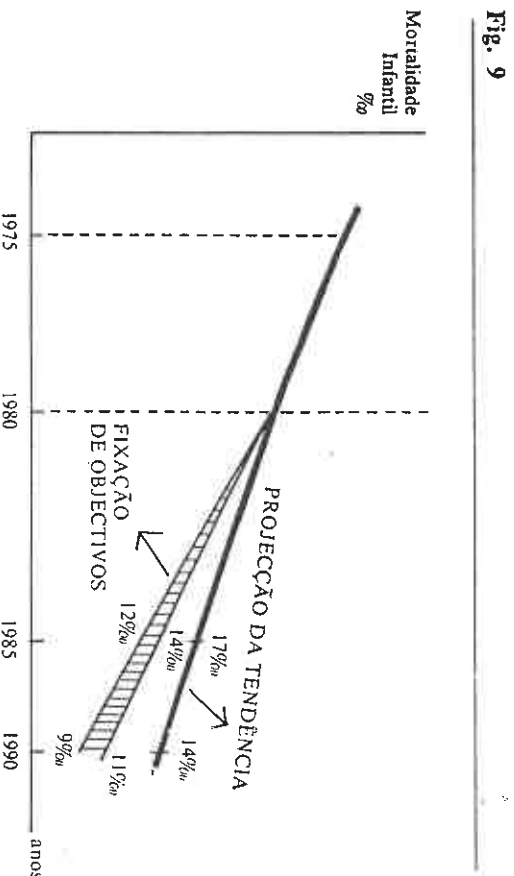
Analisando a definição interessa determo-nos na expressão "resultado desejável" já que a fixação do objectivo implica uma inflexão positiva na tendência de

evolução natural do problema. O objectivo poderá, no entanto, coincidir com a própria tendência no caso de se considerar que a evolução natural já é bastante favorável e tendo em conta aquilo que é "tecnicamente executável".

A fixação dos objectivos terá em consideração a política subjacente que pode ser traduzida no plano de saúde nacional ou nas declarações públicas dos responsáveis pela política de saúde, o que pode levar a fixar objectivos mais ou menos ambiciosos, consoante a importância relativa atribuída a esses problemas.

A fixação de um valor ou de um intervalo de variação para os objectivos dependerá ainda das normas e valores internacionais e da forma como esses problemas evoluíram em países com uma estrutura sócio-económica semelhante e com um nível de recursos disponíveis aproximado.

A quantificação dos objectivos é usualmente realizada em grupo de trabalho constituído por peritos e em que através de um consenso de grupo se chega à fixação de um intervalo de variação (usualmente não se fixa um único valor para os objectivos mas um intervalo de variação). No caso do exemplo atrás descrito a fixação do objectivo processar-se-ia da seguinte forma:



É evidente que um problema de saúde pode ser quantificado através de vários indicadores que tentam traduzir a situação actual e a evolução desse problema. Assim, por exemplo, no caso dos problemas da saúde infantil (1) foram os seguintes os indicadores considerados (Quadro 13).

Convém ter presente as dificuldades e as limitações que se levantam à fixação de objectivos relativamente aos problemas de saúde. Como se sabe, os estudos existentes até ao momento não permitem, ainda, quantificar a influência isolada das actuações específicas dos serviços de saúde naqueles objectivos de resultado. Com efeito, como determinar de forma quantificada a influência que terá o desenvolvimento da rede de cuidados primários no decréscimo do valor da mortali-

Quadro 13. Plano de Vila Real — Bragança. Quantificação dos indicadores de saúde infantil

Indicadores	Valor no último disponível	Valor estimado para 1985 de acordo com a tendência de evolução natural	Valor desejável em 1985
Taxa de mortalidade infantil (1000 nados vivos)	(1975) Bragança 75,3 Vila Real 58,4	46,3 53,0	25
Taxa de mortalidade peri-natal (1000 nados vivos)	(1975) Bragança 33,3 Vila Real 35,9	34,7 41,5	25—30 30—33
Taxa de mortalidade neo-natal (1000 nados vivos)	(1975) Bragança 28,7 Vila Real 22,7	18,8 26,0	12
Taxa de mortalidade post-neo-natal (1000 nados vivos)	(1975) Bragança 46,7 Vila Real 35,7	27,6 28,6	13—18 13—18
Taxa de mortalidade no grupo 1—4 anos (100 000 habitantes)	(1975) Bragança 294,5 Vila Real 295,1	121,3 112,4	50 50

dade infantil, se atendermos a que todos os restantes factores que influenciam aquela taxa — nível de educação, saneamento do meio, condições de habitação, alimentação, etc. — actuaram simultaneamente?

Os objectivos de resultado, fixados nesta fase de planeamento, são portanto um quadro de referência que permita no fim do período do plano aferir até que ponto se atingiu ou não uma inflexão dos valores dos indicadores, considerada possível e desejável de acordo com os conhecimentos técnicos actuais. Tem-se consciência que ao fixarem-se estes objectivos não se está a medir apenas os resultados das intervenções do sector saúde, no sentido restrito do termo, mas sim a forma como todos os sectores envolventes, estão a condicionar a saúde da população. No entanto, parece-nos isto preferível a planear apenas em termos de produção de serviços de saúde, perdendo-se de vista os problemas que se pretende resolver ou atenuar com a prestação desses serviços.

#### 4.5. OBJECTIVOS OPERACIONAIS: METAS

A dificuldade que reside na fixação de objectivos, por um lado, e a necessidade de passar de objectivos muito agregados a objectivos mais específicos, por outro, leva-nos a introduzir a noção de *objectivo operacional ou meta*.

Definiu-se atrás o *objectivo de um problema de saúde* como o enunciado de um resultado desejável e tecnicamente executível de evolução de um problema, que altera em princípio a tendência de evolução natural desse problema, traduzido em termos de indicadores de resultado ou de impacto.

O *objectivo operacional ou meta* é o enunciado de um resultado desejável e tecnicamente executível das actividades dos serviços de saúde, traduzido em termos de indicadores de actividade.

Assim, ainda no exemplo da mortalidade infantil como indicador dos problemas de "saúde infantil" é a seguinte a distinção entre objectivo e meta (Quadro 14):

**Quadro 14.**  
**Objectivos e metas**

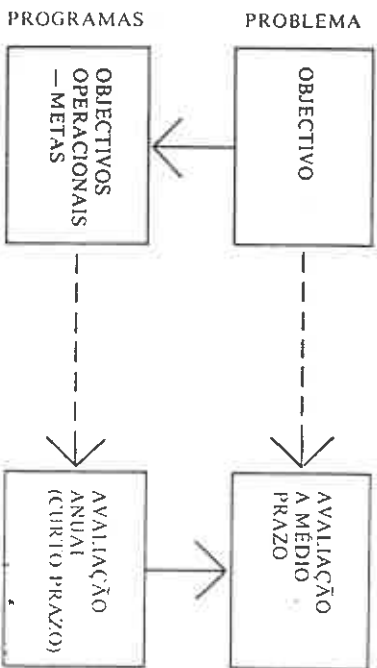
Objectivo	Programas	Metas
Reduzir a mortalidade infantil para 14‰ em 1990	— Programa de assistência à criança no centro de saúde	— Ver 4000 crianças/ano na valencia de saúde infantil das 5000 existentes (80%)
— ...	— ...	— ...

Trata-se no caso deste exemplo apenas da quantificação, de um dos programas "programa de assistência à criança no centro de saúde" que concorre para o objectivo de redução da mortalidade infantil para 14‰.

Como é evidente, outros programas existirão como concorrentes para aquele mesmo objectivo. Alguns destes programas poderão ser da responsabilidade de outros sectores. Neste caso haverá que estabelecer os objectivos operacionais em conjunto com os sectores envolvidos.

Uma outra distinção a fazer entre objectivo e meta ou objectivo operacional, é a relativa ao prazo de avaliação possível num caso e nouro na medida em que a evolução de um indicador de resultado ou de impacto só é passível de avaliação a médio prazo (5 a 6 anos), enquanto a avaliação de um indicador de actividade se faz anualmente (Fig. 10).

**Fig. 10**



#### 4.6. ALGUNS EXEMPLOS DE FIXAÇÃO DE OBJECTIVOS NO DOMÍNIO DA SAÚDE

Apresentam-se seguidamente alguns exemplos de fixação de objectivos com diferentes níveis de elaboração.

Um primeiro exemplo diz respeito aos Trabalhos Preparatórios do Plano de Médio Prazo 1979-84. Neste caso, os objectivos gerais foram fixados de forma não quantificada e sem que se relacionassem com a situação de morbimortalidade. No entanto, fez-se uma tentativa de quantificação do objectivo final através de alguns indicadores de resultado mais significativos — esperança de vida à nascença, mortalidade infantil, mortalidade neo-natal, mortalidade materna, % de partos sem assistência e mortalidade específica de 1-4 anos. Procedeu-se, ainda, à fixação de objectivos operacionais ou metas tanto para serviços de cuidados primários como de cuidados diferenciados.

Num segundo exemplo, do Plano de Vila Real/Bragança, os objectivos foram fixados de forma quantificada em termos de indicadores de resultado relacionados com cada um dos problemas de saúde definidos. No entanto, estes objectivos não foram traduzidos em objectivos operacionais ou metas nesta fase de planeamento, o que só aconteceu na fase de elaboração de programas e projectos.

Num terceiro exemplo, do Plano de Biscaila (Espanha), os objectivos foram fixados de forma semelhante à do exemplo anterior. Além das taxas de mortalidade e morbidade foram, no entanto, utilizados indicadores de actividade, o que correspondeu a uma fixação simultânea de objectivos operacionais, sem que se tenha feito a distinção entre uns e outros.

Finalmente, no exemplo de Bainbridge/Sapirne os objectivos foram fixados em termos de taxas e de casos esperados e, ainda, traduzidos em objectivos operacionais.

##### 4.6.1. Plano de médio prazo 1979-84

Foi fixado como objectivo final a atingir no período 1979-84 a melhoria do nível de saúde da população através de medidas de promoção, detesa e recuperação da saúde física e mental.

Reconheceu-se que os contributos para este objectivo final provêm de acções a desenvolver por diferentes sectores, designadamente, no domínio da habitação, educação, distribuição de rendimentos, alimentação, saneamento do meio, vias de comunicação e transportes. Sendo assim, as intervenções do sector saúde, no sentido restrito do termo, contribuem apenas parcialmente para o objectivo final acima referido embora, como é evidente, lhes caiba uma elevada quota de responsabilidade na sua realização e de sensibilização e responsabilização das outras acções.

Tendo presente esse objectivo final definiram-se três níveis de objectivos intermédios, que não se excluem mas que se considera serem os principais níveis de intervenção no sistema de saúde:

— A organização dos serviços de saúde por forma a permitir a prestação de cuidados de saúde primários e diferenciados, no sentido de abranger a totalidade da população e proporcionar regalias idênticas, independentemente da sua forma de actividade, residência ou nível económico, e de prestar cuidados completos e integrados, sob a responsabilidade de uma única autoridade.

— A melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços de cuidados primários e

tar a distribuição dos recursos a partir das informações dadas pela experiência, e não só justificar actividades já realizadas ou identificar insuficiências como frequentemente acontece. Na Figura 3 pode apreciar-se que, embora a esquematização das etapas do planeamento seja diferente da já apresentada, a fase final, aqui denominada determinação dos resultados ou impacto, corresponde à avaliação ou controlo da execução e relaciona-se com a fase inicial de diagnóstico chamada neste esquema determinação das necessidades e factores de risco.

Salienta-se mais uma vez a relação da avaliação com os sistemas de informação, com a fiabilidade dos dados e com as características dos registos, através da conhecida frase "Avalia quem pode e não quem quer" e afirmando que a qualidade da avaliação está determinada pela qualidade da informação que utiliza.

Constituindo as insuficiências de informação uma das principais dificuldades das avaliações, parece oportuno lembrar a chamada "lei de Finagle", que de maneira pessimista nos ilustra quanto à disponibilidade, pertinência e fiabilidade da informação no planeamento, nomeadamente durante o diagnóstico e a avaliação:

## 8.2. TIPOS DE AVALIAÇÃO

As classificações que tendem a identificar diferentes tipos de avaliação podem eventualmente ser úteis, mas enfermam de artificialidade. Assim, conseguir separar avaliações quantitativas de qualitativas parece um exercício académico. A barreira é impossível de definir e a maior parte dos dados quantitativos fornecem também elementos de qualidade; por sua vez as técnicas de avaliação qualitativa recorrem à quantificação em numerosas oportunidades.

De maior interesse, é a divisão entre avaliações retrospectivas e prospectivas ou programadas, englobando-se nas primeiras, casos em que são avaliados serviços ou actividades já em funcionamento e nos quais se aproveitam os elementos estatísticos disponíveis nos registos ou arquivos. Este tipo de estudo está naturalmente condicionado à informação existente e os padrões de comparação (objectivos) são muitas vezes determinados a posteriori o que diminui a necessária objectividade.

São as avaliações programadas, prospectivas ou previstas, aqueles que reúnem maior número de condições para o êxito, porque permitem determinar as necessidades de informação e os padrões de comparação.

De utilidade para clarificar conceitos é a classificação das avaliações em internas e externas; visam as primeiras determinar o bom funcionamento dos serviços e as últimas, conhecer o impacto das actividades sobre a população. Desta maneira fica no âmbito das avaliações internas a produtividade, o rendimento e alguns problemas de qualidade e nas chamadas externas por exemplo aspectos de pertinência e de eficácia (ver Figura 17).

Embora se pense que um sistema de avaliação deva abranger todos os constituintes da actividade, algumas modalidades se utilizam autonomamente, tal o caso do controlo de qualidade e das técnicas de avaliação económica.

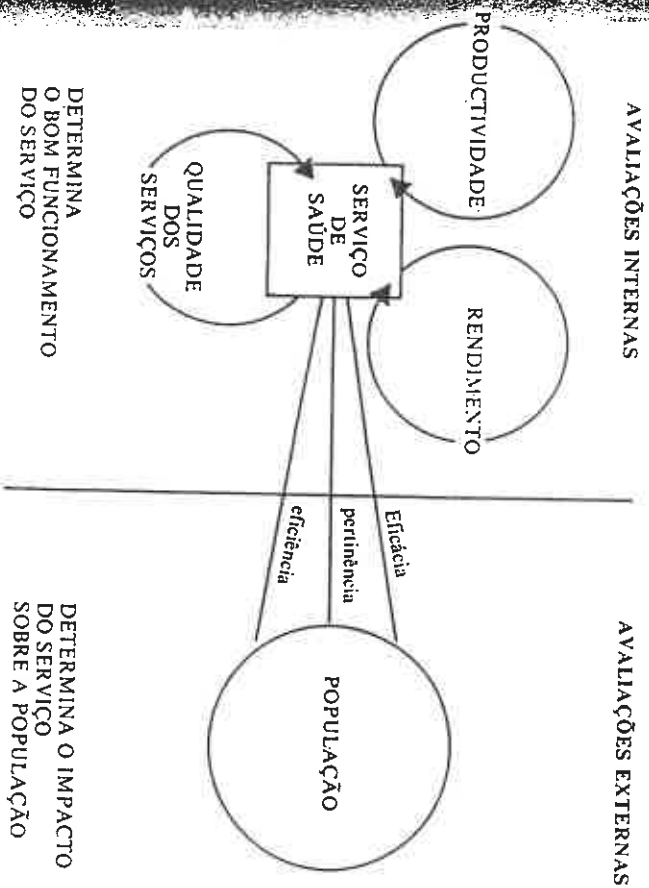
O conhecimento da qualidade das prestações é fundamental para a gestão dos serviços e para a supervisão do pessoal. Os sistemas de controlo de qualidade não podem ser utilizados na saúde como na indústria, devido à dificuldade de medir o produto final. Nesta linha de pensamento a forma mais correcta de medir a qualidade das prestações de saúde seria medir os seus resultados na população, mas como já foi dito os indicadores de impacto não conseguem determinar a percentagem de influência de todos e cada um dos factores que determinam a saúde.

Por estas dificuldades inerentes às avaliações externas, os parâmetros de qualidade devem ser procurados dentro do funcionamento dos programas.

Os serviços que têm avançado mais no controlo de qualidade são os laboratórios, dadas as suas semelhanças com alguns processos industriais. Na clínica e na saúde pública uma das principais pistas de trabalho parece ser a elaboração de normas de serviço que sirvam de modelo de comparação para as actividades realizadas.

São exemplo disto as normas terapêuticas que permitirão avaliar a eficácia de tratamentos e a normalização de observações e exames de saúde através da qual poderemos conhecer por comparação a qualidade duma consulta ou dum exame.

Fig. 17



Fonte: E. Wollast

1880 1

Christopher Haw. Michael Hill  
the policy process in the modern  
capitalist state  
Harvester Press, 1986

## 5 Rationality and Decision-Making

Writers on decision-making may be divided, broadly and roughly, into two schools: those who focus on the relationship between power and decision-making; and those who examine the relationship between rationality and decision-making. The literature on power and decision-making was discussed at some length in the previous chapter. In this chapter we turn our attention to the analysis of rationality and decision-making, concentrating in particular on the debate between writers who analyse decision-making by reference to rational models and writers who portray decision-making as an incremental process. Unlike some recent commentators we do not accept that this is an artificial debate (Smith and May, 1980). While it is correct to observe that rational models usually serve prescriptive purposes, and incremental models are often intended to be descriptive, there is an important continuing search for a prescriptive model which suffers from neither the unreality of the ideal type rational model nor the incompleteness of incremental approaches. It is this search, and the debate between the writers who have been engaged in it, which is the central concern of this chapter. The chapter proceeds through an examination of the ideal type rational model, to a consideration of incrementalism and an analysis of middle ways between these two approaches. The strengths and weaknesses of each model are assessed, and at the end of the chapter an attempt is made to establish links between the discussion of rationality and decision-making and the analysis of the role of the state and of power contained in earlier chapters.

Herbert Simon's *Administrative Behaviour*, first published in 1945, constitutes an important early contribution to thinking about decision-making within organisations. In his book Simon argues that theories of administration must take decision-making as a central focus. In contrast to previous writers, who concentrated on ways of securing effective action within organisations, Simon seeks to examine in some detail the processes leading up to action. In his view, a theory of administration has to be concerned with 'the processes of decision as well as with the processes of action' (Simon, 1945, p. 1), and to this end Simon attempts to specify exactly what is involved in decision-making.

Beginning with a definition of a decision as a choice between alternatives, Simon states that rational choice involves selecting alternatives 'which are conducive to the achievement of . . . previously selected goals' (p.5). In Simon's view, the existence of goals or objectives within organisations is of fundamental importance in giving meaning to administrative behaviour. That is, administrative behaviour is purposive if it is guided by goals. In any organisation there might be a number of ways of reaching goals, and when faced with the need to make a choice between alternatives the rational decision-maker should choose the alternative most likely to achieve the desired outcome. In essence, then, rational decision-making involves the selection of the alternative which will maximise the decision-maker's values, the selection being made following a comprehensive analysis of alternatives and their consequences.

Simon acknowledges that there are several difficulties with this approach. The first is: whose values and objectives are to be used in the decision-making process? Clearly, organisations are not homogeneous entities, and the values of the organisation as a whole may differ from those of individuals within the organisation. Simon's response to this point is to argue that 'a decision is "organisational"ly' rational if it is oriented to the organisation's goals; it is "personally"ly rational if it is oriented to the individual's goals' (pp. 76-7).

This leads on to a second difficulty with Simon's approach, namely that it may not make sense to refer to the goals of an organisation. A similar problem arises here as in the discussion of policy (see Chapter 1), namely that general statements of intention within organisations are implemented by individuals and groups who often have discretion in interpreting these statements. If, as we argue in the next chapter, policy is to some extent made, or at least reformulated, as it is implemented, then it may be less useful to refer to an organisation's goals than to the goals of the individuals and groups who make up the organisation.

The third major difficulty with Simon's model of rationality is that in practice decision-making rarely proceeds in such a logical, comprehensive and purposive manner. Among the reasons for this are that it is almost impossible to consider all alternatives during the process of decision; knowledge of the consequences of the various alternatives is necessarily incomplete; and evaluating these consequences involves considerable uncertainties. It is precisely because of these limits to human rationality, maintains Simon, that administrative theory is needed. As he observes in *Administrative Behaviour*,

The need for an administrative theory resides in the fact that there are practical limits to human rationality, and that these limits are not static, but depend upon the organisational environment in which the individual's decision takes place. The task of administration is so to design this environment that the individual will approach as close as practicable to rationality (judged in terms of the organisation's goals) in his decisions (p. 241).

What Simon is arguing then is the need to explore ways of enhancing organisational rationality.

There is a fourth difficulty in achieving this, namely how to separate facts and values, and means and ends, in the decision-making process. The ideal rational model postulates the prior specification of ends by the administrator and the identification of means of reaching these ends. Simon notes a number of problems with the means-ends schema, including that of separating facts and values. As he argues, the means of

achieving ends are not devoid of values, and a way of coping with this has to be found in decision-making. Simon's proposed solution is 'A theory of decisions in terms of alternative behaviour possibilities and their consequences' (p. 66) in which 'The task of decision involves three steps: (1) the listing of all the alternative strategies; (2) the determination of all the consequences that follow upon each of these strategies; (3) the comparative evaluation of these sets of consequences' (p. 67). Rationality has a place in this model in that 'The task of rational decision is to select that one of the strategies which is followed by the preferred set of consequences' (*ibid.*).

It follows that the means-ends rational model is, as Simon always intended, an idealised view of decision-making in organisations. However, it is by no means clear that the theory of alternative behaviour possibilities is any less idealistic. Simon recognises this, and he notes various ways in which actual behaviour departs from the theory. Accordingly, in his later work Simon elaborates the idea of 'bounded rationality' (1957, p. xxiv) to describe decision-making in practice. Bounded rationality involves the decision-maker choosing an alternative intended not to maximise his values but to be satisfactory or good enough. The term 'satisficing' describes this process, and bounded rationality enables the administrator faced with a decision to simplify by not examining all possible alternatives. Rather, rules of thumb are adopted, and as a result important options and consequences may be ignored. In this way the exacting demands of the rational-comprehensive model are avoided and replaced with a more realistic set of criteria. Simon argues that both common sense and computer simulation of human behaviour in decision-making serve to verify bounded rationality as a correct description of decision-making 'in its main features' (1957, p. xxvii).

## INCREMENTALISM

Simon's espousal of bounded rationality finds many echoes in the work of Charles Lindblom (1959). Like Simon, Lindblom is critical of the rational-comprehensive method of decision-



making. In its place, Lindblom sets out an approach termed 'successive limited comparisons'. The rational-comprehensive approach is characterised as the root method, starting with basic issues on each occasion and building from the ground up; the successive limited comparisons approach is characterised as the branch method, starting from the existing situation and changing incrementally. The two approaches are compared in Figure 5.1.

In describing decision-making by successive limited comparisons, Lindblom reiterates many of Simon's reservations about the rational model. These reservations are listed most fully in Lindblom's later work where he notes eight failures of adaptation of the rational-comprehensive model, which is also referred to as the synoptic ideal. According to Lindblom, the synoptic ideal is (1) not adapted to man's limited problem-solving capacities; (2) not adapted to inadequacy of information; (3) not adapted to the costliness of analysis; (4) not adapted to failures in constructing a satisfactory evaluative method; (5) not adapted to the closeness of observed relationships between fact and value in policy-making; (6) not adapted to the openness of the system of variables with which it contends; (7) not adapted to the analyst's need for strategic sequences of analytical moves; and (8) not adapted to the diverse forms in which policy problems actually arise (Braybrooke and Lindblom, 1963).

Consequently, decision-making in practice proceeds by successive limited comparisons. This achieves simplification not only through limiting the number of alternatives considered to those that differ in small degrees from existing policies, but also by ignoring consequences of possible policies. Further, deciding through successive limited comparisons involves simultaneous analysis of facts and values, and means and ends. As Lindblom states, 'one chooses among values and among policies at one and the same time' (1959, p. 82). That is, instead of specifying objectives and then assessing what policies would fulfil these objectives, the decision-maker reaches decisions by comparing specific policies and the extent to which these policies will result in the attainment of objectives. For Lindblom, the test of a good policy is not, as the rational-comprehensive model posits, that

*Rationality and Decision-Making*

*Rational-comprehensive (root)*

*Successive limited comparisons (branch)*

1a	Clarification of values or objectives distinct from and usually prerequisite to empirical analysis of alternative policies	1b	Selection of value goals and empirical analysis of the needed action are not distinct from one another but are closely intertwined
2a	Policy-formulation is therefore approached through means-end analysis: first the ends are isolated, then the means to achieve them are sought	2b	Since means and ends are not distinct, means-end analysis is often inappropriate or limited
3a	The test of a 'good' policy is that it can be shown to be the most appropriate means to desired ends	3b	The test of a 'good' policy is typically that various analysts find themselves directly agreeing on a policy (without their agreeing that it is the most appropriate means to an agreed objective)
4a	Analysis is comprehensive; every important relevant factor is taken into account	4b	Analysis is drastically limited: <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Important possible outcomes are neglected</li> <li>ii) Important alternative potential policies are neglected</li> <li>iii) Important affected values are neglected</li> </ul>
5a	Theory is often heavily relied upon	5b	A succession of comparisons greatly reduces or eliminates reliance on theory

Figure 5.1: Models of decision-making  
SOURCE: Lindblom (1959)

the policy maximises the decision-maker's values. Rather it is whether the policy secures agreement of the interests involved.

Lindblom argues that incrementalism is both a good description of how policies are actually made, and a model for how decisions should be made. Prescriptively, one of the claimed advantages of muddling through is that serious mistakes can be avoided if only incremental changes are made. By testing the water the decision-maker can assess the wisdom of the moves he is undertaking and can decide whether to make further progress or to change direction. Lindblom emphasises that successive limited comparisons is a method. Despite its acknowledged shortcomings, the method is to be preferred to 'a futile attempt at superhuman comprehensiveness' (p. 88). Given the rough process which is usually involved in making decisions, Lindblom maintains that the best that can be hoped for is to muddle through more effectively.

These points are developed at some length in Lindblom's later writings. In *A Strategy of Decision*, a book he co-authored with David Braybrooke (1963), Lindblom describes in detail the strategy of disjointed incrementalism, which is a refinement of the successive limited comparisons method. Disjointed incrementalism involves examining policies which differ from each other incrementally, and which differ incrementally from the status quo. Analysis is not comprehensive but is limited to comparisons of marginal differences in expected consequences. Using disjointed incrementalism, the decision-maker keeps on returning to problems, and attempts to ameliorate those problems rather than to achieve some ideal future state. What is more, decision-makers adjust objectives to available means instead of striving for a fixed set of objectives. Braybrooke and Lindblom note that disjointed incrementalism is characteristic of the United States where 'policy-making proceeds through a series of approximations. A policy is directed at a problem; it is tried, altered, tried in its altered form, altered again, and so forth' (p. 73). There are similarities here with the writings of Wildavsky (1979) who argues that problems are not so much solved as succeeded and replaced by other problems, and who is equally critical of the

rational model. Braybrooke and Lindblom describe the strategy as *disjointed* incrementalism because policies and problems are analysed at different points without apparent coordination.

This theme of coordination is taken up in Lindblom's book, *The Intelligence of Democracy* (1965). The problem addressed in that book is of how to achieve coordination between people in the absence of a central coordinator. Partisan mutual adjustment is the concept Lindblom develops to describe how coordination can be achieved in such a situation. Partisan mutual adjustment is the process by which independent decision-makers coordinate their behaviour. It involves adaptive adjustments 'in which a decision-maker simply adapts to decisions around him' and manipulated adjustments 'in which he seeks to enlist a response desired from the other decision-maker' (1965, p. 33). Each of these forms of adjustment is further divided into a variety of more specific behaviour, including negotiation and bargaining. In a later article, Lindblom (1979) notes that although there is no necessary connection between partisan mutual adjustment and political change by small steps, in practice the two are usually closely linked. Taken together, partisan mutual adjustment, disjointed incrementalism and successive limited comparisons form the key concepts in the incrementalist model of decision-making.

There is a large measure of agreement in the literature on decision-making that disjointed incrementalism is a good description of how decisions are actually made in organisations. Yet the rational-comprehensive model remains important because it continues to influence attempts to improve the machinery of government in various countries. In the British context, this can be seen in the development of the Public Expenditure Survey Committee (PESC) system for planning public expenditure, and the subsequent introduction of programme budgeting, programme analysis and review, and the Central Policy Review Staff (Richardson and Jordan, 1979). Again, the planning system introduced into the National Health Service in 1976 was presented as a process involving taking stock of services, setting objectives, defining strategy, developing a plan and monitoring implementation. These

TABLEAU 9. — Domaines et types d'indicateurs sociaux

Données démographiques	I.N.S.E.B. VI, VII <sup>e</sup> Plan Conseil de l'Europe	Données sur la structure de la population active ; le temps de travail, le rythme, les accidents, les conflits ; les rémunérations ; la sécurité de l'emploi, les perspectives de carrière ; etc.
Santé et maladie	I.N.S.E.B. VI, VII <sup>e</sup> Plan O.C.D.E. Conseil de l'Europe Commission économique pour l'Europe	Taux de morbidité ; incidence ; prévalence, quantité de moyens pour une population donnée, égalité d'accès aux soins ; taux d'invalider ; taux de mortalité par sexes, par C.S.P., etc. ; mortalité par C.S.P. ; quotients annuels moyens de mortalité suivant la cause de décès ; structure des soins reçus par C.S.P. ; etc.
Education et culture	I.N.S.E.B. VI, VII <sup>e</sup> Plan O.C.D.E. Conseil de l'Europe	Caractéristiques du système scolaire ; résultats scolaires des enfants par C.S.P. ; qualification des maîtres ; taux de scolarisation ; possibilité de budgets-temps par C.S.P., sexe, milieu, etc.
Temps et loisirs	I.N.S.E.B. VII <sup>e</sup> Plan O.C.D.E.	Taux de participation aux pratiques culturelles ; durée de participation aux pratiques culturelles ; etc.
Biens et services disponibles	I.N.S.E.B. VII <sup>e</sup> Plan O.C.D.E. Commission économique pour l'Europe	Revenu ; garanties contre les pertes de revenu ; structure de la consommation par C.S.P. ; degrés d'accessibilité aux services publics ; évaluation des prix à la consommation par C.S.P.
Environnement physique et logement	I.N.S.E.B. VII <sup>e</sup> Plan O.C.D.E.	Conditions de logement ; équipement ménager ; surpeuplement ; éloignement des centres ; exposition aux nuisances.
Intégration, sécurité, égalité, équilibre social	I.N.S.E.B. VI, VII <sup>e</sup> Plan Commission économique pour l'Europe Conseil de l'Europe, O.C.D.E.	Prestations sociales par C.S.P. ; redistribution des revenus par C.S.P. ; stabilité de la famille ; taux de délinquance ; inégalité des revenus ; participation à la vie démocratique ; etc.

examples, many of which have their roots in American experience, suggest that the ideal of rational-comprehensiveness is still powerful.

Nevertheless, the experience of a number of these innovations bears out Lindblom's objections to the synoptic approach. A study of PESC, for example, came to the conclusion that far from enhancing rationality, PESC ended up strengthening incrementalism (Hecko and Wildavsky, 1981). Similarly, researchers who analysed the operation of the NHS planning system noted the failure of health planners to live up to the synoptic ideal, concluding that 'Health planning is necessarily the subject of adaptation, compromise, bargaining and reconciliation of conflicting interests' (Barnard *et al.*, 1980, p. 263). Studies of policy-making in organisations are replete with examples which demonstrate the failure of rational-comprehensiveness and the prevalence of incrementalism. This is not to say that incrementalism is the only way in which decisions are made in practice for there is evidence that other approaches are sometimes adopted (Vickers, 1965; Ham, 1981). The question this raises is what *prescriptive* stance should be adopted in view of the less than satisfactory experience of the rational ideal? Of the many attempts to address this question, two in particular stand out: Dror's (1964) discussion of a normative optimum model, and Etzioni's (1967) work on mixed scanning. We will consider each of the models in turn.

#### OPTIMAL METHODS AND MIXED SCANNING

While Dror finds much to admire in Lindblom's work, he is critical of the conservative bias he detects in incrementalism. The problem identified by Dror is that Lindblom's favoured strategy of muddling through more skilfully acts 'as an ideological reinforcement of the pro-inertia and anti-innovation forces' (p. 153). According to Dror this strategy is only acceptable if existing policies are in the main satisfactory, there is a high degree of continuity in the nature of problems and there is a high degree of continuity in the means available for dealing with problems. These criteria may be met when there

is a large measure of social stability, and Dror argues that incrementalism may be appropriate in many policy areas in the USA. But where the conditions do not prevail, and where a society is seeking to bring about significant social changes, then incrementalism will not be appropriate.

The alternative to muddling through, suggests Dror, is not the rational-comprehensive model but a normative optimum model which is able to 'combine realism and idealism' (p. 157). In broad outline, such a model involves attempts to increase both the rational and extra-rational elements in decision-making. The extra-rational elements comprise the use of judgements, creative invention, brainstorming and other approaches. The rational elements involve not a comprehensive examination of alternatives and their consequences and the complete clarification of values and objectives but a selective review of options and some explication of goals. What this implies is a decision-making method somewhere between the rational-comprehensive and incremental methods. Thus, while Dror is prepared to accept the validity of incrementalism as a descriptive theory, he argues for an optimal method as a means of strengthening and improving decision-making. One of the features of the method is the stress placed on meta-policy-making, that is 'policy-making on how to make policy' (1968, p. 160). In Dror's analysis, there is a need to invest resources in designing procedures for making policies in order to produce better decisions.

Lindblom's response to Dror is to argue that in a political democracy like the USA and also in relatively stable dictatorships like the Soviet Union the conditions necessary for incrementalism are met (Lindblom, 1964). Further, Lindblom expresses scepticism about the criticism that muddling through has a conservative bias. He maintains that significant changes can be achieved through a succession of small steps as well as through infrequent large steps.

This point is taken up by Etzioni who, like Dror, seeks a middle way between rationality and incrementalism. Etzioni accepts the force of the argument that a series of small steps could produce significant change, but adds that 'there is nothing in this approach to guide the accumulation; the steps may be circular — leading back to where they started, or

dispersed – leading in many directions at once but leading nowhere' (1967, p. 387). In place of incrementalism, Etzioni outlines the mixed scanning model of decision-making, a model he suggests is both a good description of how decisions are made in a number of fields and a strategy which can guide decision-making.

Mixed scanning rests on the distinction between fundamental decisions and incremental or bit decisions. Etzioni suggests that fundamental decisions, such as the declaration of war and the initiation of the space programme, are recognised by the incrementalists but are not given sufficient emphasis. In Etzioni's view, fundamental decisions are important because they 'set basic directions' (p. 388) and provide the context for incremental decisions. Mixed scanning is an appropriate method for arriving at fundamental decisions because it enables a range of alternatives to be explored. Essentially, mixed scanning involves the decision-maker undertaking a broad review of the field of decision without engaging in the detailed exploration of options suggested by the rational model. This broad review enables longer-run alternatives to be examined and leads to fundamental decisions. In turn, incremental decisions lead up to and follow on from fundamental decisions and involve more detailed analysis of specific options. According to Etzioni,

each of the two elements in mixed scanning helps to reduce the effects of the particular shortcomings of the other; incrementalism reduces the unrealistic aspects of rationalism by limiting the details required in fundamental decisions, and contextualising rationalism helps to overcome the conservative slant of incrementalism by exploring longer-run alternatives (p. 390).

Despite Etzioni's claim that his strategy is an adequate description of decision-making in various fields, the importance of mixed scanning and also of Dror's optimal model is mainly that they are attempts to meet widely held reservations about incrementalism as a prescriptive approach. What then are the strengths and weaknesses of mixed scanning and the optimal model? Taking Dror's work first, it is clear that in many respects he shares the assumptions and the aspirations

of the rational-comprehensive model. Wary of the potential dangers of inertia and conservatism, Dror seeks to provide guidelines for those attempting to improve policy-making. In his book, *Public Policy Making Re-examined*, Dror details eighteen phases of optimal policy-making, ranging from the meta-policy-making stage of designing policy-making systems, through the policy-making stage of examining alternatives and making decisions, and on to the post-policy-making and feedback stages. There is no doubt that Dror offers one of the most considered attempts to devise a prescriptive policy-making model and, in our view, a particular strength of Dror's work is its recognition of the extra-rational elements in the process of decision-making.

As the writings of experienced policy-makers like Vickers (1965) attest, judgement, hunch and intuition do play a part in the mind of the decision-maker. It is paradoxical then that at the same time as incorporating extra-rational aspects, the optimal model emphasises many of the key features of the rational-comprehensive model. As Smith and May (1980) note, Dror recapitulates various stages in the model, but adds caveats in order to avoid the charge of unrealism. What is more, it is not clear what criteria are to be employed when the decision-maker is advised by Dror to undertake 'some clarification of values, objectives, and decision-criteria' and a 'preliminary estimation of expected pay-offs'. For these reasons, it is difficult to see how the optimal model can be successfully operationalised.

Turning to Etzioni, one of the questions which needs to be raised about mixed scanning is whether fundamental decisions are as significant as he suggests. While in some situations fundamental decisions are important in setting broad directions, in other situations decision-making proceeds in a much less structured way. In many organisations and policy areas, action is justified because 'things have always been done this way', rather than through reference to fundamental decisions which serve as a context for action. When this occurs, unplanned drift rather than conscious design characterises the policy process, and unplanned drift may be more common than Etzioni assumes.

A further difficulty with mixed scanning is how to distin-

guish fundamental decisions and incremental decisions. As Smith and May note, 'fundamental decisions in one context are incremental in another and vice versa' (p. 153). It would therefore seem important to specify criteria for distinguishing the two types of decision and Etzioni does not do this. Despite these criticisms, a number of writers have pointed to the virtues of mixed scanning as a prescriptive model (Gershuny, 1978; Wiseman, 1978 and 1979). Particularly in the planning context, it is suggested that decision-makers may find the twin strategies of overall scanning followed by a more detailed exploration of specific problems and alternative ways of tackling these problems to be a useful and realistic way of proceeding. The longer time scale usually associated with planning decisions offers the possibility of overcoming some of the constraints which ordinarily preclude any more than incremental analysis. Often these may be the sorts of fundamental or contextualising decisions discussed by Etzioni. While there will no doubt be continuing disputes over the distinction between fundamental and incremental decisions, in many cases it is not difficult to identify fundamental decisions. As Braybrooke and Lindblom argue, 'in any society there develops a strong tendency towards convergence in estimates of what changes are important and unimportant' (1963, p. 62). Some examples include: whether to undertake a programme of building nuclear reactors to provide energy; whether to undertake a programme of space exploration; whether to develop supersonic passenger aircraft; and whether to rely on nuclear or non-nuclear armed forces. On these kinds of issues it may be possible to use a strategy which combines features of bounded rationality, mixed scanning and Lindblom's later elaboration of incrementalism, which we now consider.

#### INCREMENTALISM REVISITED

Bounded rationality, it will be recalled, involves the decision-maker in choosing an alternative which is good enough. Satisficing in this way enables the decision-maker to stop his search for alternatives long before all possible alternatives and their

consequences have been examined. This approach, originally outlined by Simon, is seen by a number of writers as having merit. Vickers, for example, argues that satisficing is the way in which most decisions are made in practice. As Vickers comments, 'Only if nothing "good enough" is found . . . are other possibilities seriously considered' (1965, p. 91). Bounded rationality also receives favourable comment from Lindblom. In an article published in 1979 reviewing the debate surrounding incrementalism, Lindblom argues that the limitations on rationality are such that bounded rationality is the best that can be achieved. Lindblom introduces the term strategic analysis to describe a form of incrementalism which appears to be similar to bounded rationality. What is significant in Lindblom's 1979 article is that strategic analysis emerges as only one form of incrementalism. According to Lindblom we need to distinguish simple incremental analysis, disjointed incrementalism and strategic analysis. *Simple incremental analysis* involves analysis limited to consideration of alternatives which are only incrementally different from the status quo. *Disjointed incrementalism* involves limiting analysis to a few familiar alternatives, an intertwining of goals and values with the empirical aspects of the problem, a greater preoccupation with the problem than the goals to be sought, a sequence of trials, errors and revised trials, analysis that explores only some consequences of an alternative, and fragmentation of analytical work to many participants. *Strategic analysis* involves analysis limited to any calculated or thoughtfully chosen set of stratagems to simplify complex policy problems. Simple incremental analysis is one element in disjointed incrementalism, and disjointed incrementalism is one form of strategic analysis. Lindblom argues that strategic analysis is a preferable ideal to synoptic analysis. Figure 5.2 illustrates the range of options discussed by Lindblom.

A further refinement introduced into the discussion is the distinction between the various forms of incremental *analysis*, as outlined above, and incremental *politics*. Incremental politics involves political change by small steps, and may or may not result from incremental analysis. The distinction then is between the process of decision – incremental analysis – and

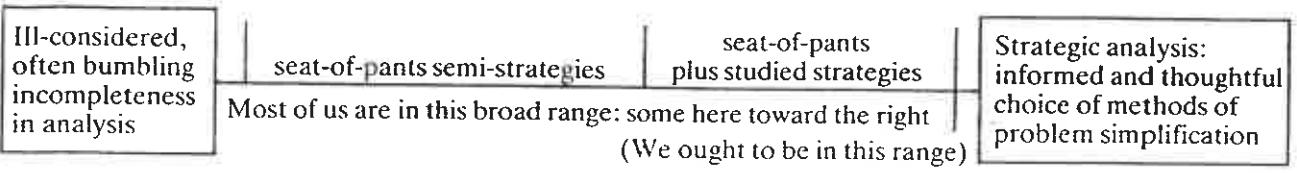


Figure. 5.2: Incremental and strategic analysis  
SOURCE: Lindblom (1979)

the scale of the change brought about by the decision. What characterises incremental politics is that only small changes result from decisions, although Lindblom reminds us there is no reason in principle why large changes cannot result from a succession of small steps.

Commenting on Lindblom's discussion, Gunn and Hogwood argue that the ideal of strategic analysis represents a significant departure from Lindblom's early writings. 'Surely', they argue, 'this . . . all adds up to a form of modified rationality rather than Lindblom's early attempts to stand rationality on its head?' (1982, p. 21). There is sufficient ambiguity in Lindblom's writings to leave room for doubt on this point. Nevertheless it does seem that simple incremental analysis or muddling through is no longer sufficient, even though it is necessary. This does not mean aspiring to synoptic analysis, which Lindblom still considers an impossible ideal. Instead, what is proposed is 'the supplementation of incremental analysis by broad ranging, often highly speculative, and sometimes utopian thinking about possible futures, near and far in time' (Lindblom, 1979, p. 522). It is as a result of statements like this that it seems possible to argue that Lindblom has moved towards the middle ground and indeed comes close to the bounded rationality and mixed scanning models which command considerable support as prescriptive models in the decision-making literature.

Lindblom's reformulation of the incrementalist thesis also links in with Dror's argument for the use of extra-rational approaches in decision-making. Dror maintains that rational-comprehensiveness, bounded rationality, mixed scanning and incrementalism all have their roots in ideas about rationality, the main difference between rational-comprehensiveness and the other models being that the latter 'are presented as realistic second bests to the unachievable ideal, pure rationality' (1964, p. 149). According to Dror the only real alternative to all of these models is an extra-rational approach. It is relevant to note that Lindblom in his later writings also appears to be in sympathy with the need for different kinds of contributions to decision-making processes. This much is indicated by his advocacy of 'methods that liberate us from the synoptic and incremental methods of analysis' (1979, p. 522).

Ultimately, this amounts to an argument for strategic analysis on appropriate issues to be joined with various forms of creative problem-solving. It is in this direction that a new form of rationality may emerge.

#### CONCLUSION: RATIONALITY AND POWER

One of the issues underlying the debate about models of decision-making is the relationship between the way decisions are made and the distribution of power in contemporary society. Lindblom's early work provides an important link between incrementalism and pluralism. He argues that, in a society like the USA, groups are able to defend the interests of different sections of society and in this way no interests are entirely ignored. Through a process of mutual adjustment issues are resolved and a system of dispersed power centres enables more values to be protected than a system of centralised coordination. It was this that led Etzioni to argue that disjointed incrementalism 'is presented as the typical decision-making process of pluralistic societies, as contrasted with the master planning of totalitarian societies' (1967, p. 387). In Etzioni's view this interpretation needs to be challenged, for two reasons: first, because mutual adjustment will favour the well-organised partisans and work against the underprivileged; and second, because incrementalism will neglect basic innovations and fundamental questions. A third reason why the association of incrementalism with pluralistic societies and comprehensive planning with totalitarian societies needs to be questioned is that empirical studies suggest that incrementalism may be prevalent even in totalitarian societies (see for example Crouch, 1981).

Lindblom recognises the strength of Etzioni's points. As far as the first is concerned, in *Politics and Markets* (1977), Lindblom accepts that pluralism is biased in favour of certain groups, particularly businesses and corporations. Yet he resists the argument that centralised planning would be a preferable means of making decisions. Rather, Lindblom argues that the veto powers so prevalent in the US political

system, and which prevent even incremental change occurring in some policy areas, need to be challenged through a restructuring of mutual adjustment. Specifically, he proposes that planners should be brought into policy-making to give absentees a voice. The overall aim should be 'greatly improved strategic policy-making, both analytical and interactive' (1977, p. 346).

On the second point, Lindblom accepts that partisan mutual adjustment is only active on ordinary questions of policy. *Certain* grand issues such as the existence of private enterprise and private property and the distribution of income and wealth are not resolved through adjustment. Rather, because of 'a high degree of homogeneity of opinion' (1979, p. 523) grand issues are not included on the agenda. Lindblom adds that this homogeneity of opinion is heavily indoctrinated, and in *Politics and Markets* he explores the operation of what, in the previous chapter, we have referred to as ideology. Lindblom's argument is that in any stable society there is a unifying set of beliefs which are communicated to the population through the church, the media, the schools and other mechanisms (1977, Ch. 15). These beliefs appear to be spontaneous because they are so much taken for granted, but in Lindblom's analysis they are seen as favouring and to some extent emanating from dominant social groups.

Is there an inconsistency here between Lindblom's early and later work? Lindblom argues not, reiterating that the pluralism which results from partisan mutual adjustment is heavily lopsided, at the same time arguing that the key task is to muddle through more skilfully and to strengthen strategic analysis. Nevertheless, it does seem that the optimistic tone of the original incrementalist thesis has by the late 1970s been replaced by a more critical and pessimistic analysis. It may not be going too far to suggest that in his early writings Lindblom was content to endorse incrementalism because of his interpretation of the US power structure in pluralistic terms. In contrast, in his later writings, Lindblom, reflecting the changing political conditions of the USA, and the accompanying challenge to pluralism within political science, explicitly acknowledges the limitations of pluralism, and is less sanguine

about incrementalism. In short, it would seem that his call for improved strategic analysis follows on from a recognition that the distribution of power is less equal than he once assumed.

In X. Gelle (1975) - ohno cilado

Taxo 5

CHAPITRE III

L'analyse libérale  
de la politique sociale :  
l'égalisation des chances

Longtemps analysée comme un système d'aide à des groupes particulièrement défavorisés, la politique sociale libérale s'organise aujourd'hui autour du thème de l'égalité des chances. Cette conception veut faire en sorte que chaque individu dispose des capacités qui lui permettront de réaliser des revenus « normaux ».

Comme son nom l'indique bien, l'égalité des chances ne garantit donc pas une satisfaction directe des besoins, mais la possibilité qu'auront les individus, moyennant leur travail effectif, de satisfaire leurs besoins sur le marché. Cette capacité de gain que les individus pourront utiliser à leur profit étant leur capital, la politique de l'égalité des chances devient concrètement une politique de formation du capital humain.

Les besoins restant alors satisfaits par le marché, la justice et l'efficacité sont « réconciliées ». On suppose ainsi implicitement que le marché est un processus d'intégration des individus et d'homogénéisation de leurs conditions.

On étudiera dans ce chapitre :

- la mise à jour de l'égalité des chances comme norme de la politique sociale ;
- la construction de la politique sociale ;
- sa spécification à différents niveaux ;
- le terme de la démarche libérale, à trouver dans la conjonction du contrôle social de la consommation et de l'impôt négatif.

I. LA NORME DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

L'ensemble des déclarations et travaux s'accorde à reconnaître que l'Etat doit garantir aux individus un niveau de vie minimum. Selon Lord Beveridge, il doit « abolir à tout moment l'état de besoins en assurant à tout citoyen un revenu satisfaisant pour satisfaire ses charges »<sup>1</sup>. Selon la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et celui de sa famille... Elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, de veuvage, de vieillesse, ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté »<sup>2</sup>.

Mais dans la mesure où l'obtention des revenus passe par le marché, l'action de l'Etat est secondaire. Et dans celle où le mécanisme du marché est reconnu comme optimal parce qu'il minimise les coûts de fonctionnement de l'allocation des ressources, cette action de l'Etat doit aussi peu que possible limiter le domaine d'application du marché ou l'altérer.

La solution à cette contradiction entre la nécessité d'intervenir pour modifier les effets du marché sans toucher aux mécanismes qui les produisent sera trouvée en déplaçant le niveau d'intervention. Au lieu d'agir sur le marché on agira sur les individus face au marché, en faisant en sorte qu'ils soient mieux armés lorsqu'ils s'y présenteront. Il s'agit donc d'assurer l'égalité des chances : « Nous devons adapter l'évolution économique pour que les hommes et les femmes ayant eu accès à l'éducation et aux loisirs puissent s'avérer dans l'activité économique d'une manière qui soit cohérente avec la formation qu'ils ont recherchée... Le

1. Cité dans J.-J. DUPERRON, *Sécurité sociale*, op. cit.  
 2. Article 25 de la Déclaration du 10 décembre 1948.

thème de l'égalité des chances est un thème qui parle directement au cœur et à l'esprit »<sup>1</sup>.

On voit immédiatement que le thème de l'égalité des chances ne remplit pas seulement une fonction sociale au sens courant. Il a une fonction économique dans la mesure où il conduit à une satisfaction plus large des besoins, d'où un élargissement des marchés, et à une meilleure adaptation des individus au marché et à ses transformations, d'où une plus grande mobilité du travail.

Pour justifier cette assimilation de la politique sociale libérale à l'égalité des chances, on étudiera trois débats qui, dans des contextes très différents, ont illustré cette liaison, et contribué à la formaliser :

- Le premier, déjà évoqué, justifie la nécessité de l'intervention de l'Etat dans des termes qui préférent l'égalité des chances ; il s'agit du débat entre Villermé et Buret sur la pauvreté et les moyens d'y remédier ;
- Le second débat délimite le caractère tolérable ou non de l'intervention de l'Etat, et débouche directement sur l'égalité des chances ; il s'agit de la controverse contemporaine entre ancienne et nouvelle économie du bien-être ;
- Le dernier a trait à l'interprétation de la pauvreté aux Etats-Unis et conclut à la nécessité d'intervenir en termes de groupes et non pas d'individus.

#### A) *Le débat entre Villermé et Buret sur les causes de la pauvreté et les moyens de la combattre*

Bien qu'anciens, les deux rapports de Villermé et Buret permettent d'approcher ce que va être la politique sociale

1. V. GISCARD D'ESTAING, Vers plus de justice sociale, *Cahiers français*, septembre-octobre 1973, p. 34.

2. V. VILLERMÉ, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, Paris, 1840 (2 t.) ; BURET, *De la misère des classes laborieuses en Angleterre et en France*, Paris, 1840 (2 t.).

libérale. On essaiera de le mettre en évidence en confrontant les deux thèses au niveau de la saisie de la pauvreté, de ses processus et des moyens d'y remédier.

Pour Villermé, la pauvreté recouvre la réunion d'un certain nombre d'individus n'ayant aucune volonté, tombant de ce fait dans toutes les débauches et maladies possibles et y entraînant leurs enfants : « Que peut-on attendre, en effet, d'individus aussi corrompus que le sont les ouvriers de Lille dont j'ai tracé ailleurs le tableau ? Rien ; leur amélioration n'est pas possible, l'accroissement de salaires ne changerait pas même leur état. C'est seulement de leurs enfants qu'il faudrait s'occuper... »<sup>2</sup>.

Le système d'appréhension de la pauvreté est donc très clair : elle est le résultat de la négligence de certains individus qui en sont responsables et sont condamnables à ce titre. Si leurs enfants y échappent c'est parce qu'ils n'ont ni la conscience ni les moyens de cette responsabilité.

Pour Buret il n'en va pas de même. Dès le départ la « misère » est une réalité sociale irréductible aux seules caractéristiques individuelles : « Déjà nous avons prononcé le mot : la misère est un phénomène de civilisation ; c'est-à-dire Misère suppose Richesse... La misère est inconnue : les nations dans lesquelles se développent le plus activement les germes mortels soupçonnent à peine le mal qui les travaille ; comme un malade qui prend la fièvre pour de la vigueur, elles s'abusent sur la solidité d'une prospérité qui n'est qu'apparente »<sup>3</sup>. L'opposition entre Villermé et Buret est donc nette : là où l'un voit le résultat de la débauche individuelle, l'autre voit un phénomène social, propre au développement d'une civilisation.

Cette opposition est la même quand on spécifie le processus de la pauvreté. Pour Villermé, certains individus

1. V. BURET, *op. cit.*, t. I, p. 118.

2. VILLERMÉ, *op. cit.*, t. I, p. 48-49.

3. V. BURET, *op. cit.*, t. I, p. 118 et p. 132-133.

tombe dans la pauvreté du fait de leurs défauts personnels et de leurs mœurs : « Les ouvriers de nos manufactures n'ont pas à l'exception des enfants (à cause de la longueur inhabituelle de la journée de travail) un labeur plus pénible que les autres, que ceux surtout de l'agriculture ; en outre, ils gagnent très généralement, je pourrais dire presque toujours, de meilleurs salaires, et dans les pays privés d'industries, la création d'un établissement industriel est un grand bien sous quelque rapport qu'on l'envisage. Mais très communément aussi, chez nous et dans l'état actuel des choses, les ouvriers des manufactures manquent de sobriété, de prévoyance, de mœurs, et bien souvent ils ne sont misérables que par leur faute »<sup>1</sup>.

L'explication confirme donc la saisie du phénomène au niveau de la responsabilité individuelle, l'environnement économique ne pouvant, pour sa part, qu'être favorable aux individus. En conséquence, il est normal que Villermé prévoie un autre processus explicatif pour ceux qui ne peuvent être responsables d'eux-mêmes : « Quelque triste que soit la condition de ceux-ci, celle des enfants employés dans un grand nombre de manufactures doit surtout nous étonner ; car, trop souvent, victimes des débauches et de l'imprévoyance des parents, ils ne méritent jamais leur malheur »<sup>2</sup>.

On trouve une position inverse chez Buret. Il analyse la pauvreté comme une série de cercles vicieux (ou effets de sommation) où les causes matérielles (insuffisance des conditions de vie et sélection par la richesse détenue) entraînent de graves faiblesses physiques et économiques, qui placent les catégories d'individus ainsi touchés dans des positions défavorables face à l'environnement. La pauvreté prend donc sa source dans l'organisation matérielle et s'explique par un processus cumulatif où tous les aspects sont appelés à jouer.

1. VILLERMÉ, *op. cit.*, t. II, p. 50-51.  
2. VILLERMÉ, *op. cit.*, t. II, p. 86-87.

Ainsi Buret prend-il à revers la position de Villermé. Il inverse, d'une part, les causes et les effets : « A nos yeux, les causes morales de la misère n'agissent que d'une manière indirecte et comme causes secondaires sur la condition des classes pauvres. La misère ne justifie pas le vice, ne l'excuse même pas, mais elle l'explique car elle le provoque »<sup>1</sup>.

Il change, d'autre part, l'optique du problème : « De ce point de vue, l'individu devient entièrement responsable de son sort, et le bonheur comme le malheur dépendent de sa conduite et de son choix. Nous avons vu par l'examen des causes générales que cette facile explication de la misère est loin d'être vraie, la condition économique des différents individus étant déterminée par une foule de causes étrangères à leur volonté, et qu'il y aurait cruauté à leur en imputer la faute »<sup>2</sup>.

L'opposition subsiste logiquement au niveau de l'analyse des remèdes à apporter à la pauvreté. Ils devraient consister pour l'un à redresser les individus, et pour l'autre à corriger l'économie.

Pour Villermé, les individus « semblent oublier complètement que le remède à leur pauvreté est dans leur bonne conduite, dans le soin persévérant de ne jamais dépenser tout ce qu'ils gagnent, à plus forte raison de ne jamais dépenser au-delà... Voilà les vérités qu'il ne faut point se lasser de faire entendre aux ouvriers des manufactures »<sup>3</sup>. Bien entendu les enfants doivent faire l'objet d'une action positive de la part de l'Etat, puisqu'ils ne sont pas responsables. Ce dernier devra donc limiter la journée de travail et supprimer le mélange des sexes<sup>4</sup>.

Pour Buret, la solution au problème de la pauvreté réside dans des réformes institutionnelles : « On parle beaucoup en France de démocratie et d'égalité... Mais si ce mouvement

1. V. BURET, *op. cit.*, t. II, p. 252.  
2. BURET, *op. cit.*, t. II, p. 250.  
3. V. VILLERMÉ, *op. cit.*, t. II, p. 343-344.  
4. *Ibid.*, t. II, p. 355-356.

existe, n'est-il pas de la plus grande importance qu'il marche à peu près d'un pas égal dans les mœurs, et surtout dans le régime économique du pays, aussi bien que dans les sentiments et la politique... Il n'y a de citoyens qu'à la condition de la participation directe à la propriété. La question revient donc toujours à savoir s'il vaut mieux, pour un peuple, compter un petit nombre de citoyens que des milliers de misérables et de vauriens. Dans ces termes, la question n'est plus susceptible de controverse <sup>1</sup>. Pour Buret le principal moyen de briser les cercles vicieux de la pauvreté réside dans l'existence d'un certain niveau d'éducation : « Si l'on sait quelle éducation reçoit une certaine classe d'individus, si l'on connaît exactement le milieu dans lequel sont élevées les générations qui la composent, on pourra décider d'avance avec certitude quel rang elle occupera dans l'échelle de la moralité et de la dignité humaine <sup>2</sup>. Mais l'éducation ne saurait faire sentir ses effets bénéfiques si les conditions économiques dans lesquelles ils vont exister ne sont pas favorables : pour que l'éducation morale et intellectuelle puisse produire sur les classes pauvres les effets bienfaisants que l'on attend d'elle, il faut qu'elle soit précédée, ou au moins accompagnée, d'une réforme de la condition économique du travail<sup>3</sup>. Cette réforme qui permettra à la détention d'éducation de s'assurer efficacement contre les risques économiques est l'association « capital-travail » : « Il suffit que la société fournisse au travail le moyen d'acquérir par menues parcelles la propriété des instruments de la production industrielle. Cette seule réforme dont on ne contestera sans doute ni la légalité, ni l'application possible éloignerait de l'industrie la cause la plus active de la misère, l'isolement de plus en plus absolu du capital et du travail <sup>4</sup> ».

Education et association, tels sont les deux moyens de cette grande finalité qu'est la destruction de la pauvreté,

1. BURET, t. II, p. 480-481.

2. V. BURET, t. II, p. 391.

3. *Ibid.*, t. II, p. 312.

4. *Ibid.*, p. 391.

et par là l'objet de toute science sociale : « A nos yeux tout est là : faire que chaque citoyen d'une nation puisse produire ce qu'il consomme, et qu'il vive content de la rémunération de son travail, tel est selon nous le véritable objet des sciences sociales, qu'on les appelle économie politique ou du nom que l'on aimera mieux <sup>1</sup> ».

On retrouve donc au long de la confrontation des deux rapports l'opposition entre une conception « individuelle » et une conception « sociale » de la pauvreté. Au niveau des politiques il en résulte une combinaison des moyens plus qu'une opposition : un certain degré d'intervention est nécessaire pour redresser les désavantages subis par certains individus. Mais en même temps on ne remet en cause ni le principe du marché, ni celui d'une certaine responsabilité individuelle. Une telle analyse conduit logiquement à prévenir les individus contre les risques plutôt qu'à satisfaire directement leurs besoins. Il suffit pour cela de les remettre à égalité face au marché, c'est-à-dire d'instaurer l'égalité des chances.

#### B) *Le débat entre l'ancienne et la nouvelle économie du bien-être*

En s'efforçant de qualifier les différents types d'intervention de l'Etat, l'ancienne et la nouvelle économie du bien-être entretiennent entre elles un débat qui conduit à utiliser l'égalité des chances comme norme d'action. Arrivés au terme de leur analyse : l'étude du marché et la valorisation de ses résultats, les économistes du bien-être se divisent en effet en deux tendances lorsqu'il s'agit de voir comment on peut pallier ses insuffisances. Tous s'accordent en effet pour reconnaître qu'aussi grande que soit la valeur du marché en tant que processus d'affectation, il peut conduire à une satisfaction insuffisante des besoins fondamentaux.

Les uns vont considérer alors que l'Etat doit intervenir directement dans l'économie pour produire lui-même ou

1. *Ibid.*, p. 471.

soutenir financièrement la production privée correspondante. Cette intervention directe, qui conduit à modifier délibérément le fonctionnement du marché et la distribution, caractérise l'ancienne économie du bien-être. Les autres vont considérer que l'Etat n'a pas à intervenir dans le fonctionnement du marché : il peut au mieux stimuler la création de nouveaux marchés pour assurer la satisfaction de nouveaux « besoins ». Cette intervention indirecte, qui ne remet en cause ni le principe du marché, ni ses mécanismes, caractérise la nouvelle économie du bien-être. On peut illustrer cette opposition à l'aide de l'exemple précis de la formation. Alors que l'ancienne économie proposera de satisfaire le besoin fondamental d'éducation par la mise en place d'un système de production publique correspondante, la nouvelle économie proposera de redéfinir les droits des producteurs et consommateurs de manière à stimuler l'ouverture de nouveaux marchés produisant l'éducation.

Aujourd'hui, le nombre des économistes se ralliant à cette seconde position va en augmentant. La thèse de l'impôt négatif en est la conséquence, comme on le verra à la fin de ce chapitre. Cela signifie donc que les économistes du bien-être admettent l'existence de la politique sociale mais qu'ils la réduisent à l'ouverture de nouveaux marchés où les individus pourraient « fabriquer » eux-mêmes leurs capacités de gains. Il ne s'agit pas de satisfaire directement certains besoins, mais de garantir les individus d'une telle satisfaction en leur donnant la possibilité d'améliorer leur efficacité propre. Il s'agit bien là d'une égalisation des chances.

### C) *Le débat sur la pauvreté aux Etats-Unis*

Le débat sur la pauvreté aux Etats-Unis montre que le concept d'égalité des chances doit s'appliquer non seulement aux individus mais aussi aux groupes.

Alors que pendant très longtemps les économistes et l'Administration avaient considéré que le seul objet de la politique sociale était l'individu, on assista pendant les

années 60 à l'émergence d'une opinion opposée. Un certain nombre d'auteurs, notamment J. K. Galbraith, M. Harrington et O. Lewis, mirent en évidence la dimension de groupe des problèmes sociaux<sup>1</sup> : « Pendant longtemps on a considéré l'extrême pauvreté comme un état accidentel, qui n'empêchait pas ceux qui s'y trouvaient réduits de partager les valeurs du reste de la société. Or, mon expérience m'a appris le contraire. Les damnés engendrent une culture à eux dans laquelle ils s'installent, se replient, s'organisent et se risquent à demeurer »<sup>2</sup>. Galbraith fait la même constatation que Lewis : « La plus grande partie de la pauvreté moderne est de caractère insulaire, ce sont les forces qui, pesant sur tous les membres de la communauté, restreignent pour eux toute possibilité de participation à normal »<sup>3</sup>. Le mode de vie de certains groupes lié à des conditions objectives implique donc qu'à certains moments les mesures sociales concernent des collectivités et non pas des individus.

Mais l'ouverture de nouveaux marchés risque de ne pas être satisfaisante puisque l'on a affaire à une série d'obstacles cumulatifs et que, dans ce cas, les cercles vicieux de la pauvreté subsisteront, soutenus par une représentation culturelle active. Une action directe de l'Etat est requise, au moins pendant la durée de temps nécessaire à la réintégration des groupes exclus dans le système. L'égalisation des chances devra donc concerner les groupes d'individus et non pas les individus seuls.

### D) *Le concept d'égalité des chances*

On peut maintenant résumer ce que l'on entend traditionnellement par égalité des chances.

1. V. J. K. GALBRAITH, *L'ère de l'opulence*, Calmann-Lévy, 1961 ; M. HARRINGTON, *The other America, Poverty in the U.S.*, New York, 1963 ; M. O. LEWIS, *The children of Sanchez*, New York, 1961.
2. M. O. LEWIS, *Un sociologue chez les damnés*.
3. V. GALBRAITH, *op. cit.*, p. 305-306.

L'égalité des chances apparaît comme la norme d'une action visant à remédier aux défaillances du marché sans limiter pour autant son domaine ou ses principes. Au lieu d'agir sur les conditions du marché, on agit sur les conditions des personnes qui vont s'y porter comme offreurs ou comme demandeurs.

Les défaillances dont il s'agit correspondent au fait que les besoins des individus ne peuvent être satisfaits correctement par le marché, pour des raisons indépendantes de ces derniers. Le premier réflexe pourrait consister à garantir un revenu aux différents individus. Mais ce serait altérer l'un des principes de base du fonctionnement du marché : la liaison entre effort productif et rémunération ; aussi une telle solution ne peut-elle avoir qu'un caractère exceptionnel. Le second réflexe consiste à envisager une satisfaction plus spécifique des besoins, c'est-à-dire à sélectionner ces « besoins » fondamentaux qui, du fait de l'importance ou de la priorité qui leur est reconnue, doivent faire l'objet d'une intervention. Toute la nature de la politique sociale est donc liée au « critère » du caractère fondamental des besoins. Ces besoins fondamentaux pourraient être les plus « essentiels », au sens de ceux dont la non-satisfaction aurait des conséquences dramatiques. Mais on risquerait vite de supprimer certains marchés tels que l'alimentation, l'habillement, etc. En fait, la logique de l'égalité des chances nous conduit à un critère plus précis : les besoins fondamentaux sont ceux dont la satisfaction permet à l'individu d'être mieux armé face au marché, et de compenser ainsi ses caractéristiques négatives. Les besoins en question sont donc ceux qui contribuent à former la capacité de gains des individus : la formation, la santé, le logement adéquat, etc. Assurer l'égalité des chances, c'est mettre les individus à égalité face aux marchés par l'amélioration des facteurs dont dépend leur capacité de gain, c'est-à-dire de leur capital humain.

L'action visant à améliorer ces facteurs peut conduire à mettre en place des productions publiques là où le marché

n'a pas pu les produire en quantité satisfaisante. Mais elle peut tout aussi bien consister à stimuler l'ouverture de nouveaux marchés ou l'élargissement des marchés existants et c'est d'ailleurs là la conclusion la plus en conformité avec le concept de l'égalité des chances.

## 2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE SOCIALE

La mise en œuvre de la politique sociale implique que l'on donne au concept d'égalité des chances un contenu opératoire face aux principes d'affectation des ressources. A « l'égalité des chances » va correspondre désormais le « capital humain ». Alors que le premier concept permettrait de mettre à jour l'articulation théorique de la politique sociale, le second permettra d'en déterminer l'articulation pratique. En effet, il va conduire d'une part à rattacher des effets positifs et négatifs aux mesures sociales et d'autre part à délimiter leur sphère d'intervention. Il permet donc de localiser et de rationaliser le contenu de la politique sociale (§ A).

Mais cette première étape est insuffisante : la dimension « individuelle » de l'égalité des chances et de l'investissement en capital humain étant insatisfaisante lorsque l'on passe au niveau de la société tout entière, la politique sociale doit élargir ses objectifs et contraindre ses actions (§ B).

Il en résulte que la politique sociale prendra simultanément plusieurs dimensions pour remplir ses objectifs (§ C) et que la rationalisation de type monétaire liée à l'égalité des chances devra être élargie pour intégrer d'autres échelles de valeur (§ D).

### A) *Le capital humain*

Assurer l'égalité des chances consiste à faire en sorte que les individus aient la capacité de réaliser des revenus satisfaisant normalement à leurs besoins. Cette capacité de

réaliser des revenus est intitulée « capital humain » : comme le « capital », le capital humain est un stock d'où découleront des flux de revenus successifs. Assurer l'égalité des chances conduit donc à favoriser la formation de capital humain.

L'utilisation de ce nouveau concept donne un contenu opératoire à la politique sociale libérale :

— la formation de capital humain a des aspects positifs ou négatifs que l'on peut évaluer ; la formation optimale de capital humain pourra donc servir d'objectif quantifié ;  
— la formation de capital humain est un investissement qui soulève le problème du fonctionnement des marchés où on peut le réaliser ; les sphères possibles des actions garantissant cette formation optimale pourront donc être définies.

a) *Notion et contenu du capital humain*<sup>1</sup>. — Si par capital humain on identifie le fait que les individus sont plus ou moins efficaces à la production selon l'état de leurs caractéristiques personnelles, ce concept peut être approché de deux manières différentes. D'une part, on peut qualifier de capital humain l'ensemble des ressources quantitatives et qualitatives que constituent les individus pour un pays : cette première approche débouche sur la nécessité de planifier le développement des ressources humaines au niveau national. D'autre part, on peut voir dans le capital humain la capacité qu'ont les individus d'obtenir un flux de revenus futurs. Cette seconde approche, qui historiquement l'a emporté sur la première, débouche sur la nécessité d'une politique sociale où l'Etat jouera un rôle périphérique ou secondaire. La première approche, la plus ancienne, remonte (au moins) à William Petty qui cherchait à identifier le travail, en

1. V. notamment J. DUCARROT, *Le capital humain*, Rapport Université Paris-Nord, 1974 ; X. GREFF, *L'approche contemporaine de la valeur en finances publiques*, *Economica*, 1972, p. 70-71 ; T. W. SCHULTZ, *Investment in Human Capital*, *A.E.R.*, vol. 51, 1961, p. 1-17 ; *Journal of Political Economy*, num. spécial, octobre 1962 ; M. BLAUG, *Economics of Education*, Penguin Economics, 1968 ; G. S. BECKER, *Human Capital*, Princeton University Press, 1964.

vue de mesurer le capital humain. A l'égal de tous les autres mercantilistes, il mettrait l'accent sur l'importance du travail et de son éducation, ce dont il résultera plus tard une assimilation abusive entre capital humain et éducation. Cette éducation n'était pas conçue alors en rapport avec l'infrastructure économique. Il s'agissait simplement de mettre à jour la nécessité de certaines de ses formes et, à aucun moment, les économistes ne concurent l'éducation comme un facteur fondamental du système, soumis aux exigences de sa mutation permanente.

Smith avait enrichi cette approche dans la mesure où il s'intéressait à l'efficience interne de l'industrie de l'éducation. On trouve aussi chez lui l'idée que « l'habileté d'un homme peut être considérée comme une machine qui a un coût particulier et qui apporte un profit »<sup>1</sup>, mais pour Smith l'éducation reste fondamentalement un bien de consommation. Le spectacle d'une économie qui réduisait le travail à des formes de plus en plus simples le faisait penser que l'éducation avait surtout un rôle moral, idéologique. Cette conception sera renforcée chez Malthus qui voit dans l'éducation l'instrument de contrôle de la population, tout en reconnaissant, d'un autre côté, son importance pour la croissance. On la retrouve aussi chez J. S. Mill pour qui l'éducation consiste surtout « à cultiver le bon sens et à permettre de formuler des jugements sains et corrects »<sup>2</sup>. Les économistes insistaient donc à la fois sur l'intérêt de l'éducation pour la « morale » et la « croissance », et à aucun moment ils n'arrivaient à la concevoir réellement comme un investissement.

Mais dans la mesure où l'éducation était de plus en plus bouleversée par les transformations économiques, la spécialisation des forces intellectuelles et la création de nouvelles qualifications conduisaient à poser les termes de la seconde approche du capital humain. Le changement d'attitude se

1. A. SMITH, *The Wealth of Nations*, p. 80-81.

2. J. S. MILL, *The principles of political economy*.

fit véritablement avec I. Fisher, c'est-à-dire avec le dépassement de la théorie du capital. Si le capital est le stock qui donne naissance à un flux de services, on peut étendre ce concept à l'individu dont les qualités propres lui permettent de produire des flux de services.

Bien que Fisher ait clairement posé les termes de cette seconde approche, elle mit longtemps à s'imposer. D'une part, les économistes continuaient à négliger l'importance d'une capacité de travail de plus en plus complexe. D'autre part, la formalisation croissante de l'analyse économique conduisit à ce que « les facteurs de production devinrent des abstractions et l'homme une surface purifiée et indifférente, soumise à la géométrie et aux calculs »<sup>1</sup>. La remise à jour du concept de capital humain ne se fit pas sous l'effet de l'interrelation croissante entre la science et la technique, mais à partir de l'analyse du « résidu » des fonctions de production macroéconomiques. On ne pouvait, en effet, se contenter longtemps d'un terme qui réunissait tout ce qui était empiriquement vérifiable et théoriquement insaisissable. Cela rendait inutilisable la fonction de production, inopérants les modèles de croissance et inexplicable la croissance elle-même quelles qu'en soient les modalités concrètes. L'analyse du résidu permit de mettre en évidence l'importance de l'éducation en soulignant le rôle relatif plus grand des capacités acquises par rapport aux capacités innées. Sur la base de cette conclusion, qui avait pour elle d'être pertinente plus que statistiquement solide, on fit de l'éducation l'indice d'une catégorie plus générale : le capital humain ; et de son élévation l'indice d'un investissement plus général : la formation de capital humain. Alors que cette approche permettait de dégager des conclusions au niveau individuel, aussi bien qu'au niveau global, on préféra en rester au premier, abandonnant le second trop marqué par les pressions publiques. Le capital humain

1. V. M. J. BOWMAN, *The human investment revolution in Economic Thought, Economics of Education*, Penguin Economics, t. I, p. 108.

devint la base d'une théorie de la demande individuelle de ressources humaines, la théorie de la planification des ressources humaines étant laissée au second plan. Le refus de choix globaux (et donc des prévisions globales qui leur sont préliminaires) conduisit à faire des choix éducatifs (ou autres) des stratégies d'optimisation des individus plutôt que d'adaptation de la société. Le concept de capital humain se ressentit lui-même de ce choix. Il devint de plus en plus immatériel, ne trouvant sa réalité que dans son rôle de liaison entre les flux de revenus à venir et les coûts d'acquisitions de certains services : « Dans cette orientation de l'investissement humain, le capital humain proprement dit, appréhendé comme un stock, est un jalon éphémère entre les flux d'investissement en capital humain et les flux de revenu qui en découlent. Il a une faible signification au niveau agrégé, en dépit de son importance dans les micro-décisions »<sup>1</sup>. Sa mesure était ainsi localisée aux deux pôles possibles : du côté du coût des intrants, ou du côté de la valeur des extrants, c'est-à-dire des bénéfices obtenus. L'entité capital humain est vide de tout contenu matériel, mais en justifiant une demande de services « fondamentaux », ceux qui élèvent la capacité future de réalisation des revenus, elle offre au concept de l'égalité des chances une traduction en termes de choix individuels, et à la politique sociale l'articulation pratique des rapports à établir entre l'Etat et les marchés. Autrement dit, le passage de l'égalité des chances au capital humain permet :

— la rationalisation de la politique sociale puisque l'on peut désormais appliquer à chaque mesure sociale un calcul cohérent avec l'ensemble du système ;  
— la formalisation de la politique sociale puisque la mise à jour des marchés de la formation du capital humain permet de dresser la liste des mesures susceptibles d'en assurer l'amélioration.

1. V. M. J. BOWMAN, *Principles in the valuation of human capital, The Review of Income and Wealth*, septembre 1968, p. 230.

b) *Capital humain et calcul économique.* — Le passage au concept de capital humain permet de mettre en œuvre le calcul économique. Comme pour tout investissement, on peut évaluer le rendement de la formation en capital humain à l'aide des grandeurs économiques existantes ou prévisibles. Les mesures sociales agissant de manière différente sur la formation du capital humain, on pourra déterminer leur valeur relative et procéder à leur rangement.

La détermination du rendement de l'investissement en capital humain a toujours la même logique, quel qu'en soit le champ d'application. Le bénéfice réside dans les gains nets que l'individu peut retirer du fait de l'investissement, qu'ils apparaissent comme des gains supplémentaires liés à un accroissement de la productivité (meilleure qualification du fait de l'éducation, meilleure aptitude du fait du logement, etc.), ou comme la suppression du manque à gagner (absentéisme et mauvaise qualité du travail) lié à l'existence des risques désormais supprimés.

Le calcul du rendement ramènera donc la valeur d'un flux de bénéfices additionnels à venir au coût initial de l'investissement. Soit B la valeur de ces bénéfices nets, C<sub>0</sub> le coût initial, et *a* le taux d'actualisation, la valeur présente de l'investissement en capital humain (V.P.) est donnée par :

$$V.P. = -C_0 + \sum_t \frac{B_t}{(1+a)^t}$$

Si l'on recourt au critère du taux de rendement interne (*r*) sa valeur nous est donnée par la formule :

$$C_0 = \sum_t \frac{B_t}{(1+r)^t}$$

On pourra donc classer les mesures sociales qui contribuent à la formation du capital humain à l'aide de l'un de ces deux critères, et, en présence d'une contrainte financière globale, épuiser celle-ci de la manière la plus efficace qui soit. On aura alors rationalisé la politique sociale, conformément aux normes du système.

Mais la mise en œuvre d'un tel calcul soulève de nombreux problèmes :

1) Peut-on prévoir avec certitude les gains supplémentaires à venir ? Si on peut l'admettre à court terme moyennant des hypothèses relativement strictes sur l'existence des emplois aux niveaux de rémunérations correspondants, cela l'est beaucoup moins à terme, cette hypothèse s'effritant avec le temps. Le résultat n'a donc qu'une valeur toute relative, comme en témoignent toutes les démarches statistiques qui, pour procéder à ce calcul, ont substitué à des projections difficiles dans le temps les différences contemporaines de salaires correspondant aux différentes qualités de travail.

2) Quel est le taux d'actualisation correct quand on procède à la détermination de la valeur présente ? Les individus ont généralement une préférence pour le présent élevée (surtout au moment des choix relatifs à l'éducation) de telle sorte que l'Etat peut être obligé de diminuer ce taux en vertu de son pouvoir de tutelle. En outre, la nécessité de garantir un certain nombre d'équilibres dans le temps et de maintenir la croissance peut là encore conduire l'Etat à diminuer le taux d'actualisation. Cette double correction peut être évitée dans la mesure où l'on estime le taux de rendement interne. C'est donc ce critère qui sera le plus souvent choisi.

3) Toute l'analyse suppose que la rémunération de l'individu dépende exclusivement de ses capacités propres ; son appartenance sociale, son âge, ses opinions, etc., aucun facteur autre que sa productivité intrinsèque ne sont pris en compte. Malheureusement pour les économistes libéraux, cette hypothèse est hautement irréaliste, comme en témoignent plus bas un certain nombre d'études. En fait le marché filtre et rémunère d'autres qualités que celles liées à la valeur de l'effort productif, ce qui diminue sensiblement la portée de toute l'analyse.

c) *Les marchés de la formation du capital humain.* — En se donnant pour objectif une meilleure formation du capital humain, la politique sociale va déboucher sur la nécessité d'améliorer le fonctionnement d'un certain nombre de marchés. L'investissement en capital humain suppose effectivement que l'on procède à l'acquisition de certains biens ou services, ce qui suppose à son tour l'existence d'une information sur ces biens et services et l'existence de processus de financement adéquats. La réalisation de l'investissement tient donc au fonctionnement de trois marchés liés : celui des biens et services qui le matérialisent ; celui des services d'information ; celui du financement qu'il implique. Améliorer la formation du capital humain peut donc revenir, dans un premier temps, à améliorer le fonctionnement de tels marchés, voire même à les mettre en place, et la politique sociale devient — comme la politique économique — une action sur les conditions de fonctionnement des marchés.

Le premier marché a pour objet de fournir une information sur l'intérêt d'investir dans le capital humain et les moyens de cet investissement. L'information sur les carrières professionnelles ou l'information sur les possibilités de logement en constituent des exemples privilégiés.

Le second marché concerne l'obtention des fonds nécessaires au financement de l'investissement et peut correspondre à deux types sensiblement différents. Soit il s'agit d'un véritable marché de fonds, auquel cas l'action sociale consistera surtout à contrôler les taux de l'intérêt, à la limite en augmentant le volume des fonds affectés ; soit il s'agit d'un marché d'assurance, auquel cas l'action sociale consistera à contrôler le montant des cotisations, à la limite en étendant, de force, la dimension du marché (assurance obligatoire). L'extension des systèmes de bourses d'enseignement est un exemple de la première situation ; l'assurance médicale obligatoire est un exemple de la seconde situation.

Le troisième marché concerne la formation du capital. On ne peut normalement en parler que s'il existe des services privés, dont on diminuera éventuellement le coût de production en les subventionnant (par exemple, l'aide à la pierre). Les exemples de marchés privés de la formation du capital humain sont nombreux, et dans la mesure où il subsiste au sein du secteur public une certaine différenciation du produit, on peut parler de marché en général, à ceci près que la sélection ne se fera plus en prix, mais en coûts associés (le choix entre plusieurs lycées d'Etat, le choix entre plusieurs hôpitaux publics, etc.).

La localisation de ces marchés permet donc d'avancer la mise en œuvre de la politique sociale, sa logique impliquant que de tels marchés puissent exister, s'étendre et fonctionner de manière adéquate. On y arrivera généralement en essayant de diminuer le prix des différents services de formation du capital humain :

- soit en élargissant la dimension du marché existant (la proclamation d'un droit à la formation continue est par exemple un moyen de stimuler l'existence d'un marché et de faire baisser les prix) et en améliorant son fonctionnement (par exemple la suppression des monopoles locaux en matière d'éducation ou de santé) ;
- soit en créant d'abord des formes de production publique, puis, les habitudes de consommation étant prises, en les transmettant au secteur privé (certains équipements urbains) ;
- soit en adjoignant au secteur de la production privée un secteur de production publique, servant d'appoint et susceptible de satisfaire la clientèle la moins solvable (secteur hospitalier).

Cela explique la variété des formes d'intervention que l'on pourra trouver dans la politique sociale. Encore faut-il les spécifier pour chaque type de marchés considérés. A titre d'exemple, la privatisation de l'intervention publique

ne se fera pas de la même manière suivant les marchés : alors qu'elle pourra apparaître telle quelle sur celui de la production, elle apparaîtra sous des formes détournées sur le marché du financement : vérité des prix des services publics, relèvement des cotisations, élévation du ticket modérateur, etc.

### B) Les contraintes

L'appréhension individualiste du capital humain ne peut être poussée jusqu'à son terme logique et conduire à une politique sociale qui ne serait pas autre chose qu'une amélioration du fonctionnement des marchés. Sans renoncer à cette approche, les économistes sont obligés d'en infécher les manifestations pour quatre raisons :

- l'existence des effets externes empêche que de tels investissements soient productifs s'ils ne sont pas réalisés simultanément par les autres agents ;
- la nécessité pour l'Etat de garantir la croissance l'oblige à contrôler la quantité et la qualité du capital humain ;
- conformément à la logique libérale, la politique sociale doit respecter les équilibres macroéconomiques ;
- elle ne doit pas enfin, pour la même raison que ci-dessus, altérer les principes de base du fonctionnement du marché, faute de quoi elle en diminuerait l'efficacité.

a) *La prise en considération des effets externes.* — Les effets externes qualifient les variations de l'utilité d'un agent (positives ou négatives), liées à l'action (ou à l'abstention) d'un autre agent sans que de telles variations fassent l'objet d'une sanction correspondante sur le marché. Autrement dit, il s'agit de modifications du bien-être sans compensation correspondante sur le marché ou par tout autre type d'accord. En leur présence, le niveau de la production et la structure de l'affectation ne sont plus censés être les meilleurs puisque des agents verront leur bien-être diminuer malgré l'acquisition de biens et services à cette

fin, et du fait de l'action ou l'abstention d'autres agents<sup>1</sup>.

Il en est effectivement ainsi dans le cas du capital humain dont la formation par un agent peut effectivement être contrariée si d'autres agents ne procèdent pas à une formation de même type. Lorsqu'un individu se prévient contre certaines maladies, la valeur de cette protection dépend du nombre d'individus qui adoptent le même comportement. Lorsqu'un individu améliore sa qualification, l'effet final de cette dernière dépend de savoir si, dans les combinaisons productives auxquelles il va participer, l'individu y trouvera les qualifications complémentaires des siennes.

Lorsque l'Etat définit des mesures sociales, il ne pourra donc plus se contenter d'estimer leur taux de rendement privé. Il devra considérer qu'elles n'auront d'efficacité sociale réelle que moyennant un certain environnement, et prendre en conséquence les mesures qui s'imposent. Elles correspondront généralement à des obligations faites à tous les individus d'observer un certain comportement ou d'acquiescer certains services : la vaccination sera donc obligatoire, l'éducation jusqu'à certains niveaux sera obligatoire, etc. Ainsi la socialisation de certains droits sera-t-elle souvent la contrepartie d'une obligation définie sur la base des effets externes.

b) *Croissance et planification des ressources humaines.* — Dans la mesure où le produit national est une combinaison de capital et de ressources humaines, sa croissance implique la progression de ces dernières. Et dans la mesure où l'Etat garantit l'existence d'une telle croissance, il doit veiller à ce que la progression des ressources humaines corresponde à un bien lieu. Il est évident que même stimulée par des mesures sociales la formation de ressources humaines, telle qu'elle est déterminée au niveau individuel, peut ne pas être suffisante. A ce moment-là, l'Etat doit relever de manière adéquate le niveau de cette formation, c'est-à-dire élargir les objectifs de sa politique sociale.

1. V. X. GERRER, *L'approche...*, op. cit., 2<sup>e</sup> partie, chap. I.

Pour déterminer la progression optimale des ressources humaines l'Etat doit différencier la fonction de production macroéconomique, de manière à faire apparaître la contrainte de quantité qui pèse sur le travail et la désintégrer au niveau des emplois, de manière à faire apparaître la contrainte de qualité. En les combinant, il déterminera les quantités additionnelles à fournir et il pourra mettre en application de nouvelles mesures qui soit se ramèneront à stimuler le fonctionnement des marchés privés (formation professionnelle), soit, hypothèse plus plausible dans ce contexte, offriront des procédures publiques de production systématique (I.U.T., secréteurs H.L.M., hôpitaux, etc.).

c) *Le respect des équilibres macroéconomiques.* — Le respect des équilibres macroéconomiques impose deux contraintes aux mesures sociales : ne pas créer de tensions inflationnistes et ne pas diminuer le montant des ressources destinées à la formation du capital productif.

Les mesures sociales sont souvent qualifiées d'inflationnistes. Elles peuvent en effet se traduire :

- par une élévation des coûts de production, dans la mesure où leur financement repose sur des contributions ou des cotisations salariales ;
- par un accroissement de la demande, les mesures de transfert de haut à bas revenus étant censées relever la progression moyenne à consommer dans l'économie ;
- par une diminution de l'offre, la mise en place des réglementations pouvant réduire la dépense de travail<sup>1</sup>.

Aucun de ces arguments n'est à lui seul significatif, et on peut constater, en outre, qu'il s'agit là d'interprétations tout à fait unilatérales. L'élévation des coûts n'est souvent que la socialisation d'une partie des salaires, qui implique

1. V. J.-C. ASSÉLAN, Une erreur de politique économique : la loi de quarante heures de 1936, *Revue économique*, XXV, n° 4, juillet 1974, p. 672-705.

à la fois l'ouverture de marchés nouveaux (assurances) et la création d'épargne supplémentaire. Les mesures de transferts ne sont pas toujours redistributives. Quant aux réglementations du travail, elles n'ont jamais été sans en relever la productivité.

L'interprétation « inflationniste » de la politique sociale est donc sommaire et sa crédibilité renvoie à une analyse spécifique des situations.

Généralement qualifiées d'improductives, les mesures sociales sont considérées comme devant être limitées pour ne pas drainer des ressources qui seraient utilisées de manière productive, mais cet argument tient d'autant moins que le rôle d'investissement en capital humain leur est maintenant reconnu. Aussi les économistes libéraux préfèrent-ils dire que la politique sociale doit être financée à partir de prélèvements supplémentaires sur la consommation plutôt qu'à partir de l'épargne, cette dernière devant être affectée au financement de l'investissement productif. On retrouve cette attitude à la base de politiques telles que « la vérité des prix des services publics », le relèvement des cotisations sociales, etc. En fait, le véritable fondement de cet argument semble résider aujourd'hui dans la volonté de faire de la politique sociale une politique d'assurance et non de redistribution, plutôt que dans celle de limiter l'extension des mesures sociales.

d) *Le respect de l'efficacité du marché.* — Organisée pour suppléer aux insuffisances du marché et non pour le remplacer, la politique sociale doit respecter les principes qui en garantissent l'efficacité. Le plus important de ces principes est la liaison qui doit exister entre rémunération et effort productif : or, en disposant des revenus d'attribution à côté des revenus de production, les mesures sociales risquent de lui porter atteinte.

Mais, de manière plus générale, la politique sociale ne doit ni modifier la flexibilité du système en imposant des

principes de répartition de la main-d'œuvre ou de détermination des revenus, ni altérer le libre choix des agents en imposant certains types de consommation. Pour les économistes libéraux c'est bien là son défaut le plus grave et c'est ce qu'elle doit éviter de faire : « Le risque est, en effet, qu'en déployant un formidable arsenal bureaucratique de remise en cause continue et de réorientation permanente des études et des carrières, on fige un appareil de production dont la qualité essentielle est précisément la souplesse d'adaptation qui fait si cruellement défaut au système productif des pays à économie centralisée. Casser ce ressort serait, pour le coup, casser la croissance et, partant du louable désir d'égalité des chances, on aboutirait à réaliser ce qui ne serait en définitive que l'égalité des malchances »<sup>1</sup>.

### C) *Les dimensions de la politique sociale*

Bien qu'articulée par rapport au fonctionnement des marchés, la politique sociale ne se réduit pas à des mesures financières d'encadrement. Elles seront de trois types :

- juridiques : c'est le système de définition et de modification des droits et obligations ;
- réelles : c'est l'existence des « équipements collectifs sociaux » ;
- financières : c'est la mise en place d'un système de prélèvements et de transferts, à côté de celui qui résulte du marché et du budget économique de l'Etat.

a) *Les droits et obligations.* — La définition des droits et des obligations constitue la première dimension de la politique sociale. Si les économistes libéraux acceptent d'y voir le résultat de luttes sociales, ils préfèrent justifier leur rationalité d'un point de vue strictement économique et recourent pour cela à deux arguments.

En premier lieu, l'affirmation d'un droit est considérée

1. V. GISCARD D'ESTAING, art. cité des *Cahiers français*, p. 34.

comme susceptible d'améliorer la production des biens nécessaires à la formation du capital humain, et donc à la stimuler. Elle implique en effet un élargissement du nombre des consommateurs, élargissement d'autant plus important que l'affirmation de ce droit est assortie de garanties financières. La production peut, dans ces nouvelles conditions, s'organiser sans risque, bénéficier des économies d'échelle et délivrer les produits à des prix nettement moins élevés qu'auparavant.

En second lieu, l'affirmation d'une obligation peut être une condition de l'efficacité des programmes d'investissement en capital humain, aussi bien au niveau individuel qu'au niveau global. Comme on l'a vu dans le cas de la santé, l'existence d'effets externes très importants oblige à ce que la consommation soit générale pour être efficace. Comme on l'a vu dans le cas de l'éducation, la nécessité d'assurer la croissance implique qu'une consommation minimale soit assurée.

Les conditions d'efficacité dans la production du capital humain renvoient à l'existence de droits et d'obligations, on peut en tirer deux conséquences. La première est relative à leur liaison mutuelle : s'ils apparaissent souvent comme la contrepartie les uns des autres, c'est parce que la formation du capital humain implique qu'il en soit bien ainsi. La seconde est relative à la manière dont sont définis les droits : lorsqu'il n'y a pas de raison économique précise pour affirmer l'existence d'un droit, il n'y aura plus l'obligation correspondante et *a fortiori* les garanties financières. Cela peut contribuer à expliquer pourquoi dans les systèmes contemporains certains droits sont garantis (éducation, santé) alors que d'autres le sont moins (logement) ou pas du tout (culture).

b) *Les équipements collectifs.* — La mise en place d'équipements collectifs constitue souvent le moyen le plus direct de la politique sociale. Mettre en œuvre une production garantie en effet l'existence des consommations nécessaires

à la formation micro- et macroéconomique du capital humain. Là où les économistes critiques verraient les moyens de subjuguer et d'orienter le flux de force de travail aux fins du système, les économistes libéraux voient la structure concrète qui contribue directement à la formation du capital humain et donc à l'égalisation sociale des chances.

Le critère de ces équipements collectifs (éducation, santé, logement, transports, loisirs, etc.) n'est donc pas à chercher dans la notion particulièrement contestable d'un « bien collectif » liée elle-même à l'existence de rendements d'échelle croissants, de non-exclusion du consommateur, etc. Les équipements collectifs peuvent faire l'objet de rendements croissants, et, de tout temps, on a vendu de l'éducation et de la santé<sup>1</sup>. Comme pour l'affirmation de droits et obligations, ce critère tient à la nécessité de former du capital humain de manière efficace au niveau individuel comme au niveau social, ce qui implique une consommation collective de capital humain. L'équipement collectif, qui, concrètement, répond à une structure plus ou moins gratuite et à une utilisation plus ou moins obligatoire, est donc bien la réponse la plus appropriée. Qu'il soit de nature publique ou privée importe peu et ne doit en aucun cas servir de critère à la sphère des mesures sociales : l'essentiel est qu'il soit bien utilisé à cette fin. On verra néanmoins que la pluralité des équipements collectifs, même à l'intérieur d'un secteur donné, est susceptible de créer des effets différentiels importants : l'égalité des chances peut déboucher alors sur l'inégalité de traitement au sein même des équipements collectifs.

c) *Les transferts sociaux.* — Qu'ils soient considérés sous l'angle des revenus ou sous celui des coûts, les transferts sociaux constituent le type de mesure sociale le plus fréquemment utilisé. Ils doivent être analysés moins comme

<sup>1</sup>. Pour plus de détail, v. X. GREFFER, L'approche contemporaine de la valeur en finances publiques, *Economica*, 1972, 2<sup>e</sup> partie, chap. II, p. 145-148.

une « redistribution », ce qui ne correspond pas à leur finalité profonde, que comme une modification dans l'affectation générale des ressources. Leur examen exhaustif est d'autant plus difficile à accomplir que certains apparaissent fictivement et d'autres réellement, et il peut être fait en deux étapes :

- les transferts qui relèvent du budget et de l'aménagement du système fiscal ;
- les transferts qui relèvent des systèmes d'assurance sociale.

1) La mise en place de transferts sociaux à l'intérieur de la structure budgétaire répond à plusieurs préoccupations :

- celle de redistribuer directement le revenu, traduite par des modalités précises (quotient familial, progressivité des taux, abattements, etc.) ;
- celle de financer des équipements publics sociaux ;
- celle de financer les dépenses sociales des collectivités publiques en tant qu'employeurs ;
- celle de fiscaliser les régimes d'assurance sociale, c'est-à-dire de couvrir leurs déficits.

Dans tous ces cas la détermination exacte de la nature redistributive ou contributive et de l'ampleur des transferts est difficile à réaliser, et repose finalement sur des hypothèses du type : qui paie le budget ?

2) Les régimes d'assurances sociales permettent généralement une identification plus précise de ceux qui paient et de ceux qui reçoivent, les principes du financement étant personnalisés. Le vrai problème est ici de savoir la nature et le rôle des fonds reçus : constituent-ils des salaires différés, des aides, etc.

Le revenu social peut correspondre à trois techniques précises, chacune d'elles pouvant conduire à des déviations<sup>1</sup> : le remboursement, le remplacement et le complément.

<sup>1</sup>. V. P. HERRLAND, *L'avenir de la Sécurité sociale*, Le Seuil, 1969, p. 65 et suiv.

— La première technique consiste à rembourser les dépenses occasionnées par certains dommages. L'efficacité de cette modalité est liée à la nature des risques couverts et au régime de financement. Or on peut faire deux remarques. D'une part, les handicaps couverts sont délimités de manière très stricte : seuls le seront ceux qui ont été prévus et normalisés par la loi, et comme dans le cas de l'assurance privée on définit finalement les risques que l'on choisit, quitte à exclure une partie des risques subis. D'autre part, l'échelle du remboursement est elle aussi limitée puisqu'elle ne couvre que les risques reconnus, et comme dans le cas de l'assurance privée on retrouve donc un lien entre la prime payée et la valeur globale du remboursement. Cette déviation du remboursement vers l'assurance rend difficile toute hypothèse redistributive.

— Les revenus de remplacement interviennent en cas de cessation d'activité. Bien qu'assimilables aux précédents dans le cas de la vieillesse, des incapacités ou de la maternité, il faut les en séparer car leur objet est de couvrir la totalité des besoins des individus pendant une période donnée. Leurs règles d'obtention conduisent là encore à lier leur montant aux activités qui l'ont précédée et, lorsqu'ils existent sans activité professionnelle antérieure, ils sont généralement de faible niveau et de durée limitée. Les revenus de remplacement tendent donc à constituer de véritables salaires différés, et par voie de conséquence à n'inclure aucun élément d'égalisation des chances.

— Les compléments de revenus permettent d'assumer les surcoûts de dépenses liés à des phénomènes divers et sans être attachés à des actes précis. On pourrait donc y voir un moyen de corriger la déviation qui tend à s'instaurer du remboursement vers l'assurance. Mais, là encore, les règles de détermination sont telles qu'elles risquent de les rapprocher d'une technique marchande. La nécessité légale d'exercer une activité contribue à en faire un sursalaire, les compléments indépendants de toute activité étant évidemment condamnés à être très faibles.

L'analyse de ces trois hypothèses de transferts sociaux montre qu'on en revient le plus souvent à un complément de salaire lié à des cotisations antérieures. Les transferts sociaux correspondraient donc moins à une redistribution du revenu national qu'à une socialisation de la rémunération et de la consommation : la couverture de certains risques étant nécessaire à l'activité de la société, il vaut mieux l'opérer systématiquement et indépendamment des individus.

#### D) *La rationalisation des mesures sociales*<sup>1</sup>

Les objectifs et les contraintes de la politique sociale étant mis à jour, le problème est maintenant de rationaliser le choix des mesures sociales. Si l'on n'avait rencontré qu'une seule rationalité, le problème serait facilement soluble et il suffirait d'appliquer des critères simples aux évaluations des objectifs et des contraintes. Mais, en fait, on a rencontré deux « rationalités » ou plus exactement deux expressions conjuguées mais différentes de la rationalité de la politique sociale :

— La première, monétaire, est la conséquence de l'égalité des chances : si on entend par là l'amélioration de la capacité de disposer de gains, son repère est dans l'accroissement net des revenus auxquels elle conduit. Les mesures qui contribueront à égaliser les chances étant celles qui élèveront les revenus additionnels futurs, c'est dans ces termes qu'il faut les analyser, les ranger et les choisir.

— La seconde, physique, est la conséquence des contraintes globales que doit respecter la politique sociale, dont celle de la planification des ressources humaines. Ces contraintes apparaissent sous forme d'indicateurs physiques et c'est donc par rapport à la formation requise de ces « stocks » physiques que les mesures sociales doivent être analysées, rangées et choisies.

1. V. X. GRUPEP, *L'approche...*, op. cit., p. 62-83, et *Problèmes budgétaires contemporains*, P.U.F., 1970, p. 188-212.

Selon que les repérages sont monétaires ou physiques, les critères de décisions sont différents, et comme on dispose ici d'un double système de repérages, le problème devient celui du choix du critère synthétique et de la rationalité qu'il détermine.

1) La mise en œuvre de la norme de l'égalité des chances implique généralement la monétarisation de l'analyse. Si on la suivait strictement, on devrait identifier les effets des mesures sociales par rapport à la formation de capital humain, c'est-à-dire par rapport aux flux monétaires nets à venir. Mais ces mesures sociales se présenteront d'abord comme la possibilité ouverte aux individus de disposer de nouveaux services ou de nouvelles prestations. Dans la mesure où ces services ont une valeur monétaire directe (prix des produits substitués) ou indirecte (capitalisation des flux de revenus futurs), on les estimera en termes monétaires. Mais dans la mesure où ces biens et services ne sont mesurables qu'en termes physiques, on ne peut appréhender la valeur des mesures sociales qu'en termes de degrés de réalisation de l'objectif, c'est-à-dire de plus ou moins grande production de ces biens d'investissement. On retrouve une alternative comparable du côté des coûts, mais ces derniers ayant le plus souvent une valeur marchande, leur analyse tendra à être faite en termes monétaires.

L'analyse générale prendra alors deux formes selon que l'on raisonne en termes monétaires ou en termes physiques :

— Dans le premier cas, il s'agira d'une analyse coût-avantage au sens actuel de ce terme, c'est-à-dire d'une extension de la théorie du choix des investissements à la formation du capital humain : on calculera par exemple le taux de rendement lié à l'allongement de la scolarité.

— Dans le second cas, il s'agira d'une analyse coût-efficacité ; la mesure la meilleure est celle qui réalise un objectif donné au moindre coût, ou celle qui réalise la disponibilité de service la plus élevée pour un coût donné.

On déterminera par exemple le programme financier le moins élevé qui permette de supprimer une maladie donnée, ou de doubler le nombre d'infirmeries, etc.

2) La prise en considération des « contraintes » physiques va sensiblement modifier ce schéma qui penchera, selon les cas, vers une analyse coût-avantage ou vers une analyse coût-efficacité. Ces contraintes auront deux effets :

— elles élimineront d'une part les mesures qui altèrent le mode de fonctionnement du marché ou n'assurent pas la qualité requise du capital humain, par exemple une prévention contre certaines maladies contagieuses qui resterait à la discrétion des individus ;

— elles exigeront d'autre part que certains résultats quantitatifs ou qualitatifs soient atteints, ce qui est traduisible en indicateurs physiques mais non en indicateurs monétaires : c'est par exemple la production requise de certains diplômes.

3) La rationalisation des mesures sociales doit donc tenir compte de deux types d'objectifs : monétaires ou physiques, et des deux types d'analyses qui leur sont liés. Leur coordination peut se faire de deux manières :

— On établit une hiérarchie entre ces objectifs et on compare les mesures entre lesquelles il faut choisir en suivant l'ordre ainsi indiqué. À titre d'exemple, on comparera la valeur de deux projets éducatifs en s'attachant essentiellement à leurs effets au niveau macroéconomique et, si la comparaison n'est pas concluante à ce niveau, en étudiant leurs taux de rendement respectifs.

— On se contente de procéder à des analyses sans leur imposer de hiérarchie, et on dispose les résultats sous forme de combinaison entre une analyse quantitative et une analyse qualitative. On comparera ainsi la valeur de deux projets de rénovation urbaine en juxtaposant une description de leurs effets qualitatifs sur l'environnement et une étude de leurs effets quantitatifs sur la rentabilité du sol.

Le maintien de cet « équilibre » entre une rationalisation monétaire et une rationalisation physique risque fort de se rompre au profit de la première. La volonté de présenter un résultat synthétique agrégé, en rapport avec le système de calcul qui domine l'affectation, conduit à utiliser des grandeurs monétaires auxquelles sont rattachées des qualités d'homogénéité et d'objectivité. Les analyses s'efforceront donc la plupart du temps de faire apparaître des catégories économiques quantitatives à travers les éléments qualitatifs, ce qui se fera notamment en utilisant les concepts de capital humain et d'effets externes, et en leur prêtant une valeur monétaire. Toute dimension collective ou qualitative tendra donc à être évacuée de l'analyse.

### 3. LES COMPOSANTES DE LA POLITIQUE SOCIALE LIBÉRALE

Ayant pour norme l'égalité des chances, la politique sociale doit faire en sorte que les individus puissent disposer de revenus « corrects ». Elle agira donc en ce sens, soit directement en aménageant de manière adéquate les mécanismes de formation du revenu (§ 1), soit indirectement en satisfaisant ces besoins qui participent à la formation de revenu. A la politique du revenu minimum viennent donc s'ajouter des politiques par domaines : éducation, santé, etc. (§ 2). Mais lorsque les individus présenteront des caractéristiques telles qu'ils ne peuvent améliorer leur capacité de gains, la politique sociale devra leur garantir un certain niveau de vie. Une troisième composante de la politique sociale traitera donc de la situation de ces groupes qui voient leur statut de producteurs compromis et parfois même aussi leur situation de consommateur dégradée sur le marché (§ 3).

#### A) *Le contrôle du revenu minimum*

L'égalité des chances n'ayant de sens que par rapport à une économie de marché efficiente, sa mise en œuvre ne peut conduire à remettre en cause ses mécanismes de base,

et concernant le marché du travail, celui de la formation des revenus. Contrôler le revenu minimal devra donc se faire en deçà ou au-delà du marché, mais ne jamais rompre la liaison entre rémunération et effort productif, ces deux éléments ne trouvant leur équilibre que l'un par rapport à l'autre.

1) Garantir l'existence d'un revenu minimum peut se diviser en trois étapes :

- le revenu doit exister ;
- le revenu doit être permanent ;
- le revenu doit être minimum.

L'existence du revenu sera d'autant plus probable que le marché de l'emploi sera correctement organisé, et que la mobilité et l'adaptation de la main-d'œuvre seront assurées. Dans ce cas-là, les travailleurs pourront effectivement identifier les demandes de main-d'œuvre et s'y adapter. La première condition renvoie non seulement à l'existence d'une information adéquate sur le marché du travail, mais également à l'existence d'un rythme de croissance économique soutenu qui permette d'ouvrir de nouveaux emplois là où les anciens disparaissent. La seconde condition renvoie à l'adaptation professionnelle et à la mobilité géographique des travailleurs. Les programmes de reconversion, la formation permanente, la restructuration de l'appareil éducatif lui-même doivent permettre l'adaptation professionnelle, qui exige en outre des mesures financières d'accompagnement. L'existence de logements et d'équipements collectifs doit permettre la mobilité géographique qui exige en outre des indemnités de départ, une couverture des frais de transports, etc.

La permanence du revenu signifie que, quelles que soient les incapacités temporaires ou définitives de travailler, les individus continueront à en disposer. Elle sera assurée principalement par l'existence d'un système d'assurance adéquat : allocations de chômage ; assurance contre les maladies ou incapacités ; assurance contre « l'âge », etc., ces assurances pouvant prendre des formes monétaires ou

réels. Un second type de mesure garantissant la permanence du revenu réside dans l'allongement des périodes de paiement : la définition des rémunérations par rapport à des périodes légales de travail et non pas en fonction d'actes isolés dépendant de la conjoncture économique ou de l'état physique régularise en effet la rémunération.

Le minimum de revenu est traditionnellement assuré par la législation qui fixe un plancher de rémunération ou une progression minimale, indexée ou non sur l'évolution générale du système. La lutte contre l'inflation, et donc contre la détérioration des revenus réels, constitue également un élément de cette politique. Mais dans un cas comme dans l'autre elle se heurtera à la détermination quantitative d'un niveau de vie, avec toutes les possibilités de manipulation qui en résultent. Aux moyens qui viennent d'être signalés, il faut ajouter tout le processus de redistribution des revenus. L'économie de marché fait que les individus qui ont le plus besoin d'être assurés contre une insuffisance de revenu, voire son interruption, sont ceux qui le peuvent le moins. Il sera donc nécessaire de financer les compensations par d'autres personnes, sous couvert de l'Etat, ce qui transfor-meta de fait les mesures d'assurance en mesures d'assistance.

2) Si on rattache la garantie des revenus au contrôle du fonctionnement des entreprises ou à la mise en place de transferts financiers, on est conduit à mettre en cause la structure de décision au sein de l'entreprise.

Unanimentement combattue par les syndicats d'employeurs, l'existence d'un contrôle des travailleurs sur les décisions de l'entreprise se limite au domaine « social », voire à celui de la gestion du personnel. L'expérience désormais bien typique des comités d'entreprise en France n'a jamais conduit les travailleurs à exercer des pouvoirs dans un domaine autre que social, au sens restreint et traditionnel d'œuvres sociales. Même en Allemagne où la loi de 1952 avait mis en place un texte autrement plus structuré et approfondi que son homologue français, l'expérience ne va

pas jusqu'au bout. Les travailleurs disposent dans les conseils d'établissement de pouvoirs de codécision (questions sociales et gestion du personnel) et de pouvoirs de coopération dans le domaine économique. Dans les conseils de surveillance des sociétés par actions ils disposent en outre de droits égaux à ceux de tous les actionnaires. Cela leur ouvre dans un cas comme dans l'autre des pouvoirs de contrôle réels, mais la résolution des conflits se fait au niveau de structures de médiation moins neutres que ne le laissent paraître les textes.

Avatar ou palliatif, la cogestion laisse souvent la place à l'association du capital et du travail. Il s'agit de tout un ensemble de formules qui ont pour objet légal de solidariser les travailleurs à leurs entreprises. Elles sont multiples et se différencient les unes des autres quant à la base de l'intéressement : ce peut être les résultats, la productivité ou le capital (v. l'ordonnance de 1957 en France) ; quant aux processus utilisés : ce peut être l'ouverture de comptes bloqués rémunérés, la distribution d'actions non négociables, des achats de titres des SICAV (v. ordonnance du 17 avril 1967).

Dans tous les cas on retrouve des modalités qui assurent le poids d'un tel intéressement pour les entreprises (utilisation du bénéfice fiscal pour déterminer l'assiette des sommes en cause ; délais d'exécution dans le temps ; déduction des sommes effectivement distribuées de l'assiette fiscale, etc.). Il en résulte qu'historiquement de telles formules ont servi à stabiliser les relations sociales, à inciter les travailleurs à l'épargne, et à activer les circuits financiers en déclin plus qu'elles n'ont conduit à donner aux travailleurs un pouvoir de détermination sur les conditions de leur activité et la formation de leur revenu.

#### B) *Les politiques par domaines*

Les politiques par domaines satisfont directement les besoins qui déterminent la capacité de gains des individus.

Bien qu'articulées par la nécessité d'assurer l'égalité des chances, ces politiques doivent respecter les contraintes macroéconomiques de la formation du capital humain. Il en découlera deux conséquences :

— Les politiques par domaines cherchent d'une part à assurer une satisfaction minimale de ces besoins quelle que soit la volonté des individus et, d'autre part, à leur offrir la possibilité de les satisfaire de manière additionnelle moyennant leur décision effective.

— Dans la mesure où elles cherchent à agir directement sur la consommation et à en contrôler la qualité, les politiques par domaines se traduiront non seulement par des mesures financières mais aussi par des productions directes : santé publique, enseignement public, etc.

On est naturellement tenté de lier ces deux séries de remarques et d'associer d'une part la production publique aux satisfactions systématiques, et d'autre part les mesures financières aux possibilités de satisfaction additionnelles. Mais de telles liaisons ne sont pourtant pas automatiques, et leur forme concrète dépendra de la nature du domaine étudié.

a) *La politique de l'éducation.* — Le rôle de l'éducation a toujours été reconnu comme suffisamment important du point de vue de la société et de l'individu pour qu'elle apparaisse comme l'un des facteurs maîtres de l'égalisation des chances : « L'éducation est aujourd'hui, et de beaucoup, le facteur le plus important de l'égalisation des chances qui est un aspect fondamental de la démocratie »<sup>1</sup>, et pour que l'intervention de l'Etat n'y fasse aucun doute.

Cela tient non seulement à ce qu'elle assure les qualifications requises par la croissance de la société et l'existence de l'individu, mais aussi à ce qu'elle est considérée comme

1. V. *L'éducation dans les grandes options du VI<sup>e</sup> Plan*, Commission de l'Éducation du VI<sup>e</sup> Plan, p. 13.

le bien de consommation fondamental, celui qui permet le développement de toute vie sociale. On peut donc prévoir que certaines formes d'éducation n'auront de sens que si elles sont effectivement consommées par tous les individus.

Depuis aussi longtemps que les économistes ont mis en évidence l'importance de l'éducation, ils se sont penchés sur les difficultés, mais non l'impossibilité, de son allocation par le marché. Dès Adam Smith un certain nombre d'arguments sont invoqués pour démontrer que le marché assure une production sous-optimale d'éducation, et que l'on doit logiquement faire intervenir l'Etat<sup>1</sup>.

L'éducation est caractérisée par des effets externes importants : l'acquisition d'un stock de connaissances par un individu améliore non seulement sa situation mais également celle de tous les individus qui entrent en coopération avec lui. L'individu ne voyant que son propre intérêt, il demande moins d'éducation que s'il intégrait dans sa comptabilisation les bénéfices qui en résulteront pour les autres individus. La demande d'éducation est donc inférieure à ce qui est souhaitable et l'Etat doit intervenir pour la stimuler au moyen de subventions financières appropriées.

Même en s'attachant à la seule dimension individuelle, il est probable que l'individu sous-estimera la valeur des bénéfices qu'il retirera de l'éducation. Ces bénéfices ne se réalisant qu'à terme, voire même à long terme, l'individu risque de les minimiser. Sa demande d'éducation est donc là encore sous-optimale et il est souhaitable que l'Etat intervienne pour en relever le niveau par des mesures financières appropriées. C'est là une illustration des biens tutélaires définis par Musgrave.

La demande privée d'éducation risque encore d'être sous-optimale pour des raisons financières. Si l'individu

1. Pour une étude approfondie, v. X. GREFFE, *Les approches contemporaines de l'économie de l'éducation*, Séminaire Gerz-Girey, Université de Paris I, 1970.

doit demander des fonds pour financer sa demande de services d'éducation, il risque d'avoir à supporter un coût très élevé, voire prohibitif. En effet, les prêteurs n'ont pas sur le capital humain le pouvoir de disposition qu'ils ont sur le capital physique, notamment la possibilité de s'en saisir en cas d'insolvabilité du débiteur. Ils auront alors tendance à élever le prix des fonds offerts (ou indirectement à faire signer des engagements à long terme), ce qui diminuera d'autant la demande de services d'éducation, la rendant sous-optimale et introduisant un biais en faveur de la formation de capital physique.

La production des services d'éducation se caractérise généralement par un investissement initial élevé. Il en résulte une véritable « barrière à l'entrée » du marché de l'éducation, qui conduit ici l'offre à un niveau sous-optimal. Dans la lignée de l'argument précédent, on a longtemps invoqué le problème dit des « monopoles naturels ». Pour des raisons liées à la distribution des élèves dans l'espace, on considère que les différents établissements constituent des monopoles naturels, et qu'à ce titre ils ont un degré propre de fixation du prix, conduisant la production à un niveau sous-optimal. Cet argument n'a plus guère de portée dans la mesure où le développement des transports fait de la distance un coût associé, et non pas un facteur de désintégration du marché de l'éducation. Mais la qualité très différente des services peut néanmoins lui redonner une certaine actualité.

On trouve encore un argument qui n'a pas de grande valeur dans une perspective dynamique. La présence de coûts fixes généralement plus élevés que les coûts variables fait de l'industrie de l'éducation une industrie à rendements d'échelle croissants. Il en résulte que, si le prix est égal au coût marginal, il est inférieur au coût moyen, mettant alors les entreprises en situation de perte. Cet argument est lié en fait à une condition de détermination des prix et à une optique qui ne caractérisent aucunement l'industrie de l'éducation.

Toutes ces caractéristiques de la demande ou de l'offre d'éducation font que le marché conduira systématiquement à une situation sous-optimale. L'Etat doit donc intervenir, pris entre deux objectifs :

- celui de la rationalisation du fonctionnement du marché ;
- celui de l'existence requise d'un certain stock et d'une certaine qualité de l'enseignement.

Cette seconde préoccupation empêche que l'intervention soit purement financière, ou plus précisément purement externe au fonctionnement du marché. On pourrait bien entendu concevoir une politique de l'Etat qui consisterait uniquement en des mesures financières stimulant la production d'information, diminuant le prix d'achat effectif des services, diminuant le coût des emprunts pour financer le capital humain et subventionnant les entreprises. Mais la nécessité d'assurer non seulement l'existence mais aussi la consommation effective d'un service à qualité donnée fait que l'Etat ne sera jamais assuré d'atteindre ces objectifs à travers une simple amélioration du jeu de la loi de l'offre et de la demande.

La politique de l'éducation comportera donc deux degrés. Jusqu'au niveau d'éducation jugé indispensable pour tous les membres de la collectivité (ce qui n'empêche ni la spécialisation, ni l'hétérogénéité des formations), l'Etat substituera un système d'affectation obligatoire au marché, caractérisé par trois éléments : une production publique ; une consommation obligatoire ; la gratuité des services rendus.

A partir du moment où la problématique de l'investissement individuel l'emportera sur celle de la consommation, l'Etat tendra à restaurer et à rationaliser le marché. Il agira alors par des mesures financières (bourses, allocations et subventions), se contentant de maintenir une production publique (au sens de non marchande) pour les formations qu'il juge essentielles. Mais dans ce cas-là (comme dans le précédent) il s'efforcera d'orienter les formations et de sélectionner les mesures de manière à ce que le fonctionnement

de ce système mixte conduise bien à assurer à l'économie le stock de capital humain requis par sa croissance.

b) *La politique de la santé.* — A l'égal de l'éducation, la santé est reconnue comme un bien dont la détention permet de maintenir et d'accroître les possibilités d'acquisition de revenus<sup>1</sup>. Tout au plus les sépare-t-on en attribuant une dimension quantitative aux effets de la santé et une dimension qualitative à ceux de l'éducation : alors que la première prévient des interruptions dans l'acquisition du revenu, la seconde améliore le niveau de ce dernier. Si on se place au niveau macroéconomique on admettra aussi que la santé a pour effet favorable d'élever les capacités de consommation des individus qu'elle induit<sup>2</sup>, idée que l'on retrouve dans la définition de la santé donnée par l'O.M.S. : « La santé est un état complet de bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. »

Le problème de la santé va se poser dans des termes autrement plus complexes que ceux de l'éducation. Si le principe d'une intervention va y être rapidement acquis, ses modalités dépendront d'un choix ultérieur imposé par la nature même de la santé : l'intervention doit-elle être préventive ou curative ? Autrement dit, les modalités d'action dans le domaine de la santé seront déterminées par le stade d'évolution de la société et ses possibilités financières. En outre, la nature très particulière de l'activité médicale viendra diversifier les solutions actuellement existantes. Plus encore que dans le domaine de l'éducation, les solutions seront compromises entre la volonté de maintenir des principes libéraux dont l'application est réclamée par les praticiens et l'industrie des produits pharmaceu-

1. Pour analyser l'imperfection en matière de marché, v. M. H. COOPER et A. J. CURYER, *Health Economics*, Penguin Modern Economics, Hammondsworth, 1973.

2. V. R. FURUS, The output of the health industry, dans *Health Economics*, op. cit.

tiques, et la nécessité pour la société d'assurer un état de bien-être physique minimal à la population, état auquel ne saurait conduire le libre fonctionnement du marché.

En reprenant la même démarche que pour l'analyse de l'éducation, on constate que les caractéristiques de la santé empêchent que son allocation marchande puisse conduire à une situation optimale. Ces caractéristiques, au nombre de quatre, sont liées :

- à la rationalité de l'utilisateur des services ;
- à la spécificité de l'investissement ;
- au degré de risque et d'incertitude concernant l'état de santé ;
- aux caractéristiques de l'offre.

Le fonctionnement optimal de tout marché exige une révélation correcte des préférences individuelles. Cette condition n'est pas vérifiée dans le domaine de la santé où le consommateur révèle moins une préférence qu'il n'exprime un besoin sur la satisfaction duquel il n'a ni garanties, ni certitudes ; en outre il est constaté que même malade il ne demande pas de soins pour des raisons financières, d'emploi, sociales, ou même parce qu'il préfère substituer à sa demande de soins l'utilisation de formes détournées telles que l'acquisition de produits pharmaceutiques sans ordonnance. La demande exprimée sur les marchés n'est généralement pas en rapport avec la morbidité ressentie, à la fois du point de vue quantitatif et qualitatif, et le libre fonctionnement du marché ne réalise plus le bien-être.

Par ses conditions d'existence et ses résultats, l'investissement de santé est triplement spécifique. En premier lieu, il est un investissement lié, en ce qu'on ne saurait y procéder indépendamment d'un certain contexte éducatif, de conditions minimales de logement, d'urbanisme, etc.

1. V. CURYER, Is medical care different ?, dans *Health Economics*, op. cit., p. 49-74.

En second lieu le domaine de la santé fait l'objet d'effets externes tels que l'investissement pourra y avoir des effets très différents selon qu'il sera isolé ou non. Ces effets externes sont évidemment liés aux problèmes de la contagion, de l'hygiène, etc., et ils interviennent aussi bien pour déterminer l'existence d'une maladie que sa guérison. En troisième lieu le résultat de l'investissement est fondamentalement incertain (en dehors des raisons qui viennent d'être signalées). La décision d'investir risque donc d'être trop faible<sup>1</sup>, et la centralisation de l'investissement garantit seule un minimum de bien-être physique.

Compte tenu du caractère risqué de l'investissement en santé, on pourrait en déduire que l'aménagement d'un système d'assurance est susceptible de garantir une demande optimale de santé. Il suffirait pour cela que les individus se préviennent systématiquement contre les risques qu'ils encourent (ils sont *risk-averter* au sens statistique du terme) et que les compagnies d'assurances fassent payer des primes équivalentes à l'espérance mathématique des dommages<sup>2</sup>. Mais les compagnies d'assurances ne peuvent généralement pas prendre pour base de la prime l'espérance mathématique des dommages définie par l'individu. Outre les coûts d'administration, elles doivent tenir compte du fait qu'en matière sanitaire les contagions les soumettent à des risques financiers très graves. Leur première prime sera donc relevée. L'individu n'étant jamais sûr de sa guérison, sa demande privée de soins sera découragée. On en est logiquement conduit à proposer la subvention des compagnies d'assurance médicale et l'augmentation de leur dimension. Le résultat final peut alors varier d'une sécurité sociale générale à un système d'assurance privée obligatoire garanti par l'Etat.

Les industries hospitalières et pharmaceutiques pré-

1. V. Schéma J. MUSKIN, Health as an investment, dans *Health Economics, op. cit.*

2. V. K. J. ARROW, Welfare economics and medical care, in *Health Economics, op. cit.*, p. 1-18.

sentent des particularités de même nature que celles de l'industrie de l'enseignement. L'existence de rendements d'échelles croissants et les coûts élevés de l'investissement initial, qui agissent comme des barrières à l'entrée, y joindre des éléments plus spécifiques à la santé. Les industries hospitalières ou pharmaceutiques ne peuvent fonctionner que dans le cadre d'une contrainte de qualité clairement définie. Si cette contrainte est trop élevée, les coûts qui en résultent seront prohibitifs et empêcheront l'atteinte d'un bien-être social effectif. Si cette contrainte est trop faible, l'activité sera importante mais sans aucune valeur effective du point de vue du bien-être. Le remède consiste donc à définir des normes de qualité élevées tout en subventionnant les industries de telle sorte que les prix ne soient pas prohibitifs.

Ces quatre séries de caractéristiques font que la santé ne peut faire l'objet d'une allocation purement marchande, même si le système est parfaitement concurrentiel. En outre, une demande partielle de santé peut ne conduire à aucun résultat au niveau individuel et à de graves déséquilibres au niveau social. Aussi l'intervention en matière sanitaire parira-t-elle de l'affirmation d'un droit à la santé qui est tout autant une obligation de se soigner. A partir de ce principe propre à tous les systèmes, cette intervention présente des modalités variées. Le rejet d'une organisation marchande se fonde sur deux arguments :

- la production de santé est inefficace si, seuls, certains individus en bénéficient ;
- la production de santé est inefficace si elle ne respecte pas une qualité minimale,

l'intervention devra faire en sorte que, du côté de la demande, l'ensemble des individus utilisent les services de santé, et que, du côté de l'offre, ces services respectent des normes de qualité.

A partir de là deux systèmes radicalement opposés sont concevables :

1) Le premier consiste à résoudre simultanément ces deux problèmes en mettant en place une production publique et gratuite de santé. L'état contrôle directement la qualité de l'offre et tous les individus peuvent bénéficier du droit à la santé dans le cadre de l'obligation qui leur est faite de la consommer. On peut rapprocher de ce système toutes les organisations exclusivement étatiques de la santé, et, moyennant un certain nombre de précisions, le Système national de Santé britannique.

2) Le second système consiste à laisser subsister les marchés de la santé : celui du financement (à savoir un marché d'assurances) et celui de l'acquisition effective des services de santé. Sur le premier, l'intervention publique doit assurer une demande minimale, soit en instituant un système d'aide directe, soit en subventionnant les compagnies d'assurances de manière à diminuer les primes, soit en encourageant les formules mutualistes. Sur le second, elle consiste à contrôler l'exercice des professions et le fonctionnement des institutions mises en cause par la santé. C'est à ce système, parfaitement dans la logique libérale, que l'on peut rattacher l'organisation de la santé aux Etats-Unis. Elle y repose d'une part sur le contrôle du libre exercice des professions médicales et d'autre part sur la généralisation du système d'assurances (*Médecare*).

3) Entre ces deux pôles, il existe toute une série de modalités intermédiaires. Le système français en est un exemple : du côté financier, il y a généralisation d'un système d'assurances obligatoires, appuyé par des mesures d'assistance (aide sociale) ou de subvention ; du côté de la production, il existe des formes de contrôle directes assorties à un niveau de production minimal (hôpitaux de l'Assistance publique ; collation universitaire des grades) et des formes de contrôle indirectes (contrôle des établis-

sements privés ; réglementation de l'Hygiène ; admission à la vente des produits pharmaceutiques, etc.).

Quelles que soient ces situations intermédiaires, on remarquera, comme dans le cas de l'éducation, que la logique libérale implique un minimum d'intervention au niveau de la production et une intervention plus soutenue au niveau des mécanismes financiers. Le terme logique est là encore dans la liaison d'un système de subventions marquées aux plus défavorisés, et d'un contrôle social de la consommation sous la forme d'une obligation de se soigner.

c) *La politique du logement*. — A un degré moindre que celui de l'éducation ou de la santé, la détermination d'un logement convenable est reconnue comme l'un des facteurs de l'égalisation des chances. Elle permet en effet d'améliorer le rendement des investissements en éducation ou en santé et de bénéficier des occasions d'emplois. En outre, la distribution adéquate de logements dans l'espace est une condition nécessaire de la croissance économique et des restructurations qui en découlent. Mais le logement étant en même temps une des principales activités économiques, il y a toujours eu une résistance à affirmer sa nature spécifique, à reconnaître un droit au logement et à organiser sa distribution. L'importance de l'intervention étatique en matière de logement ne dément en rien cette constatation, comme en témoigne aujourd'hui la volonté d'« aider les personnes » par des mesures de type fiscal ou parafiscal plutôt que celle d'« aider la pierre » par un contrôle très strict du prix des terres et de la construction<sup>1</sup>.

Dans le cadre de l'économie libérale la justification des interventions publiques se fera moins en raison des caractères propres au logement qu'en raison de son prix élevé face à la nécessité qu'ont les agents économiques d'en

<sup>1</sup> V. notamment les recommandations de la Commission Logement du VI<sup>e</sup> Plan.

acquérir l'usage ou la propriété. L'argument de base est le suivant : les éléments constitutifs du prix des logements (prix du sol, coût de la construction, charges de l'endettement) sont tels que la demande reste faible ; l'industrie du bâtiment ne peut alors bénéficier des rendements d'échelle et, compte tenu de la détérioration du parc, les rentes s'élevaient et la qualité diminuait.

L'élévation du prix du sol s'explique par les rentes foncières urbaines. Longtemps limitée à l'agriculture, soit en raison de la rareté absolue des terres, soit en raison de leur inégale fertilité, la rente fut appliquée aux logements dès qu'ils apparurent définis par un emplacement urbain, chacun de ceux-ci étant spécifié par son degré d'accessibilité aux équipements urbains (ce qui revient à retrouver l'argument suivant lequel chaque terre est spécifiée par la dose de capital qui lui est appliquée). Il en résulte donc un facteur supplémentaire de hausse du prix du sol, facteur qui explique en outre le rejet de toute une catégorie de logements loin des centres et des équipements urbains.

L'élévation du prix de la construction dépend de circonstances plus spécifiques. Dans la mesure où le volume de la production est faible, les entreprises sont de taille moyenne et, face à des marchés rétrécis par les rentes géographiques, leur coût de construction est élevé. La France et de nombreux autres pays européens ont longtemps connu cette situation, l'apparition de gains en productivité y étant aujourd'hui compensée par la hausse du coût des matériaux.

L'élévation du coût du financement est liée à la longueur des immobilisations. Il en est résulté d'un côté un système de prêts spéciaux avec garantie hypothécaire et de l'autre une intégration croissante du capital bancaire et du capital productif. Mais ce dernier mouvement qui se manifeste par la promotion immobilière n'a pas sensiblement fait baisser le coût du capital.

Ces trois éléments contribuent à donner au logement un prix artificiellement élevé qui non seulement décourage la

demande privée de logements neufs mais entraîne aussi le vieillissement général du parc. Dans l'optique même de la formation du capital humain et de l'égalisation des chances, il est nécessaire d'intervenir.

Cette intervention peut prendre des formes très variées. On peut d'abord imaginer un système de production-distribution purement autoritaire, ce qui est d'ailleurs compatible avec un fonctionnement privé du secteur productif, alors financé par le budget. On peut concevoir à l'opposé un système purement marchand où les interventions se limiteront à donner certaines allocations aux acquéreurs, ou à subventionner les producteurs. En général les interventions participent de ces deux systèmes, et le respect du marché étant un objectif consacré, on intervient de trois manières : l'aide à la pierre, l'aide aux personnes et la promotion publique qui est en fait une liaison systématique des deux aides précitées.

L'aide à la pierre ayant pour objectif de diminuer le prix des logements, elle intervient au niveau des trois éléments constitutifs essentiels : le terrain, la construction, les équipements liés. L'action sur le prix du sol peut être soit directe : municipalisation des sols, blocage des prix, imposition des plus-values ; soit indirecte : réserves foncières, urbanisme opérationnel, etc. La politique sociale se cristallise rarement sur ce type d'action, la modification de la structure des droits de propriété pouvant avoir des effets d'autant plus pervers (spéculation, hausse cumulative, etc.) qu'elle est partielle. De ce fait, l'action sur le prix de la construction représente une partie importante de l'aide à la pierre. Longtemps limitée à une action sur les prix des matériaux, elle consiste aujourd'hui à réorganiser la profession, à améliorer le financement de l'immobilier et à aménager la production des équipements urbains complémentaires.

L'aide aux personnes a pour objectif d'alléger le coût du logement pour les demandeurs, en mettant à leur dis-

position un certain nombre d'allocations ou de subventions. Longtemps considérée comme peu efficace parce que n'assurant pas une couverture suffisante des besoins, cette politique est aujourd'hui recommandée parce que plus souple, ayant un caractère redistributif plus marqué et ne modifiant pas les mécanismes du marché. Généralement directe (allocation-logement), elle peut aussi être indirecte (régime fiscal favorable de l'épargne-logement).

Les systèmes de promotion et de production publique du logement participent de ces deux formes d'aide. Conduisant à la mise à la disposition des individus de logements à prix ou loyers plus faibles que ceux du marché, ils correspondent à une aide à la personne directement liée à l'acquisition de certains logements, tout en reposant généralement sur des productions à un coût peu élevé. A ces systèmes on peut joindre ceux qui consistent à modifier les règles de construction et d'exploitation des logements pour tenir compte des besoins spécifiques des personnes âgées ou des handicapés.

Quelles que soient ces situations intermédiaires la logique libérale implique ici comme précédemment une intervention minimale au niveau de la production (contrôle de l'implantation géographique, respect de certaines normes) et une intervention plus soutenue au niveau des mécanismes financiers (aide à la personne). Le terme est donc ici encore dans la liaison d'un système de subventions marginales aux plus défavorisés et d'un contrôle social de la consommation, éventuellement soutenu par l'affirmation d'un droit au logement.

d) *La politique des vacances.* — Le produit « vacances » apparaît de plus en plus comme un élément indispensable à la formation du capital humain. Produire lié à la santé dont il constitue un facteur et à l'éducation à laquelle il ouvre des possibilités nouvelles, il contribue à élargir les chances.

Laisseée dans sa quasi-totalité à l'initiative privée, la production de vacances conduit généralement à des prix de vente très élevés. Elle est en effet marquée par une double concentration dans le temps et dans l'espace, qui conduit à un renchérissement des coûts. La concentration dans le temps résulte de trois phénomènes plus ou moins variables selon les cas : la fermeture simultanée des usines liée à des dépendances techniques, le régime uniforme des vacances scolaires et le « poids des habitudes » qui conduit toute une série de secteurs d'activité à arrêter leurs services en même temps que les entreprises (services judiciaires par exemple)<sup>1</sup>. Cette concentration dans le temps alourdit les coûts et diminue la qualité : l'équipement n'est amortissable que sur des périodes restreintes ; le personnel spécialisé ne peut exercer son activité que sur un temps très limité ; les périodes de pointe impliquent un renchérissement des transports ; l'encombrement entraîne un mauvais fonctionnement de l'ensemble des services. La concentration dans l'espace contribue elle aussi à alourdir les coûts, principalement fonciers et immobiliers, et, face à la rareté de personnel dans certaines régions, à renchérir le prix du service.

Il en résulte des prix de fonctionnement élevés qui empêchent un accès général aux vacances. On peut s'attendre en outre à ce que le secteur privé oriente les investissements là où ils sont le plus rentables, c'est-à-dire vers des formes de vacances luxueuses, qui peuvent être amorties sur toute l'année et qu'une clientèle très aisée est prête à acquérir, ne serait-ce que pour se distancer socialement du reste de la population. Les autres catégories de la population se trouvent donc dans l'impossibilité de prendre des vacances ou devant des possibilités de vacances à qualité médiocre. Dans un cas comme dans l'autre, les vacances ne contribuent plus à l'égalisation des chances.

1. V. J. de CHALENDAR, *Vers un nouvel aménagement de l'année*, Documentation française, 1970.

Les politiques de vacances s'orienteront logiquement autour de quatre pôles :

- la reconnaissance d'un droit aux vacances, notamment par le biais du principe des congés payés ;
- la déconcentration des vacances, de manière à décongestionner leur production dans le temps et dans l'espace ;
- la mise en place de formes de vacances sociales, gratuites ou à prix peu élevés (colonies de vacances, maisons familiales, villages de vacances, etc.) ;
- la création d'un système d'aide à la personne pour améliorer la solvabilité et inciter au départ.

Mais dans ce domaine, encore plus que dans celui du logement, les solutions « privées » tendront à l'emporter sur les solutions « publiques ».

#### D) Les politiques de groupes

Le troisième volet de la politique sociale s'ouvre sur un ensemble d'actions définies par rapport à des groupes, et non plus par rapport à des domaines d'intervention. « La politique sociale... s'adresse à tous les citoyens mais de façon différentielle pour chaque groupe : certains sont particulièrement favorisés, comme les vieillards et les enfants »<sup>1</sup>. Comme on a déjà eu l'occasion de le signaler, la situation défavorable de tels groupes s'explique :

- soit parce qu'ils sont exclus du marché en raison de la faiblesse de leurs revenus ou de leurs caractéristiques personnelles, alors qu'ils doivent satisfaire des besoins spécifiques : c'est le cas des personnes âgées, des handicapés et de l'enfance pauvre ;
- soit parce qu'ils font l'objet d'une évolution économique défavorable en raison de la stagnation des débouchés de leur activité ou en raison de ses modifications techniques : c'est le cas des « petits agriculteurs » et des « petits commerçants ».

1. V. J. PARENT, *Le modèle suédois*, Paris, Calmann-Lévy, 1970, p. 268.

Ces politiques auront dans l'ensemble un caractère financier, évitant non seulement de définir des interventions réelles mais aussi de modifier les mécanismes du marché. Elles risquent donc d'être d'autant moins efficaces que le marché est incapable de résoudre des problèmes spécifiques. Mais comme le degré de pression de ces groupes est très différent suivant qu'ils participent ou non à la mise en œuvre de la production, certains obtiendront que les mesures financières soient dépassées par des interventions au niveau des mécanismes économiques : protection contre la concurrence, fixation arbitraire des prix, etc.

a) *Les groupes exclus.* — L'un des principaux groupes visés par la politique sociale est celui des personnes âgées. Caractérisées dans l'ensemble par la faiblesse des revenus dont elles disposent, elles ont pourtant à satisfaire des besoins souvent pressants, liés à leur condition sanitaire et physique. L'intervention consiste essentiellement dans des mesures financières d'élargissement des retraites ; là où il n'y a pas de droits acquis à la retraite, les aides qui existent sont généralement faibles et difficiles à obtenir. Il en résulte que plus les personnes âgées sont nécessiteuses, en raison notamment de la faiblesse de leur activité professionnelle passée, moins elles obtiennent de revenus. Ce système de protection sociale devient ainsi « le plus complexe, le plus disparate et parfois le plus injuste »<sup>1</sup>. Lorsqu'elle dépasse le stade purement financier, l'intervention ne conduit pas pour autant à des résultats meilleurs. Etant donné l'insuffisance des moyens financiers qui sont les leurs, l'aide sociale aux personnes âgées, la création de maisons de retraite, de logements adaptés et de centres de vacances risquent de devenir autant de ghettos qui accroissent l'isolement de la population âgée et ne permettent pas d'égaliser ses chances. Mais dans la mesure où l'égalité des chances se définit par rapport à la capacité de travail, on peut effectivement se

1. V. *Le Monde*, 19 décembre 1973, p. 33.

demander pourquoi il existerait une politique sociale à l'égard des personnes âgées. A défaut de conduire aux « manifestations possibles d'une solidarité entre générations qui leur permettrait de ne plus ressentir la restriction de la capacité, signe certain de vieillesse »<sup>1</sup>, l'attitude libérale ne manque pas de cohérence.

A bien des égards la situation des handicapés peut être rapprochée de celle des personnes âgées. Exclues totalement ou partiellement de l'activité, ils ne bénéficieront qu'accessoirement d'une politique qui cherche son équilibre dans la nécessité d'intégrer les agents au système économique sans en modifier les mécanismes. L'intégration ne peut les concerner qu'au seul niveau de la consommation et le principe de la politique sociale les concernant est donc de prendre en charge leurs frais médicaux ou de les assurer par le moyen de pensions. Mais cette couverture financière des handicapés se heurte aux règles d'affectation dominant le financement et n'est donc pas susceptible à elle toute seule d'assurer la satisfaction des besoins.

D'où que la principale revendication des associations de handicapés ou de diminués physiques soit la réadaptation professionnelle et la réintégration dans la société. Cela peut se traduire par la mise en place de centres de rééducation professionnelle, par l'obligation faite aux hôpitaux de procéder à la réadaptation fonctionnelle des malades et par la mission faite aux organismes de placement de mettre en rapport les futurs demandeurs d'emploi avec les offreurs potentiels. C'est bien à ce dernier stade qu'une telle politique risque d'échouer, la définition des postes et des travaux excluant le plus souvent les handicapés.

La situation de l'enfance diffère sensiblement des deux groupes précédents. Bien qu'exclue du « marché », l'enfance est un groupe de producteurs potentiels et l'attitude de la politique sociale va s'en ressentir et déboucher directement

1. P. LARQUE, *op. cit.*, p. 120.

sur des mesures démographiques et de formation. Il y aura en fait deux types d'attitudes générales vis-à-vis de l'enfance.

On aura d'une part une attitude « famille et enfance » qui, prenant pour fin les enfants et comme support juridique la famille, cherchera à agir sur leur nombre, leur santé et leur éducation : allocations familiales au sens large, contrôle médical, quotient familial, tarifications réservées aux familles nombreuses, prise en charge des frais d'éducation, etc. En ce sens, la politique famille a un contenu beaucoup plus spécifique qu'on ne le croit généralement, l'Etat visant moins l'institution familiale en soi qu'en tant que cadre d'élevage des enfants. L'institution familiale lui sert d'auxiliaire dans la réalisation de sa politique qui est de préparer et d'adapter les enfants au futur milieu de leur activité. Les mesures sociales qui concernent la femme s'en ressentent : elle n'intéresse le pouvoir qu'en tant que mère.

On aura d'autre part une attitude qui concernera plus spécifiquement l'enfance pauvre, handicapée ou abandonnée. Aux allocations spéciales, aux mesures sanitaires et au contrôle juridique des droits de parenté, de tutelle et de garde viendront se joindre les mesures les plus radicales de l'aide sociale : maisons d'enfants à caractère social, villages d'enfants, centres de rééducation, etc.

b) *Les groupes défavorisés.* — Déjà signalée dans le chapitre précédent, la situation des agriculteurs est souvent considérée comme la plus représentative de tels groupes. Mais la pression économique qu'ils peuvent exercer a conduit ici la politique sociale à altérer radicalement le fonctionnement du marché. Quelles que soient les formes d'action : barrières douanières, prix minima avec stockage ou prix libre avec subvention de déficits, les principes de base du marché sont atteints. Cela n'empêche pas en outre la mise en place d'autres mesures aussi considérables, les avantages fiscaux (mode de déclaration des impôts directs, large détaxation des impôts indirects), l'exten-

sion des régimes de Sécurité sociale avec la fiscalisation des déficits, etc. Mais dans le premier comme dans le second cas, la lourdeur financière de ces mesures dont le poids incommode nécessairement au consommateur-contribuable incite à prendre des mesures qui se veulent plus radicales et qui visent à éliminer l'excédent de population agricole : les primes de réadaptation, les allocations de départ et l'insertion d'une préparation à la vie professionnelle en milieu agricole. Encore cette manière de résoudre le problème social ne tient-elle pas toujours compte du fait que, la réglementation du travail s'imposant de manière très particulière dans l'agriculture, « l'excès de main-d'œuvre » cache souvent en fait une dépense de travail nettement plus élevée que dans d'autres secteurs.

La situation des petits commerçants peut aujourd'hui être rapprochée de la précédente. Les transformations techniques dont leur activité fait l'objet (standardisation, conservation, normalisation des produits, nouvelles concentrations de population et nouveaux modes de déplacement) conduisent à leur élimination progressive au profit de grandes surfaces. Si dans l'ensemble des pays une des premières mesures sociales a été de leur accorder des avantages fiscaux, ou plus récemment de leur étendre les avantages sociaux dont bénéficiaient les autres catégories de la population, leur pression a pu conduire récemment à des interventions plus radicales. L'objectif principal étant pour ce groupe de se mettre à l'abri de ses concurrents, toute sa stratégie consiste à obtenir des pouvoirs publics qu'ils empêchent la création de grandes unités. Les moyens en sont divers : interdiction des grandes surfaces, admission conditionnelle, droit d'intervention des représentants des petits commerçants, etc.

On pourrait signaler la situation de bien d'autres groupes mais l'analyse avait simplement pour objet d'illustrer quelques situations exemplaires. On peut néanmoins signaler encore deux groupes qui ne rentrent dans aucune des caté-

gories précitées et au profit desquelles des mesures sociales devraient être mises en œuvre, selon certains. Il s'agit des travailleurs immigrés et des femmes.

Pour les économistes libéraux la prise en considération des travailleurs immigrés découle de la place qu'ils occupent dans la vie économique. Fondamentalement nécessaires à la production et susceptibles de jouer un rôle important dans la consommation, leur intégration adéquate dans le système justifie des interventions sociales. Le respect d'une réglementation du travail et des libertés, étant encore trop lié au critère de nationalité, l'amélioration de leurs conditions de vie et l'approfondissement de leur formation en constituent les principales directions.

Bien qu'évoquée de plus en plus, l'hypothèse d'une politique sociale à l'égard des femmes cache une certaine ambiguïté. Leur situation ne justifie pas de mesures sociales supplémentaires à celles dont doivent bénéficier tous les autres travailleurs de l'économie. Lorsqu'elles les justifient (« salaire social ») c'est uniquement en tant que mères, et c'est bien là le seul terme de référence qui permette d'analyser de manière synthétique les mesures sociales prises à leur égard. La politique sociale de la femme n'est donc qu'une spécification de la politique générale de la famille, liée à l'élevage des enfants.

#### 4. LA POLITIQUE SOCIALE OPTIMALE

Si « l'égalité des chances » est le moyen de résoudre la contradiction entre la volonté de corriger les résultats nés du marché sans remettre en cause son principe et son fonctionnement, son terme logique n'est pas dans la coexistence d'un secteur public « social » et d'une multitude de garanties financières relevant de l'aide, de l'assurance ou de la redistribution. L'impératif admis du marché implique en effet : — que le secteur public soit réduit au minimum de manière à ce qu'aucun champ d'activité ne puisse lui échapper ;

— que les garanties financières soient coordonnées et aménagées de telle sorte que la liaison de base entre effort productif et revenu perçu soit altérée au minimum.

La meilleure politique sociale est donc celle qui réduit l'intervention publique au contrôle social de la consommation privée, au moyen du réaménagement des droits de propriété, et qui substitue à la multitude des transferts et allocations une garantie financière de base qui ne soit pas pour autant une prime à l'oisiveté : c'est l'impôt négatif.

#### A) *Du secteur public au contrôle social de la consommation privée*

Comme on l'a vu en étudiant l'éducation, la santé ou le logement, la « production-distribution » publique de biens et services peut tenir à plusieurs causes :

- l'inexistence d'un équipement privé adapté du fait d'une rentabilité insuffisante, de l'impossibilité d'assurer l'exclusion des consommateurs non payants, etc. ;
- la nécessité de contrôler la consommation ; l'absence de consommation par un agent de certains services diminue son efficacité pour les autres agents, une consommation minimale devant exister au niveau national, etc.

Ces arguments n'ont pas tous la même portée. Le premier est localisé dans le temps et il peut disparaître, mais le second est inhérent à la décentralisation des consommations, institution fondamentale de l'économie de marché.

Le terme logique d'une politique qui cherche à maintenir le marché n'est donc pas dans la permanence, non nécessaire, d'équipements collectifs publics, mais dans le maintien nécessaire d'un contrôle social du fonctionnement des équipements privés et de la consommation privée. Le contenu de la politique sociale est finalement reporté au niveau d'un aménagement adéquat de la structure des droits et obligations et on retrouve ainsi la conclusion générale des économistes libéraux, qu'ils envisagent le cas de

la politique sociale ou celui de la politique économique.

Le fait que l'on puisse retrouver dans la réalité les indices d'une telle évolution (développement des équipements collectifs privés) ne signifie pas nécessairement que les motifs invoqués soient réels, mais simplement qu'au niveau idéologique la représentation est cohérente. Comme on le verra dans le dernier chapitre, le contrôle social des droits de propriété et de consommation peut correspondre à la structuration des consommations dans le sens d'une accumulation et d'une exploitation croissante et non pas à une égalisation des chances.

#### B) *Des systèmes de garanties financières à l'impôt négatif*

a) La multiplicité des garanties financières conduit elle aussi à mettre en cause le fonctionnement de l'économie de marché, mais pour des raisons différentes de celles qui viennent d'être évoquées. Quel que soit le pays on constate que les différents systèmes d'assurance sociale présentent les mêmes difficultés.

— Ils sont lourds et chers du fait de la multiplication des circuits mis en place pour couvrir les risques. L'exemple de l'assurance vieillesse est significatif : aussi bien en France qu'aux Etats-Unis, il a fallu ajouter au système initial instauré au profit des anciens salariés, des régimes additionnels au profit de tous, régimes qui n'assurent jamais une couverture satisfaisante du risque vieillesse, et dont la gestion complexe est très onéreuse.

I. V. notamment : C. STORAES, L'impôt négatif : une bombe à manipuler avec précaution, *La Jaune et la Rouge*, juillet 1974, p. 22-27 ; C. STORAES, L'impôt négatif : garantir un revenu minimum sans encourager la pauvreté, *Le Monde*, 23 avril 1974 ; C. MARTEL, Une mystification, *Le Monde*, 14 mai 1974 ; J.-J. DUPREYROUX, Faut-il réinventer la brouette ? *Le Monde*, 14 mai 1974 ; G. MARTINU, La querelle sur l'impôt négatif ou le jeu des trois familles, *Le Monde*, 30 juillet 1974 ; Rapport de l'O.C.D.E. sur l'impôt négatif, à paraître ; MUSGRAVE et MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, MacGraw Hill, 1973, p. 655-676 ; L. STORAES, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1974.

— Ils altèrent le fonctionnement du marché. L'existence de revenu d'attribution dérend la liaison requise par l'efficacité du système d'affectation marchande entre la rémunération et l'effort productif. Sauf en ce qui concerne les catégories nécessairement inactives (personnes âgées, handicapés, enfants) on en déduit qu'il encourage l'oisiveté et qu'il conduit au gaspillage.

— Ils ne sont pas redistributifs. En intervenant en effet dans des cadres où l'égalité de droit est consacrée, ils conduisent à généraliser tout avantage consenti à un individu aux autres individus qui présentent les mêmes caractéristiques juridiques, indépendamment de leur inégalité économique. La fonction d'égalisation des chances conduirait alors à reproduire les inégalités à un niveau supérieur, voire même à les accroître systématiquement (cas des cotisations plafonnées), plutôt qu'à les supprimer.

— Ils sont inflationnistes. La permanence des écarts maintient l'inégalité des niveaux de vie plus qu'elle ne les homogénéise. Il en résulte donc une permanence de dépenses improductives et des effets d'imitation.

b) Pour toutes ces raisons, les économistes libéraux préfèrent mettre en place un système de garanties financières plus souple, plus homogène et mieux personnalisé, c'est-à-dire redistributif. Ce système consiste à assurer tous les membres de la société d'un minimum de revenus en tenant compte de ceux qu'ils possèdent déjà, de telle sorte que l'on puisse supprimer la multiplicité des mesures d'aides, de garanties ou de transferts qui, privées ou publiques, altèrent négativement les mécanismes de formation du revenu. L'impôt négatif qui consiste à subventionner les titulaires de revenus situés au-dessous du minimum socialement acceptable est la technique qui permet d'assurer la garantie minimale des ressources. Ce faisant, on peut également corriger les inégalités existant à l'intérieur même du système fiscal et qui altèrent sa progressivité interne (régime de l'assiette, quotient familial pour les familles aisées, etc.).

On réconcilie ainsi la nécessité de corriger les effets du marché sans modifier son fondement. Ajouté au contrôle social de la production et de la consommation, l'impôt négatif constitue le terme ultime et optimal de la politique sociale libérale : « La critique que l'on adresse, en général, au système libéral, au système de la concurrence et du marché, c'est qu'il est producteur d'inégalités importantes. Or c'est, jusqu'à preuve du contraire, le système le plus efficace pour produire la croissance économique. À partir du moment où l'on est convaincu de cela et que l'on est en même temps sensible au problème des inégalités, on peut essayer de trouver quels sont les moyens les plus efficaces pour résoudre la contradiction entre l'efficacité du système libéral d'une part et les inégalités difficilement supportables et admissibles d'autre part. L'impôt négatif consiste à trouver un moyen de réduire ces inégalités ou, tout au moins, de supprimer la pauvreté qui, malheureusement, existe encore trop souvent au sein des sociétés libérales »<sup>1</sup>.

c) Si le principe de l'impôt négatif est d'autant mieux admis par les économistes libéraux qu'il consacre la suprématie du marché sous couvert de justice redistributive, sa mise en œuvre pose le problème déjà rencontré de la « prime à l'oisiveté » dont la solution déterminera la forme précise de l'impôt négatif.

Il existe en effet deux grands points de départ possibles pour construire l'impôt négatif. Le premier consiste à donner une subvention non modulée à tous les membres de la société qui ne disposent pas d'un revenu minimum. Cela est représenté sur la figure 14-1 où on porte en abscisse les gains des individus qui proviennent de leur travail effectif, et en ordonnée le revenu disponible après impôt. La bissectrice du quadrant représente la situation

1. V. C. STORPANS, L'impôt négatif : une bombe à manipuler avec précaution, dans : *La Jaune et la Rouge*, juillet-août 1974, p. 22.

des agents en l'absence de tout impôt positif ou négatif puisqu'elle fait correspondre le revenu disponible aux gains d'activité. Si on met en place un revenu minimum garanti du type qui vient d'être signalé, on donnera donc une subvention correspondante à tous les individus dont les gains sont inférieurs à B. Le revenu disponible après « impôt » est donc représenté par la fonction OMCAD.

TABLEAU 14. — Schémas de l'impôt négatif

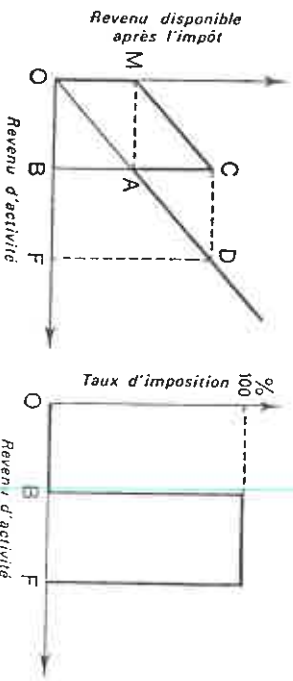


TABLEAU 14-1

TABLEAU 14-2

Il en résulte que les individus disposant d'un revenu d'activité compris entre OB et OF ont intérêt à diminuer leur activité puisqu'ils ne peuvent plus, en travaillant, obtenir des gains au moins égaux à ceux qu'ils réaliseraient en travaillant moins. On peut à l'aide de la figure 14-2 exprimer ce même phénomène en montrant que pour eux le taux d'imposition est égal à 100 % en B.

Portons en abscisse le revenu, et en ordonnée le taux d'imposition<sup>1</sup>. Alors qu'il est nul jusqu'en B il devient égal à 100 % à partir de B. Ce système conduit donc à donner une « prime à l'oisiveté » et le seul moyen d'y remédier est de moduler la subvention.

1. V. MUSGRAVE et MUSGRAVE, *op. cit.*, p. 662.

Le second système conduit justement à moduler la subvention de manière à ce qu'elle soit égale au montant du revenu minimum garanti diminué du revenu d'activité, tel que cela est représenté sur la figure 14-3. La fonction du revenu disponible après impôt est OMA jusqu'au niveau de gain OB puis AJ en l'absence d'imposition directe, AH en présence d'une imposition directe à un taux proportionnel et AK en présence d'une imposition directe à un taux progressif. La prime à l'oisiveté s'intensifie dans la mesure où ceux qui perçoivent des gains inférieurs à OB

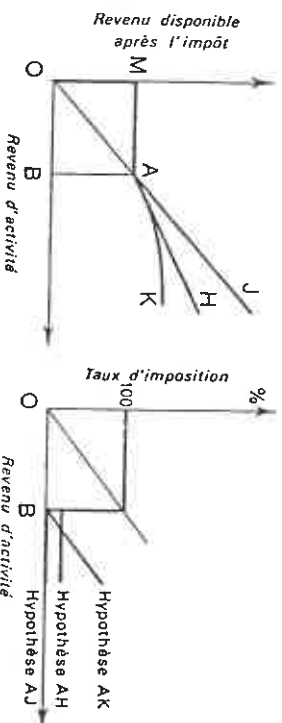


TABLEAU 14-3

TABLEAU 14-4

ont intérêt à ne pas travailler, et dans celle où ceux qui ont des gains légèrement supérieurs à OB peuvent se voir imposer leurs ressources de manière telle qu'ils ne bénéficieraient guère de leur effort. Cela peut encore s'exprimer en disant qu'il y a une variation brutale du taux d'imposition, le taux d'imposition étant égal à 100 % jusqu'en B puisque ceux qui y perçoivent un revenu pourraient l'obtenir même s'ils ne travaillaient pas, ou encore puisque la situation est telle que leur activité n'est pas reconnue comme productive au niveau social (fig. 14-4). Mais contrairement au cas précédent où les individus obtenant des gains supérieurs à OB avaient intérêt à ne pas travailler, c'est surtout ici les individus obtenant des gains inférieurs à OB qui n'ont pas intérêt à travailler.

Si la subvention doit donc être modulée, elle ne doit pas l'être de telle sorte qu'elle décourage toute activité en deçà d'un certain seuil de gains. La subvention doit donc être telle que le revenu disponible d'un agent qui travaille soit toujours supérieur à celui d'un agent qui ne travaille pas. Aussi sera-t-elle comprise entre les deux limites suivantes :

1) Elle doit être modulée, et en l'occurrence diminuée au fur et à mesure que le revenu croît.

2) Elle ne doit pas supprimer tout le fruit de l'effort productif, c'est-à-dire ne pas épargner systématiquement la différence entre le revenu minimum garanti ( $m$ ) et le gain d'activité ( $g$ ). Elle ne doit donc pas être de la forme :

$$s = m - g,$$

mais de la forme :

$$s = m - tg$$

où  $t < 1$  est un « taux » constant ou variable ( $t = t(g)$ ) appelé taux de diminution de l'oisiveté. Ce taux est souvent confondu avec le taux d'imposition directe qui interviendra après l'obtention du revenu minimum, mais ce n'est pas nécessaire.

A ce moment-là on évite bien l'autre écueil déjà signalé. En effet, la subvention sera nulle pour :

$$g = \frac{m}{t}.$$

Il n'y a plus ainsi d'arrêt brutal de la subvention, arrêt brutal qui conduirait les individus gagnant légèrement plus que cette rémunération à diminuer cette activité puisqu'ils pourraient obtenir plus en travaillant moins.

Cette nouvelle expression de l'impôt négatif n'empêche pas qu'au moment où s'arrêtera la subvention il y ait une rupture du taux d'imposition, mais elle ne découragera plus les individus. Elle est représentée par la figure 14-5. Algé-

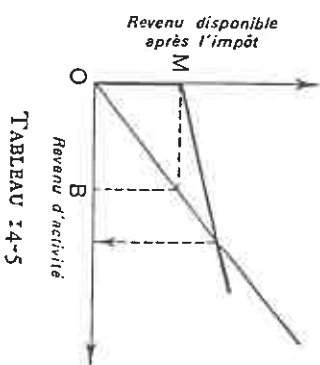


TABLEAU 14-5

brigiquement, le système d'impôt négatif prend alors la forme suivante :

$$(1) \quad s = m - tg$$

$$(2) \quad C = \sum_i s_i = \sum_i n_i (m - tg_i)$$

où :

C représente le coût global de la politique de l'impôt négatif ;

$s_i$  la subvention reçue par un individu ayant droit à un gain  $g_i$  ;

$n_i$  le nombre d'individus recevant un gain de niveau  $g_i$  ;

$g_i$  le niveau du gain  $g_i$ .

En substituant (1) dans (2), on obtient :

$$(3) \quad C = \sum_i n_i t (b - g_i)$$

où  $b$  est le gain à partir duquel on ne sert plus la subvention. La formule (3) permet ainsi d'explicitier les différentes alternatives de la politique de l'impôt négatif pour une contrainte financière donnée, en fonction des valeurs du taux de réduction d'oisiveté et de l'étendue de la politique proportionnelle au nombre d'individus touchés.

En remontant à la formule qui détermine le niveau d'activité pour lequel le versement de la subvention est arrêté, on peut mettre à jour le conflit d'objectifs inhérent à la politique

de l'impôt négatif. En effet, quand  $s = 0$ , la formule  $g = \frac{m}{t}$

montre que les trois variables :  $g$ ,  $m$  et  $t$  devront être nécessairement dans un certain rapport. Or, ces variables sont en même temps les instruments de réalisation de trois objectifs :

$m$ , niveau de la subvention initiale déterminant le degré de lutte contre la pauvreté ;

$t$ , taux de diminution de l'oisiveté maintiendra d'autant plus l'offre de travail qu'il sera faible et réciproquement ;

$g$ , niveau du revenu d'activité à partir duquel la subvention ne sera plus versée, détermine donc le nombre de familles bénéficiant d'un impôt négatif et partant le coût financier du système ce coût étant d'autant plus élevé que  $g$  est élevé.

Si l'on entend lutter contre la pauvreté, tout en ne diminuant pas l'incitation au travail, on a donc intérêt à avoir  $m$  élevé et  $t$  faible ; mais, à ce moment-là,  $g$  sera élevé et le coût du système de l'impôt négatif risque d'être insupportable pour le système. La formule signifie donc que des trois objectifs sous-jacents à tout impôt négatif, seuls deux d'entre eux peuvent faire l'objet d'un niveau de réalisation satisfaisant, le troisième étant nécessairement insatisfait.

*d)* Avant de relativiser la portée de l'impôt négatif il faut signaler que son contenu opératoire est des plus limités. Si son emploi a été envisagé dans plusieurs pays, il l'a été pour des raisons très variables, le seul point commun étant son absence quasi totale d'application concrète.

En Grande-Bretagne le gouvernement Heath avait envisagé au cours de l'année 1972 de mettre en place un impôt négatif dans un délai de temps relativement bref de manière à homogénéiser les différentes allocations en s'y substituant partiellement.

C'est l'absence de prestations familiales qui a le plus poussé à la mise en œuvre de l'impôt négatif aux Etats-Unis. S'il est réalisé (ce qui ne peut venir que dans quelques

années) l'impôt négatif permettra en outre d'élargir sensiblement la couverture des risques sociaux, aujourd'hui partielle et liée à des critères juridiques contestables (existence d'un mariage légal, existence d'une activité salariée, etc.). Le projet a en tout cas la caractéristique d'avoir rallié de nombreux suffrages.

En France le Commissariat au Plan a envisagé les possibilités de son éventuelle mise en œuvre sur la base d'un revenu minimum garanti de 18 000 F par an pour une famille de quatre personnes. Son coût global (20 à 25 milliards) ne représenterait que le dixième du budget social de la Nation, et pas même le montant des allocations familiales. Il aurait l'avantage de réintroduire une meilleure progressivité dans la mesure où il se substituerait aux régimes vieillesse et famille ; il ne pourrait pas, par contre, se substituer aux allocations maladie et autres régimes affectés. Mais son installation se heurterait nécessairement à la méconnaissance générale de la quasi-totalité des catégories de revenus.

*e)* Quelles que soient les difficultés de mise en œuvre de l'impôt négatif, il joue aujourd'hui un rôle stratégique dans la conception libérale de la politique sociale. Réconciliant l'intervention de l'Etat avec la suprématie du marché, il constitue avec le contrôle social de la consommation la structure d'une « politique sociale optimale ». Mais cela suppose bien entendu que l'on puisse miser sur le libre arbitre et les lois du marché pour réduire fondamentalement les causes de la pauvreté et de l'inégalité. Le marché est supposé servir à égalité tous les consommateurs indépendamment de leurs caractéristiques socioprofessionnelles, auquel cas l'existence d'un revenu minimum garantirait celle d'un niveau de vie minimum. Cela suppose aussi que le poids d'une telle politique porte bien sur les revenus les plus élevés et non pas sur les revenus moyens, ce qui semble

pourrait être la caractéristique de nombreux systèmes fiscaux contemporains. Il risque en outre de pérenniser des revenus d'activité très faibles, l'Etat se substituant aux entreprises qui y trouvent ainsi leur compte.

Or aucune de toutes ces conditions ne paraît aujourd'hui vérifiée, et les améliorations formelles continuellement ajoutées à la présentation ne sauraient donner du sérieux à l'instrument : les variations sur l'incitation à l'oisiveté touchent à l'indécence lorsque l'on sait pertinemment que les personnes concernées sont généralement condamnées à l'inactivité : personnes âgées, handicapés, etc.

Le système tendra logiquement à maintenir des revenus d'activité à un niveau faible alors que leur présence et leur importance sont indispensables à l'acquisition des droits dans le système actuel. Le poids de la redistribution risque de peser plus fortement sur les classes moyennes que sur les classes élevées, les ruptures signalées du taux d'imposition allant dans ce sens. Mais surtout, on ignore que le marché puisse être un système d'exclusion et de reproduction des inégalités entre individus. Filtrant leurs caractéristiques sociales, il pourrait distribuer des produits différenciés dont la consommation ne ferait que reproduire les inégalités. En socialisant l'attribution d'un revenu minimum, l'impôt négatif atténue certains aspects de la pauvreté mais n'en corrige pas les causes.

Ce n'est donc pas porter de jugement de valeur que de constater qu'il n'y a rien de neuf dans les conceptions libérales de la politique sociale ; elles ne paraissent toujours pas voir dans les inégalités et les exclusions autre chose que de regrettables accidents. « Présenté comme un moyen efficace de lutte contre la pauvreté, il serait aussi un instrument de simplification et de rationalisation de la politique de transferts. En fait, les tenants de l'impôt négatif paraissent avoir une conception parfaitement restrictive de la politique sociale : ce système est toujours présenté comme une panacée, jamais comme l'élément d'un dispositif nécessairement plus

complet auquel ils auraient aussi réfléchi. De là à penser que, dans une optique très néo-libérale, ils résument les problèmes de la pauvreté et de l'adaptation sociale à la question du niveau des revenus, il n'y a qu'un pas, et on n'aurait peut-être pas tort de le franchir. Si ces craintes sont justifiées, alors l'impôt négatif est plus un pas en arrière qu'un progrès »<sup>1</sup>.

1. V. P. MARTEL, art. cité.

Xavier GREFFE  
La Politique sociale  
PUF, 1975

## CHAPITRE V

La reproduction des inégalités  
et la critique de la politique sociale

La permanence des inégalités relatives empêche que l'on continue à interpréter la politique sociale comme une simple politique de l'égalisation sociale. La norme de l'égalité des chances n'est guère crédible en France lorsque l'on y constate que l'ampleur et la variété des mesures sociales n'ont fait que consacrer l'inégalité des positions. On peut bien entendre conclure en libéral conséquent qu'il s'agit là d'une œuvre de longue haleine, qu'on ne peut la précipiter faute de quoi les ressorts de l'économie risqueraient de se casser et que de toute manière une certaine dose d'inégalité est le stimulant nécessaire à toute société pluraliste.

Mais face aux retards et aux échecs d'une telle politique, il apparaît important d'en étudier une autre explication. Au lieu de voir dans le maintien des inégalités les avatars malheureux de l'action sociale, on doit se demander si elles ne sont pas produites par l'action conjointe des secteurs privés et publics. Les inégalités ne résulteraient donc pas de cercles vicieux que l'action sociale s'efforcerait de briser en un lieu privilégié : la garantie du revenu, la provision d'éducation, etc. Elles découleraient directement de la nature d'une organisation sociale qui fait sentir ses effets dans tous les domaines de la production et de la consommation. La différenciation sociale serait donc produite systématiquement aux fins même du fonctionnement de la société, et, loin de l'enrayer, la politique sociale chercherait plutôt

à « harmoniser » un tel processus. On essaiera de tester cette représentation en deux temps :

— On montrera que cette reproduction des inégalités se fait régulièrement dans le cadre du système, et qu'elle y est renforcée par l'action (ou l'abstention) de l'Etat (1).

— On s'interrogera alors sur les raisons pour lesquelles la politique sociale participe à la reproduction de ces inégalités. En suivant l'analyse marxiste, il apparaît qu'elles sont au nombre de trois : elle cherche à faciliter la reproduction des classes sociales en codant et en distribuant les travailleurs dans l'économie ; elle facilite l'accumulation du capital en se privatisant et en lui offrant ainsi des débouchés ; sa norme d'égalité des chances remplit la fonction idéologique nécessaire à la reproduction : à partir de l'apparence d'égalité des individus, elle dilue et inverse la réalité pour représenter le système comme un lieu de participation et d'épanouissement là où il y aura exclusion et dépourvement (2).

#### I. LA REPRODUCTION DES INÉGALITÉS

En économie capitaliste, l'inégalité du pouvoir d'achat conduit les producteurs à diversifier leurs marchandises de manière à sélectionner les futurs utilisateurs. L'inégalité dans la consommation et les modes de vie viendra donc prolonger l'inégalité dans le travail et la distribution des revenus (§ A). Contraintes par le respect fondamental du marché, les mesures sociales ne feront qu'intensifier ce processus (§ B).

##### A) La reproduction des inégalités par le marché

L'analyse de la reproduction peut se faire dans plusieurs domaines, y compris dans ceux dominés par des équipements collectifs gratuits. Les conditions de leur accès peuvent en effet s'y traduire par des coûts complémentaires (achat de biens et services liés à la consommation principale)

ou alternatifs (manque à gagner dans le cas de la santé ou de l'éducation). On étudiera ici trois domaines : la santé, le logement et les vacances, ne reprenant pas l'analyse très connue des inégalités en matière d'éducation, qui sera d'ailleurs résumée plus bas. En procédant à la conjonction de ces analyses « horizontales » ou par domaine, on montrera aussi comment elles peuvent se cumuler sur une même catégorie d'individus et expliquer ainsi soit des inégalités à l'égard de non-actifs, soit des inégalités intergénérationnelles.

a) *La reproduction des inégalités en matière de santé.* — Le domaine de la santé reproduit les inégalités entre catégories socioprofessionnelles. Bien que dominé par des équipements publics et d'importants transferts, son fonctionnement interne conduit à reproduire au niveau des soins reçus l'inégalité qui existe devant la maladie. La sanction finale en est dans une certaine mesure l'inégalité devant la mort, qui n'est évidemment pas réductible au seul système de soins. Pour identifier ce processus, nous nous servirons de l'étude non publiée de M. J. Lallement<sup>1</sup> et nous étudierons successivement l'inégalité devant la maladie, l'inégalité des soins distribués et l'inégalité devant la mort.

1) *L'inégalité devant la maladie.* — Les statistiques de la morbidité déclarée permettent de constater que la morbidité est plus élevée pour les cadres et les employés que pour toutes les autres catégories<sup>2</sup>. L'écart à la moyenne de la morbidité déclarée est de + 0,25 pour ces deux premières catégories alors qu'elle n'est que de + 0,08 pour les ouvriers et de — 0,28 pour les exploitants et salariés agricoles. Mais si l'on croise une telle observation avec celle concernant l'écart entre morbidité réelle et morbidité ressentie, on arrive à un tout autre résultat<sup>3</sup>. Cet écart s'élève au fur et

1. V. J. LALLEMENT, *Santé et pauvreté*, Sens, 1971, étude non publiée.

2. MAGDELAINE, MIZRAHI et ROSCH, Un indicateur de morbidité, *Consommation*, n° 2, 1969, p. 22-23.

3. V. MAGDELAINE, MIZRAHI et ROSCH, *ibid.*, p. 22-23.

à mesure que l'on descend dans la hiérarchie des catégories socioprofessionnelles, de sorte que la morbidité réelle tendra à être plus forte pour les ouvriers ou les salariés agricoles que pour les cadres supérieurs ou les employés. Cela tient à des raisons bien connues : les accidents du travail et les maladies professionnelles, les mauvaises conditions de vie dans des logements surpeuplés, une alimentation déséquilibrée, l'absence de contrôle sanitaire préventif pour les chômeurs, etc.

2) *L'inégalité des soins distribués.* — Le système français de soins est fortement diversifié. Comme on l'a déjà signalé (chap. IV, section 2), on y distingue en effet trois secteurs : — les soins aux malades à domicile ou ambulatoires, c'est-à-dire la médecine de ville ; domicile d'élection de la pratique libérale, ce secteur représente 32 % de la production totale de soins ; — l'hospitalisation, qui représente 38,6 % de la production totale ; secteur très hétérogène, il comprend des établissements fonctionnant avec des critères de rentabilité très différents : il offrira une juxtaposition entre des cliniques chirurgicales ou d'obstétrique privées sélectionnant la clientèle la plus solvable et des établissements publics surchargés et obligés de satisfaire toutes les demandes ; — les biens, c'est-à-dire les produits pharmaceutiques, les appareils orthopédiques et la lunetterie ; ce secteur représente 29,1 % de la production totale et fait l'objet de procédures de remboursement plus ou moins variables.

Il est bien clair que les diverses formes de production s'expliquent mutuellement : les cliniques privées ne peuvent exister que parce qu'il existe des hôpitaux publics susceptibles d'absorber la clientèle non solvable. Il est aussi clair que cette diversité cache des formes de production aux qualités variables. Sans entrer dans des problèmes bien connus, on sait que l'acquisition de produits pharmaceutiques sans consultation ni ordonnance constitue une forme

de « soins » particulièrement pauvre et l'utilisation des cliniques privées rentables ou de certains services des hôpitaux publics une forme de « soins » particulièrement « riche ». Face à ce système diversifié on pourrait penser que les consommateurs réalisent librement leur choix. C'est inexact car des déterminations de tous ordres vont les contraindre « à choisir » en fonction de leur catégorie socioprofessionnelle. La première contrainte (et la plus visible) est celle de la répartition très inégale des équipements dans l'espace. Suivant leur présence ou leur absence, on constate des taux d'utilisation plus ou moins élevés. A titre d'exemple le taux d'occupation des lits s'élève régulièrement avec le nombre de lits par 1 000 habitants (v. tableau 26). De ce simple point de vue « la pauvreté dans la consommation médicale ne sera que la reproduction du système médical » (Lallement, *ét. citée*).

TABLEAU 26. — Indicateurs de densité médicale (1)

	Densité médicale	Nombre de lits pour 1 000 habitants	Taux d'occupation en %
Vendée	67	3,5	68
Mayenne	70	4,6	74
Ain	85	5,3	74
Moyenne nationale	118	6,5	77
Bouches-du-Rhône	168	8,4	75
Rhône	129	9,9	80
Seine	367	15	86

(1) V. M. PELLOUET, *Structure régionale de l'équipement hospitalier public et privé*, Ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale, 1969.

La seconde est d'ordre budgétaire. Le malade est souvent trop pauvre pour faire appel à un médecin, ignore comment se faire soigner gratuitement, ou n'a pas le temps du fait de ses horaires de travail d'aller se faire soigner dans

un dispensaire. D'après une enquête du CREDOC, dans 100 cas de morbidité réelle :

- 34,8 % n'ont pas été traités ;
- 65,0 % ont été traités par un achat de pharmacie sans ordonnance ;
- 38 % ont été traités par le recours à un généraliste, 11,3 % par le recours à un spécialiste et 1,2 % ont été traités par hospitalisation<sup>1</sup>.

On arrive alors au paradoxe suivant : les individus les plus pauvres recourent à la forme de soins relativement la plus coûteuse puisque ne faisant l'objet d'aucun remboursement et de qualité inférieure. Encore cette médecine du pauvre est-elle soumise dans son évolution au comportement des industries pharmaceutiques plus qu'elle ne bénéficie des gains du progrès technique.

A cette inégalité assez fondamentale on peut ajouter d'autres contraintes : taille de la famille, niveau d'instruction faible, etc. En résumé, « les disparités de l'infrastructure sanitaire et sociale introduisent des différences qualitatives qui renforcent la situation de pénurie de certains groupes » (Lallement).

3) *L'inégalité face à la mort.* — Somme des déterminations matérielles et psychiques antérieures, il n'est pas étonnant que l'on retrouve face à la mort les inégalités véhiculées tout au long de la vie. La célèbre enquête de Calot et Febvay l'a clairement mis en évidence<sup>2</sup>.

Le quotient de mortalité est différent à 35 ans comme à 70 ans. Les plus touchés sont les salariés agricoles, les ouvriers spécialisés, les contremaîtres et ouvriers ; les moins touchés sont les techniciens privés, les cadres moyens publics, les professions libérales et cadres supérieurs et les instituteurs. A cette mortalité différentielle suivant la catégorie

1. V. Enquête pilote 1965-66 sur les soins médicaux, CREDOC, 1968.

2. G. CALOT et M. FEBVAY, La mortalité différentielle suivant le milieu social, *Etudes et Conjoncture*, novembre 1965.

socioprofessionnelle on peut ajouter les indicateurs de mortalité infantile dont le sens confirme les résultats précédents : le taux de mortalité est de 46,6 % pour les enfants illégitimes, alors qu'il n'est que de 29,6 % pour les enfants légitimes.

Les effets de la production de soins de santé entrent donc clairement en contradiction avec la proclamation du droit à la santé. Mais, et c'est bien là l'essentiel, ces effets paraissent résulter clairement d'une combinaison spécifique des secteurs public et privé et ne sont en rien le résultat du hasard.

b) *La reproduction des inégalités en matière de logement.* — La production de logements où le secteur privé a toujours été majoritaire sélectionne logiquement ses utilisateurs en fonction de leurs revenus.

Elle constitue même un domaine d'activités où la spéculation est tellement forte que les seules limites à son intensification ont longtemps été l'insuffisance des équipements collectifs complémentaires et la difficulté de mobiliser la propriété foncière. A la veille de la seconde guerre la puissance des groupes financiers agissait de telle sorte que la distribution qualitative des logements correspondait à celle des patrimoines et des revenus.

Après une phase consacrée à la reconstruction du pays, l'Etat intervint massivement dans la production de logements afin de remédier aux insuffisances notoires du marché et de lutter contre l'inégalité. Il le fit soit en finançant le secteur H.L.M., soit en aidant les constructeurs privés. On aurait dû aboutir ainsi à une distribution plus égalitaire de logements à qualité convenable. Or ce n'est pas ce qui s'est passé, pas plus dans le secteur privé — ce à quoi on pouvait s'attendre — que dans le secteur social H.L.M. — ce qui apparaît aussi grave que surprenant.

Concernant le secteur privé, les techniques de financement ont profité aux entrepreneurs plutôt qu'aux utilisateurs. Le plus souvent les bonifications d'intérêt étaient directe-

ment versées aux prêteurs de telle sorte que si elles conduisaient à stimuler la production de logements de telles interventions ne modifiaient en rien le caractère sélectif de leur distribution.

Mais c'est l'inégalité à l'intérieur même du secteur H.L.M. qui constitue le point le plus important<sup>1</sup>. Le secteur social est en effet caractérisé par un phénomène aujourd'hui reconnu de tous : les utilisateurs réels ne sont pas les destinataires légaux. Si l'on compare les taux d'accès aux H.L.M. locatives par tranches de revenus en 1970, on constate en effet que le taux d'occupation le plus élevé est pour la tranche de revenu 20 000-30 000 F, que très peu de locataires disposent d'un revenu inférieur à 10 000 F (10,4 %), que 90 % des locataires disposent de plus de 10 000 F par an et enfin que certains locataires ont des revenus supérieurs à 80 000 F. Si on raisonne en termes de catégories socio-professionnelles, on constate que la majorité des occupants sont des ouvriers (45,9 %), mais qu'on y trouve aussi 11,2 % de cadres moyens et 3,9 % de cadres supérieurs<sup>2</sup>. Si l'on étudie la répartition des H.L.M. avec accession à la propriété, cet écart entre destinataires potentiels et utilisateurs effectifs s'éleve. A ce déséquilibre quantitatif on doit ajouter que les H.L.M. sont souvent des logements mal terminés et de qualité médiocre, ce qui amplifie les différences de mode de vie.

Les raisons de ces distorsions tiennent à la fois au secteur privé et à l'Etat.

Les entrepreneurs appliquent à la construction des H.L.M. les mêmes méthodes que celles utilisées à destination du secteur privé. Le secteur des H.L.M. n'échappe donc pas à la loi du profit et la nécessité de le payer rapide-

1. V. M. KESPI, *La vocation sociale des H.L.M.*, Dossier D.E.S., Paris I, 1974.

2. Enquête J.-C. DURAILLIS et D. BURLAN, *Les conditions de logement des ménages en 1970*, collection de l'I.N.S.E.E., M28.

ment implique l'abandon des normes et quelquefois la non-terminaison des logements<sup>1</sup>. Il en résulte qu'en France les normes des logements sociaux sont inférieures de 15 à 20 % à celles des autres pays européens, alors que les bénéfices des entrepreneurs sont par contre une fois supérieurs à ceux de leurs homologues européens<sup>2</sup>.

Une autre conséquence de l'intervention de la production privée est le « privilège de fait » qu'acquiertent les entreprises dans la distribution des H.L.M. Elles n'ont théoriquement le droit d'y loger leur personnel que dans les conditions normales de ressources et d'occupation. Mais comme l'a fait remarquer la Cour des Comptes : « Lorsque les logements sont mis à la disposition des... entreprises qui les ont réservés pour leur personnel et paient elles-mêmes les loyers, il arrive que les locataires, avec lesquels l'Office n'a pas de rapports directs, échappent aux règles concernant le contrôle des ressources et le paiement des surloyers »<sup>3</sup>.

A la responsabilité du secteur privé s'ajoute celle de l'Etat. On peut repérer au moins trois mécanismes par lesquels la politique de l'Etat contribue à la ségrégation sociale au sein des H.L.M. : l'existence d'un plancher de fait, les règles de détermination du plafond et les conditions d'attribution de l'allocation logement.

Il n'existe pas réglementairement de plancher de ressources pour l'accession aux H.L.M. Mais les offices d'H.L.M. sont obligés d'équilibrer leur budget. Or l'évolution des coûts rend leur situation financière de plus en plus difficile de telle sorte qu'ils sont conduits à se prévenir très strictement contre l'insolvabilité des utilisateurs. Si la responsabilité de l'Etat est impliquée, ce n'est pas seulement parce qu'il impose ce principe. C'est parce qu'au moment où les offices avaient à supporter une élévation très forte

1. L'architecture aux mains des banques, *L'Unité*, 24-30 mai 1974, n° 112, p. 19-20.

2. Interview de R. NICOLAS, cité par KESPI, ouvrage cité.

3. *Rapport de la Cour des Comptes*, 1967.

de leurs coûts de construction et de gestion il a diminué ses aides, les soumettant par là aux exigences financières très lourdes du secteur privé, et les encourageant en fait à « s'intéresser plus aux familles pouvant payer les loyers qui sont imposés qu'aux autres »<sup>1</sup>.

Les règles de détermination du plafond agissent dans le même sens, mais selon une modalité différente : au lieu d'intégrer des utilisateurs dont le revenu est supérieur à ce qui est prévu, elles vont exclure des utilisateurs qui y ont pourtant droit en gonflant artificiellement leurs ressources. Le plafond de ressources au-dessous duquel doivent obligatoirement se situer les utilisateurs est indexé sur le coût de la production. Or en période d'inflation le coût de la vie s'élève plus rapidement que les salaires, qui eux-mêmes s'élèvent plus rapidement que l'indice du coût de la construction, clairement manipulé. Alors que leur revenu réel peut décroître, les salariés vont donc se retrouver au-dessus d'un plafond artificiellement maintenu à un bas niveau et ils seront surtaxés ou expulsés. On a ainsi estimé que, pour un pouvoir d'achat resté constant, des locataires qui avaient eu droit aux H.L.M. en 1970 en ont été exclus en 1974<sup>2</sup>.

Les règles d'attribution de l'allocation de logement, telles qu'elles sont définies depuis 1973, viennent consacrer l'inégalité en matière de H.L.M. Il est nécessaire pour en bénéficier d'occuper un logement respectant un certain nombre de normes de salubrité et de payer sous forme de loyer un pourcentage minimum de ses ressources. Ce système qui n'est pas illogique à première vue contribue à accentuer la ségrégation. D'une part il n'intègre pas au loyer le montant des charges de telle sorte qu'il accroît le taux « d'effort » personnel plus qu'il ne l'allège. D'autre part il s'arrête avec la cessation du paiement des loyers qui interviendra d'autant plus fréquemment que les revenus sont faibles et risqués.

1. V. Confédération générale du Logement, Le plan Ortolli, *Le Monde*, 16 mars 1968, p. 20.

2. V. *Congrès national H.L.M.*, 1974, chap. 5.

Le fonctionnement du secteur H.L.M. opère donc une telle sélection de ses utilisateurs que son caractère social recouvre des privilèges et des exclusions de fait clairement liés au statut socio-économique des agents. Sa mise en place n'a contribué qu'à reproduire les inégalités, mais sous l'influence de facteurs autrement plus pernicieux que ceux reconnus : à la spéculation financière, qui n'a jamais disparu, s'est adjointe la réglementation publique.

c) *La reproduction des inégalités en matière de vacances.* — Les vacances ont longtemps constitué l'apanage des classes privilégiées, et l'inégalité en ce domaine a d'abord opposé ceux qui partaient, les classes privilégiées, à ceux qui ne partaient pas, les classes populaires.

L'intervention des deux semaines de congé payé liée à la création du billet populaire de congé payé sur le chemin de fer (1936) aurait normalement dû supprimer cette distinction. Et on a effectivement assisté à un accroissement considérable des départs en vacances. Mais à l'inégalité signalée qui s'est maintenue, est venue se joindre une autre inégalité qui sépare les classes sociales en fonction de la qualité différentielle des vacances.

En premier lieu, l'accès aux vacances est loin d'être général. En 1969, sur une population enquêtée de 47,88 millions de personnes, 20,46 millions sont parties, soit 42,7 %<sup>1</sup>. Ce non-départ est essentiellement lié à des causes d'ordre budgétaire. D'après l'I.N.S.E.E., 11,6 % des personnes ayant un revenu annuel inférieur à 6 000 F partent effectivement et la catégorie qui atteint la moyenne des départements est celle des titulaires de revenus situés dans la tranche 15 000-20 000 F, tranche qui correspond à un revenu légèrement supérieur à la moyenne des revenus pour l'année 1969. Inversement, 78,8 % des titulaires de revenus supérieurs à 50 000 F partent en vacances. Ces résultats confirment ceux

1. V. P. de Roux, *Les vacances d'été en 1969*, I.N.S.E.E., M2, juillet 1970.

d'une enquête de la revue *Sondages* sur les obstacles au départ en vacances : pour 61 % des ouvriers c'est l'obstacle budgétaire qui l'empêche, alors que cet obstacle ne joue plus que pour 16 % chez les commerçants et artisans<sup>1</sup>.

En second lieu, l'existence d'un départ effectif en vacances cache une profonde inégalité dans ses formes concrètes, les impératifs de rentabilité qui dominent le système ayant en effet conduit à une double évolution :

- l'orientation de la production vers des formes de plus en plus chères ;
- la diminution de la qualité des vacances traditionnelles.

La première évolution a commencé dès la généralisation des congés payés : aux vacances sur la côte et aux sports d'hiver succèdent des formes beaucoup plus luxueuses (croisières, expéditions, etc.). Elles sont intéressantes pour les producteurs parce qu'ils peuvent y sélectionner une clientèle très aisée, qui elle-même cherche à se différencier physiquement et socialement, et parce que le délai d'amortissement de ces formes est bien plus long. L'exemple le plus significatif d'une telle transformation des structures productives est celui du Club Méditerranée. Jusqu'en 1956-1960 les formules qu'il proposait restaient bon marché et n'impliquaient pas de voyages importants (avec les coûts associés que cela implique), mais il se consacre depuis à la mise en place accélérée de formes plus coûteuses et plus éloignées (Etats-Unis, Egypte, etc.). Il en résulte qu'en 1969 le revenu annuel moyen d'un membre du club était de 30 000 F, niveau supérieur d'un tiers au revenu moyen des autres vacanciers<sup>2</sup>.

Parallèlement au développement de formes originales et coûteuses on constate une diminution de la qualité des vacances traditionnelles en raison du déplacement des investissements. Le reste des vacanciers est en effet obligé d'uti-

1. *Sondages*, n° 2, 1964.

2. *V. Sondages*, cité.

liser dans un espace de temps relativement restreint un équipement vieillissant et non renouvelable. Il en résulte un encombrement général entraînant une hausse considérable des tarifs-saisons, une mauvaise qualité des voies d'accès (routières ou ferroviaires), l'insuffisance des équipements collectifs (voirie, parkings, téléphones, etc.) et des services incomplets de la part d'un personnel surchargé et encombré.

Le droit aux vacances est donc loin d'être une réalité. Une intervention notable pour le matérialiser fut celle des colonies de vacances. Mais la suppression des allocations de vacances de l'Etat n'ayant été que faiblement compensée par les allocations des conseils généraux, l'égalisation des conditions dépend finalement des subventions importantes des entreprises. Le résultat ne s'est pas fait attendre. En 1961 il y avait dans les colonies moins d'enfants d'ouvriers et d'agriculteurs que de manœuvres ou d'employés<sup>1</sup>. Sauf dans les cas où il existe une prise en charge complète des frais par les organismes adéquats, le départ en colonies est freiné par l'importance des coûts réels, directs ou associés. La mise en place de l'aide financière n'a pas modifié sensiblement les choses : les difficultés de l'information et du faire-valoir des droits acquis ont eu pour effet d'en faire bénéficier les revenus d'un certain niveau. Quant au tourisme social (villages de vacances, V.V.F., maisons familiales de vacances, etc.), son prix reste élevé et impose un minimum de frais. En 1963 le taux de fréquentation des maisons familiales était nul pour la classe de revenus la plus faible et de 11 % pour la classe de revenus la plus élevée<sup>2</sup>.

d) *Cumul des inégalités, marginalisation et transfert entre générations.* — Les inégalités ainsi créées par le fonctionnement du marché se cumulent et s'enchaînent logiquement sur les mêmes agents. La marginalisation et l'existence des

1. *V. Informations sociales*, n° 5, mai 1962.

2. *Ibid.*, n° 9-10, septembre-octobre 1966.

inégalités intergénérationnelles sont donc les sanctions logiques d'un tel processus.

1) La discrimination envers les personnes âgées illustre le résultat du cumul de ces processus de sélection et d'exclusion.

Par leur situation objective, les personnes âgées sont exclues du marché du travail au moment où se fait sentir la nécessité de satisfaire des besoins spécifiques. Après 65 ans plus de 90 % des vieillards sont complètement inactifs, ce qui entraîne une rupture avec leurs groupes socioprofessionnels, une diminution sensible de leurs ressources financières, et même leur éloignement vis-à-vis de leurs parents ou de leurs proches qui participent à la vie active. Ils ne sont plus représentés en outre au niveau des groupes de pression qu'ils seraient susceptibles de faire agir à leur profit, vu le poids qu'ils représentent.

Cette inégalité objective et financière va pénétrer toutes les composantes de leur mode de vie. On y constate :

— une part relative des dépenses d'alimentation supérieure à celle des autres catégories de la population, traduisant ainsi la pression accrue d'un besoin indispensable, et une détérioration de leur qualité de vie ;

— la part relativement faible de leurs dépenses de logement ; elle s'explique par le fait que, incapables de satisfaire aux exigences du marché, ils en sont réduits à se loger dans des conditions misérables. En 1969 sept vieillards sur dix payaient un loyer inférieur à 200 F, ce qui correspondait alors à un service de qualité très médiocre. Les indicateurs du niveau de vie sont d'ailleurs là pour en témoigner : 6,2 % des personnes âgées seulement bénéficiaient de toilettes intérieures à l'appartement<sup>2</sup>. Quant au logement par les enfants, il ne couvrirait que le sixième des cas ;

1. V. Enquête de la Caisse nationale de Retraites des Ouvriers du Bâtiment.

2. V. Enquête C.N.R.O., p. 67.

— la part relativement faible de leurs dépenses de santé par rapport au reste de la population<sup>1</sup>, alors que leurs besoins sont généralement plus élevés ;

— la quasi-inexistence des dépenses de loisirs ou de vacances. Les enquêtes de l'I.N.S.E.E. ont montré qu'en ce domaine les discriminations s'élevaient avec l'âge<sup>2</sup>. On pourrait bien sûr lier cela à la difficulté physique du déplacement, mais ce serait statistiquement faux : à revenu égal, les personnes âgées partent plus<sup>3</sup> et l'obstacle invoqué par les personnes âgées est financier pour 39 % des cas, alors qu'il n'est physique que dans 10 % des cas<sup>4</sup>.

2) L'inégalité dont les enfants des milieux pauvres font l'objet illustre ce cumul d'une génération à l'autre.

Ils reçoivent de leur famille ou de leur milieu des désavantages relatifs essentiels dans un certain nombre de domaines : celui de la santé où les enfants de ces catégories présentent des taux de troubles mentaux, de débilité et de morbidité nettement supérieurs à la moyenne nationale ; celui de l'éducation où l'inadaptation, l'absence de motivation et le manque de culture y sont plus forts qu'ailleurs<sup>5</sup>. Dans tous ces cas, les raisons sont unanimement reconnues : faiblesse ou inexistence du revenu disponible, qualité épouvantable des logements, mauvais état sanitaire et culturel, instabilité de la vie sociale et affective, etc.

La société pour sa part ne fait que sanctionner socialement ces désavantages. Soit elle évacue rapidement ces enfants du système éducatif (où ils redoublent et abandonnent très vite), soit elle les enserme temporairement dans des formes de pauvreté légale, soit elle les rejette dans des formes de vie clandestine. Dans tous les cas elle

1. *Ibid.*

2. I.N.S.E.E., M, n° 2, juillet 1970.

3. Loisirs et voyages des personnes de 55 à 75 ans, *Bulletin statistique du Tourisme*, juin 1970.

4. *Sondages*, n° 2, art. cité, 1964.

5. Entre autres : *Rapport sur les options de l'intergroupe handicapés-inadaptés C.G.P.*, février 1970 ; J. LABBENS, *Le Quart Monde*.

X. GIERRE

éviter de procéder sur eux à des investissements en capital humain, la rentabilité relative de tels programmes étant très faible<sup>1</sup>. Sans qualifications réelles, sans expérience professionnelle et sans relations sociales, ils vont donc se retrouver très jeunes sur le marché de l'emploi où ils vont gonfler la masse des chômeurs, dans une proportion relativement plus forte que les enfants de catégories plus aisées : sur cent jeunes chômeurs, 59 viennent de milieux socialement défavorisés et 0,1 appartiennent à la catégorie socioprofessionnelle « professions libérales et cadres supérieurs »<sup>2</sup>. Tout ceci est très logique<sup>3</sup> et la sélection dans l'emploi, le revenu faible et le mode de vie inégal sont désormais devant eux.

#### B) *La participation des mesures sociales à la production des inégalités et ses effets pervers*

L'analyse précédente montre que dans de nombreux cas les mesures sociales participent à la reproduction des inégalités. Sans se demander encore si c'est là leur fin logique on ne peut admettre d'y voir le seul effet d'une insuffisance de moyens. On essaiera donc de voir dans un premier temps en quoi la mise en place de mesures sociales au sein d'un système dominé par le marché précipite les inégalités plus qu'elle ne les corrige. Trois explications sont possibles :

- ne pouvant rompre la liaison de base entre effort productif et rémunération, les mesures sociales conduisent à des effets inverses de ceux officiellement proclamés ;
- ne pouvant se substituer aux mécanismes du marché ou en restreindre l'étendue, les mesures sociales sont superficielles et limitées, ce qui là encore conduit à des effets pervers ;

1. Tous les travaux empiriques sur le capital humain faits aux États-Unis le confirment ; v. *Les approches contemporaines...*, op. cit.
2. V. Résultats de l'enquête de l'U.N.E.D.I.C., *Le Peuple*, 16-30 novembre 1967.
3. V. Ch. YAN, *Handicaps sociaux et jeunes demandeurs d'emploi*, Paris, Ministère des Affaires sociales, 1966-1967.

— intervenant pour satisfaire les besoins du marché, les mesures sociales ne peuvent que reproduire des processus sélectifs.

a) *Le respect de la liaison entre effort productif et rémunération.* — Comme on l'a déjà vu en étudiant la mise en application du principe de l'impôt négatif, les mesures sociales ne doivent pas conduire à donner une prime à l'oisiveté et diminuer ainsi le dynamisme du marché. En conséquence, le droit à bénéficier de mesures sociales sera souvent conditionné par l'activité effective des individus. Cette activité étant inexistante, trop faible ou trop mal rémunérée pour certains d'entre eux, le bénéfice qu'ils peuvent en attendre sera minime. Inversement les titulaires de revenus moyens bénéficieront plus facilement des mesures sociales. Considérons deux exemples.

Pour bénéficier de l'allocation logement<sup>1</sup> il est nécessaire d'occuper une habitation convenable, et de consacrer une partie minimale de ses ressources au loyer (charges exclues). Ces dispositions, pourtant moins restrictives que celles antérieures à 1973, conduisent à l'exclusion de son application :

- ceux qui n'ont pas de ressources suffisantes pour se loger dans des habitations convenables ;
- ceux pour qui la proportion imposée entre loyer et ressources est trop élevée à supporter.

Etant donné pour respecter le principe d'un effort minimal, le résultat de ces dispositions ne s'est pas fait attendre : dans les H.L.M. censées occupées par les titulaires des revenus les plus faibles, on trouve peu de locataires appartenant à de telles catégories, mais on en trouve qui appartiennent à des catégories aisées.

Le système d'attribution des retraites par la Sécurité sociale conduit à des résultats du même type. Leur béné-

1. V. paragraphe précédent pour plus de détail.

fiée dépend de l'existence de cotisations pendant une durée d'activité minimale. Ce sont là deux types de conditions que peuvent rarement satisfaire les titulaires de revenus très faibles, soumis en outre à des modifications fréquentes d'emplois. L'existence de régimes indépendants de toute activité réelle devrait permettre de compenser l'absence de retraite, mais ils sont très faibles et ils ne satisfont absolument pas les besoins de catégories par ailleurs les plus défavorisées. Là encore le « principe de l'effort minimal » conduit à accroître les discriminations aux dépens des plus pauvres.

b) *Le respect des institutions du marché.* — Le respect des institutions marchandes imprime trois caractères aux mesures sociales qui détermineront autant d'effets pervers :  
 — elles agissent d'une manière financière souvent insuffisante et donc de manière superficielle ;  
 — elles ne considèrent jamais les problèmes de manière synthétique mais dans le cadre de secteurs isolés et limités ;  
 — en disposant latéralement au marché des formes de production publique, elles légalisent la pauvreté.

Devant altérer aussi peu que possible le domaine d'application et les principes du marché, les mesures sociales prendront souvent la forme de transferts ou de compléments de revenus. Dans le cas où ils ne sont pas élevés, de tels transferts ne favoriseraient pas l'acquisition des biens et services qui devraient logiquement en résulter. Reprenons le système de l'aide aux vacances. Dans son enquête le CREDDOC relevait que près de la moitié des familles appartenant aux catégories de revenus les plus faibles jugeaient l'aide inutile car insuffisante, et qu'en conséquence le pourcentage des utilisateurs de l'aide s'élevait avec le niveau du revenu<sup>1</sup>. Le CREDDOC en déduisait que l'aide aux vacances faciliterait le départ de ceux qui de toute manière seraient partis, plus

1. V. CREDDOC, *Les conditions de vie des Français*, 1966, p. 309.

qu'elle ne permettrait de partir à ceux dont les ressources étaient insuffisantes. Cela, parce que l'aide n'était accordée qu'à des taux très faibles et dans des conditions d'utilisation rendues très onéreuses par le marché.

Articulées par rapport aux différents marchés, les mesures sociales n'envisagent jamais les problèmes dans leur ensemble. Elles se limitent à mettre à la disposition des individus une série de moyens sans voir qu'ils n'en bénéficieront effectivement que si d'autres mesures interviennent simultanément dans d'autres domaines. C'est justement le cas des loisirs où l'utilisation effective de l'aide aux vacances est liée en fait à l'existence effective de l'aide aux vacances transport ou de la santé qui n'existent pas toujours le même moment dans le même but. Un autre type de parcelisation intervient lorsque pour résoudre les problèmes de certains individus les mesures sociales s'organisent autour d'eux sans prendre en compte la dimension du groupe auquel ils appartiennent. Ainsi l'aide sociale aux délinquants a-t-elle souvent échoué parce que, en s'efforçant d'atteindre l'individu en dehors de son milieu social, elle ne prend pas en considération sa personnalité réelle. On trouve la conjonction de ces deux parcelisations dans le cas des personnes âgées : l'action porte alternativement sur l'un ou l'autre des éléments de leur mode de vie (logement ou santé par exemple) alors que la solution est liée ; l'action les considère rarement en rapport avec les autres groupes de la population, ce qui contribue à accroître leur isolement.

En ne remettant pas en cause l'existence d'une production privée, la mise en place d'une production publique dans le même domaine conduit à la conjonction de deux types de secteurs :

- un secteur privé fournissant des services de haute qualité à une clientèle solvable ;
- un secteur public fournissant des services de qualité moyenne ou médiocre à la clientèle peu ou non solvable.

L'intervention publique légalise donc l'inégalité en disposant des formes de satisfaction pauvres à côté de formes de satisfaction riches. On en trouve des exemples partout où coexistent les deux secteurs :

- dans le domaine du logement où les logements H.L.M., mal terminés et mal disposés, sont globalement ceux de la population non aisée<sup>1</sup> ;
- dans le domaine de la santé où les salles communes des hôpitaux publics et hospices ont toujours drainé les flux de population les moins aisés<sup>2</sup> ;
- dans le domaine de l'éducation où l'enseignement supérieur privé draine les enfants appartenant souvent à des catégories aisées.

c) *La structuration des mesures sociales en fonction des besoins du marché.* — La nécessité de satisfaire les besoins du marché conduit à rentabiliser les mesures sociales et à y adapter leur contenu. On a déjà illustré le premier cas en considérant comment la nécessité de l'équilibre financier des H.L.M. restructure la composition sociale de ses utilisateurs. On illustrera le second cas à l'aide d'un exemple privilégié, celui de l'éducation<sup>3</sup>.

Le système économique exige du système éducatif qu'il lui procure deux catégories de travailleurs bien distinctes. Les premiers sont destinés à assurer des fonctions d'exécution, avec des spécialités variables suivant les caractéristiques techniques des postes qui devront être occupés. Les seconds sont destinés à exercer des fonctions d'organisation, de décision ou de contrôle, là encore avec des qualités variables suivant les caractéristiques techniques des postes à

occuper. Or on sait que le système éducatif français (au sens restreint de système scolaire et universitaire) est profondément hétérogène et que les enfants y circulent différemment suivant leur catégorie socioprofessionnelle d'origine.

Selon Baudelot et Establet on peut résumer ce phénomène à l'aide de trois propositions<sup>1</sup>.

- 1) Il existe des réseaux différents, inégaux et clos<sup>2</sup> :
  - un réseau primaire-professionnel qui, polarisé autour de l'enseignement de type primaire, oriente les enfants vers une formation professionnelle rapide ;
  - un réseau secondaire-supérieur ; polarisé autour de l'enseignement de type secondaire, il oriente vers une formation supérieure<sup>3</sup>.

Ce sont donc deux types d'hommes qui sont ainsi formés : ceux qui ont à ajuster des éléments isolés ou à répéter un acte unique sans connaître la réalité sous-jacente, et ceux qui pourront maintenir leur environnement à partir de la maîtrise qu'ils acquièrent de leur intelligence.

2) La sélection entre ces deux réseaux se fait, à travers l'âge, en fonction de la catégorie socioprofessionnelle d'origine et au moment de l'entrée en sixième. On constate que ceux qui partent alors vers le secondaire-supérieur sont les plus jeunes, c'est-à-dire en fait ceux qui ayant subi le moins de redoublements et de retards risquent le moins d'abandonner des études longues<sup>4</sup>. Or on constate aussi que les enfants des catégories socioprofessionnelles les plus défavorisées tendent à avoir à ce stade les âges les plus élevés. Ce phénomène s'accroît avec l'entrée en quatrième et il est socialement sanctionné par la sortie des enfants vers le réseau primaire-professionnel.

1. V. *Rapport de la Commission Logement du VII<sup>e</sup> Plan.*  
 2. V. *Rapport de la Commission Santé du VII<sup>e</sup> Plan.*  
 3. V. QUESTIAUX et FOURNIER, *op. cit.* ; BAUDELLOT et ESTABLET, *L'école capitaliste en France*, MASPERO, 1971 ; BOURDIEU et PASSERON, *Les héritiers*, Ed. de Minuit, 1965 ; R. BORDON, *L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles*, Paris, A. Colin, 1973.

1. *Op. cit.*  
 2. *Ibid.*, p. 49-124.  
 3. *Ibid.*, p. 127-171.  
 4. *Ibid.*, p. 195-202.

3) Les explications du retard des enfants des catégories socio-professionnelles défavorisées sont variables : alors que Bourdieu et Passeron les situent dans la disjonction qui existe entre le modèle linguistique qui anime l'école et celui des catégories socio-professionnelles défavorisées, cela tient pour Baudelot et Establet au fait que tout le mode culturel des catégories dominantes structure l'école et y impose ses propres critères sociaux<sup>1</sup>.

La structuration du système éducatif aux fins du système socio-économique n'est d'ailleurs née par personne, et la spécificité des économistes critiques n'est pas de la mettre en évidence. Comme le reconnaissent aussi bien Bourdieu que Fournier<sup>2</sup>, « l'école ne peut pas être égalitaire dans une société qui est inégalitaire » et « l'inégalité des chances devant l'enseignement résulte principalement de la stratification sociale elle-même »<sup>3</sup>.

L'inégalité des positions étant reconnue, aussi bien au niveau des places dans l'appareil scolaire que dans l'appareil de production, les divergences se cristalliseront sur le fait de savoir s'il y a égalité des chances ou non, c'est-à-dire si la trajectoire des enfants est ou non déterminée par la place de leurs parents. Il n'est pas nécessaire de revenir sur des statistiques qui mettent clairement en évidence le poids du déterminisme social en matière d'éducation<sup>4</sup>. Et guère plus d'insister sur le poids des réformes scolaires qui se sont efforcées de le combattre récemment en France : la réforme des C.E.S. (1963) qui cherchait à unifier les deux réseaux jusqu'à la fin du premier cycle mais qui s'est contentée de les juxtaposer sous une appellation commune ; le projet de réforme Fontanet (1973) qui allait plus loin en ce sens aussi bien au niveau de l'unification des élèves que

de l'uniformisation de la formation des enseignants, mais qui laissait subsister le vrai seuil, le palier d'orientation à la fin de la cinquième.

## 2. LA POLITIQUE SOCIALE ÉLÉMENT DE CONTRÔLE DE LA REPRODUCTION SOCIALE

Les mesures sociales participent donc à la reproduction des inégalités. Si, dans certains cas, il semble que ce fait puisse être corrigé, il apparaît clairement que les mesures sociales légalisent ou provoquent les inégalités les plus importantes, celles qui apparaissent nécessaires au fonctionnement du système. Aussi nous faut-il inverser maintenant l'interprétation de la politique sociale et nous demander pourquoi elle peut contribuer à reproduire les inégalités au lieu d'assurer comme elle le prétend l'égalité des chances. On essaiera d'y répondre en trois étapes :

1) Dans la société de classes et donc d'inégalité qu'est la société capitaliste, la politique sociale est un ensemble des mesures destinées à contrôler et garantir la reproduction fondamentale (§ A).

2) En prenant en charge un certain nombre de coûts de l'accumulation et en élargissant les débouchés du secteur privé, la politique sociale facilite la reproduction économique (§ B).

3) En se présentant sous le concept d'égalité des chances, la politique sociale donne une représentation inversée de la réalité qu'elle tend à instaurer, et remplit ainsi la fonction idéologique nécessaire à la reproduction du système (§ C).

Mais cette « articulation mécanique » devra être pondérée en permanence par les deux points suivants :

— les travailleurs revendiquent eux aussi l'égalité. Il s'agira alors d'une égalité réelle, consistant non seulement à

1. *Ibid.*, p. 125-192.

2. *Op. cit.*, IV, p. 121.

3. *Ibid.*

4. V. FOURNIER, *op. cit.*, p. 125 ; SAVVY et GIRARD, *Population*, 1965, p. 298.

relever les niveaux de vie mais aussi à détruire le système de places inégalitaire. A l'idéologie de la bourgeoisie ils opposent ainsi leur propre idéologie ;

— toutes les autres catégories sociales revendiqueront aussi l'égalité, qui est souvent la condition nécessaire de leur maintien.

Aussi le contenu concret des mesures sociales et de leurs effets, lié à la conjonction de ces manifestations contradictoires, dépendra-t-il du résultat des luttes sociales. Mais leur référence de base reste nécessairement celle de la classe qui organise le système à son profit : la classe capitaliste.

#### A) *Les mesures sociales, élément de la reproduction sociale*

Dans l'analyse matérialiste, les mesures sociales ont fondamentalement pour objet de participer à la reproduction des classes sociales. Elles n'en constituent pas le seul facteur et ne se substituent en rien au fonctionnement du système qui y conduit. Mais elles viennent s'y joindre pour en garantir l'efficacité et les mesures sociales serviront donc à distribuer les individus dans le système de places différencié que requiert le fonctionnement normal du système. On s'efforcera de montrer ce que signifie pour la politique sociale la reproduction des classes sociales, et comment la modification des droits, la production des équipements collectifs et la mise en place des transferts sociaux y participeront.

a) *Le sens de la politique sociale.* — La mise en œuvre de la production capitaliste exigeant la différenciation des individus en classes sociales, la reproduction de ce rapport de classes est nécessaire à la permanence de la production, et par conséquent à l'accumulation. Il faut donc reproduire ce rapport de classes (reproduction sociale) comme il est nécessaire de récupérer la valeur du capital avancé (reproduction économique). Mais il est clair que l'on doit entendre dès maintenant la reproduction sociale comme la nécessité

de reproduire une « articulation » dans la société et non pas le passage d'intrants en extrants<sup>1</sup>.

Le fonctionnement du système capitaliste tend de lui-même à assurer cette reproduction : le rôle directeur du capital et le fait que le salarié ne sera rémunéré qu'en fonction de ce qui est strictement nécessaire à sa reproduction (loi de la valeur) conduisent à ce qu'en fin de « période » le travailleur n'aura que sa force de travail. Il ne peut donc pas accumuler à son profit et il est conduit pour vivre à prêter de nouveau sa force de travail. Inversement le capital qui s'est élargi de la plus-value accumulée peut continuer à mettre en œuvre la force de travail à son profit.

La reproduction de l'articulation capital/travail est donc inhérente au fonctionnement du système et tend à résulter de l'agencement de ses institutions :

- l'entreprise capitaliste qui organise la « coopération » entre la force de travail et les moyens de travail ;
- le marché de l'emploi qui distribue les salaires ;
- les marchés de consommation où les travailleurs acquièrent les valeurs d'usage nécessaires à leur reproduction.

Une telle représentation — très sommaire — appelle quatre remarques :

1) Cette reproduction est en même temps lutte de classes : si la bourgeoisie cherche à reproduire l'articulation en utilisant toutes les institutions du système, les travailleurs luttent pour une autre répartition du produit du travail, ce qui, poussé à son terme, constitue la négation de ce système.

2) Cette reproduction ne se fait pas à l'identique : le résultat concret des luttes modifiera nécessairement l'agen-

1. V. en particulier : Y. BAREL, *La reproduction sociale*, Anthropos, 1973 (3<sup>e</sup> partie, chap. 2, 3, 4) ; Ph. HERTOG, *Politique économique et planification*, Paris, Editions Sociales, 1971, p. 59-70 ; N. POURANTZAS, *Les classes sociales en système capitaliste*, Paris, Maspéro, 1974.

cement des rémunérations et des modes de vie ; la transformation du système exigera de nouvelles qualifications ou de nouvelles spécialisations de la force de travail. Il y a donc simultanément transformations des formes concrètes de la vie sociale et permanence d'un invariant : la structure de classe.

3) Cette reproduction peut s'analyser comme un processus lié d'intégration et d'exclusion des travailleurs. Si l'on doit les exclure de la mise en œuvre de la production et de l'appropriation de son produit, on doit en même temps les y intégrer, faute de quoi elle n'existerait pas. Il incombe donc au système de résoudre la contradiction entre la nécessité d'intégrer les travailleurs à la production en leur donnant toutes les caractéristiques requises et celle de les exclure de son résultat. Cela provient non seulement du système de répartition de la valeur qui ne donne pas plus aux travailleurs que ce qui est strictement nécessaire à leur reproduction en tant que prolétaires, mais aussi du système de production qui tend à différencier les valeurs d'usage en fonction des utilisateurs, les travailleurs obtenant ainsi des biens qui véhiculent les caractéristiques sociales nécessaires à la reproduction. Ce phénomène doit résulter logiquement de la différenciation des produits et de la réglementation des marchés en fonction du pouvoir d'achat, mais ce pourra être insuffisant. La différenciation des biens qui détermine la distribution des individus dans les différentes places devra alors être contrôlée de manière très stricte, faute de quoi la reproduction sociale ne sera plus assurée.

4) Concrètement il existe d'autres catégories que les travailleurs salariés, qui elles aussi devront être socialement reproduites. Dans la mesure où le système exige une concentration et une main-d'œuvre salariée croissante, la bourgeoisie agraria dans le sens de leur prolétarianisation, mais dans la mesure où leur appui est nécessaire contre les travailleurs, elle agira dans le sens de la conservation de leur situation sociale.

Le sens de la politique sociale apparaît alors clairement.

D'une part, et c'est là son objectif fondamental, elle doit contrôler et garantir le processus d'« intégration-exclusion » des travailleurs au système. Si la main-d'œuvre salariée requise doit être spécialisée, elle devra adapter le système éducatif à cette fin ; si la main-d'œuvre doit être concentrée dans de nouvelles zones géographiques, elle devra adapter la production de logements en conséquence. Cette insertion sociale ayant une dimension culturelle ou idéologique, la politique sociale devra également agir à ce niveau (v. § C).

Elle doit, d'autre part, structurer socialement toute la population en respectant simultanément les exigences fondamentales du système économique qui tendront à la concentration et à la prolétarianisation croissante, et les alliances de classes nécessaires à la stabilité du système. Elle pourra ainsi transformer des exploitants agricoles en main-d'œuvre salariée par des mesures financières de primes de départ et de formation permanente. Mais elle pourra également acquiescer le soutien de professions non salariées en maintenant leurs privilèges, en assurant la couverture de leurs risques à partir des cotisations salariales, ou en stabilisant les prix dont elles tirent leurs bénéfices.

b) *Le rôle des mesures sociales.* — L'affirmation de droits et obligations, la production d'équipements collectifs et la mise en place des transferts sociaux vont permettre d'assurer ce contrôle de la reproduction des classes en garantissant une distribution adéquate des individus dans le système de places.

1) L'affirmation des droits et obligations peut être contradictoire dans la mesure où il s'agit à la fois d'une arme dont dispose la bourgeoisie pour contraindre la consommation des travailleurs dans le sens requis, et du résultat tangible de la lutte des travailleurs contre le système. Aussi le problème de la politique sociale sera-t-il de récupérer de

telles affirmations à son profit pour les fonder à ses propres motivations :

- faire des droits le moyen d'intégrer les travailleurs au système ;
- utiliser les obligations pour différencier les formes de cette intégration.

Le droit à l'éducation correspond ainsi à une volonté d'intégrer les individus au système éducatif ; mais l'obligation qui lui est liée dans le cadre d'un système diversifié, permettra de spécifier cette intégration de manière adéquate (voir paragraphe précédent).

2) La production d'équipements collectifs a également pour objet d'intégrer de manière spécifique la force de travail au système. Elle la structure professionnellement, sanitairesment et géographiquement pour que cette force de travail puisse répondre aux exigences du système économique et de ses transformations<sup>1</sup>. Les équipements collectifs apparaissent donc comme des processus de normalisation. Ils fonctionnent à partir de normes qui leur permettent de désigner ceux qui doivent être intégrés au système de ceux qui ne le peuvent, et dans le premier cas le type de place à occuper. Prenons deux exemples :

— L'équipement collectif santé distinguera entre actifs et inactifs, à l'aide d'une opposition entre normal et pathologique reposant sur la possibilité de travailler dans le système ou non et il mettra en place des instruments de récupération des inactifs.

— L'équipement collectif éducation distinguera entre ceux appelés à des fonctions d'exécution et ceux appelés à des fonctions de direction, et mettra en place les processus de spécialisation qui conduiront les individus à leur intégration spécifique dans les places du système productif.

Les équipements collectifs fonctionnent donc à partir d'un ensemble de normes qui constituent véritablement

1. V. *Recherches*, n° 13 : Les équipements du pouvoir.

« l'axiomatique du capital », c'est-à-dire les principes de structuration de la société requis par le capital. A partir de cette axiomatique les équipements collectifs vont pouvoir « territorialiser »<sup>1</sup> les travailleurs dans le système social ou encore produire des « atomes sociaux productifs en circulation »<sup>2</sup>. On est ainsi conduit à trois résultats :

— Les équipements collectifs ne se définissent pas par rapport à des besoins. Les besoins à satisfaire sont au contraire définis par les équipements, à partir de l'axiomatique du capital pour un environnement économique donné ; ainsi le système éducatif déterminera-t-il à un moment donné et à partir des formes de l'accumulation le type de qualification qu'il faut désormais produire. La prétendue objectivité des besoins cache mal ainsi le codage de force des individus effectué par les équipements collectifs.

— La forme publique ou privée de l'équipement collectif importe peu. Sa spécificité reposant sur la structuration qu'il opère des flux du travail à partir d'une norme, sa fonction est remplie dès qu'il existe un contrôle social de cette opération. Seul le contrôle par l'Etat du fonctionnement des équipements collectifs est donc requis, quelle que soit la forme concrète de leur gestion.

— La politique sociale se limitera à écarter, voire à laisser subsister les individus codés comme inactifs ou définitivement inutiles au système. L'obtention d'avantages éventuels reposera donc dans ces cas-là sur la nécessité de leur alliance ou de l'existence d'un rapport de force à leur profit, et si finalement certaines personnes âgées sont traitées comme des aliénés, c'est bien parce que les mécanismes de base de la société exigent qu'il en aille ainsi.

3) La reproduction des travailleurs exige qu'ils se préviennent contre les risques de l'accumulation (maladie, chômage, etc.). La majeure partie des transferts sociaux

1. *Ibid.*, chap. IV.

2. *Ibid.*, p. 143.

répondent à cet objectif. En « socialisant » directement une partie du salaire, ils garantissent que les travailleurs pourront réparer ou réadapter leur capacité de travail en ce sens, à partir de leurs propres contributions. Quant aux transferts relativement plus rares qui relèvent de l'assistance ou de la redistribution, ils seront concédés au titre des luttes de classes ou des alliances à conclure en vue de la stabilité du système (avantages vieillesse non contributifs, couverture des risques sociaux des professions libérales à partir du régime des salariés, etc.).

### B) L'élargissement de la reproduction économique

Le second effet des mesures sociales est de faciliter la réalisation des profits. Elle le fait d'une part en mettant à la charge des travailleurs les coûts de leur adaptation ou de leur réadaptation au système<sup>1</sup>. Mais elle le fait d'autre part en ouvrant des débouchés nouveaux au secteur privé. Ce second aspect sera seul traité ici, le premier étant la conséquence directe du paragraphe précédent. On essaiera pour cela de montrer :

- la privatisation croissante des secteurs sociaux ;
- l'effet de stimulation que la réglementation publique peut avoir sur la production privée ;
- la traduction de ces phénomènes au niveau de la terminologie officiellement utilisée.

a) *La privatisation des secteurs sociaux.* — Inégale suivant les domaines, cette privatisation découle de l'importance croissante que prend la production privée aux dépens de la production publique. On pourrait y joindre la privatisation des modes de gestion de la production publique, mais on a déjà eu l'occasion de la mettre en évidence dans la section précédente. Dans un cas comme dans l'autre cette privatisation se traduira par un alourdissement des charges des

1. V. HENZOG, *op. cit.*

usagers, des effets de sélection accrus, et on arrivera finalement à une pénurie de biens publics pour ceux qui en ont le plus besoin<sup>1</sup>. Donnons-en quelques exemples.

Aux niveaux scolaire et universitaire du secteur éducatif, on peut constater que le rapport entre production publique et production privée, en terme d'effectifs, a peu varié ces dernières années en France. On ne peut donc conclure à ces privatisations à ces niveaux, encore que la proportion du secteur privé soit nettement supérieure en France à ce qu'elle est dans les pays voisins et qu'il apparaisse dans le secteur public des éléments de privatisation : utilisation élevée d'auxiliaires, achat de manuels scolaires à la charge des ménages, passation de services d'œuvres scolaires (cantines) au secteur privé, etc.

Mais en se situant au niveau de l'enseignement postsecondaire, on arrive à de tout autres conclusions. Les formations professionnelles ont été investies depuis longtemps par le secteur privé, et il en va de même aujourd'hui pour la « jeune » formation continue qui, à défaut d'être réservée au secteur public, ne devrait pas pour autant tomber dans les mains du secteur privé. La loi du 16 juillet 1971 entendait mettre en place un système d'éducation permanente : « La formation professionnelle continue fait partie de l'éducation permanente »<sup>2</sup>, plus que de formation professionnelle. Il s'agit donc d'assurer le développement personnel des individus en leur permettant de maîtriser les données reçues dans leur travail plutôt que de leur transmettre les seules connaissances requises par l'adaptation à un poste de travail<sup>3</sup>. Pour réaliser un objectif aussi difficile, la loi avait bien pris soin de faire de l'Etat et de toute une série d'institutions publiques, professionnelles, syndicales et familiales les principaux maîtres d'œuvre « avec les entreprises »<sup>4</sup>. Bien qu'affirmée, la place

1. V. STOLARU, *op. cit.*, chap. V ; V. St. HOFFMAN, *op. cit.*, p. 514.

2. Art. 1 de la loi du 16 juillet 1971.

3. V. J.-W. LAPERRÈRE, Un terrain de lutte, dans *Essprit*, octobre 1974, n° 109, p. 458-459.

4. V. art. 1 de la loi ci-dessus.

de ces dernières était donc relativement noyée au milieu de celles des autres agents. Moins de quatre ans après, les entreprises privées détiennent 90 % d'un énorme marché. Au lieu de reposer sur plusieurs formateurs, le marché pour-tant très large (plus de deux milliards de francs par an) s'est donc concentré au profit d'un seul d'entre eux :

« L'importance de cet investissement a pour résultat la constitution d'un marché de la formation continue entièrement dominé par les chefs d'entreprises qui décident souverainement de son placement »<sup>2</sup>. Le résultat prévisible ne s'est pas fait attendre : l'écart entre le niveau de formation des cadres et celui des salariés d'exécution a augmenté ; dans tous les cas, il s'agit d'un enseignement mercantile d'adaptation aux postes existants et pas du tout d'un moyen d'épanouissement des personnalités<sup>3</sup>.

La privatisation s'opère de manière tout aussi nette dans la santé. Si le secteur public y occupe une part substantielle : 70 %, la prise en considération de la durée de séjour, plus courte dans le secteur privé que dans le secteur public, atténue sensiblement l'importance de ce dernier : 60 % seulement des maladies soignées. En outre le secteur privé progresse plus rapidement que le secteur public là où les spécialités sont rentables : alors qu'en médecine générale son taux d'accroissement est égal à la moitié de celui du secteur public, il lui est deux fois supérieur en chirurgie et trois fois en obstétrique.

Mais c'est incontestablement dans le domaine du logement que la privatisation est la plus élevée, liée en cela au processus de débudgétisation de l'investissement. Comme on l'a signalé dans le chapitre précédent, elle se traduit par l'importance relative croissante du secteur non aidé

et des logements destinés à la vente, et une sélectivité accrue au sein même du secteur public H.L.M.

b) *Les techniques d'appui du secteur privé.* — Le fonctionnement du secteur public peut améliorer l'efficacité du secteur privé, en lui réservant la clientèle la plus solvable, en prenant à sa charge les obligations les plus coûteuses, ou en mettant gratuitement à sa disposition un certain nombre de services ou d'équipements.

Une division du travail intéressante pour le secteur privé s'instaurera chaque fois que des équipements publics et privés coexisteront dans un même secteur. A ce moment-là en effet, l'équipement privé peut sélectionner à son profit la clientèle la plus solvable, laissant à l'équipement public le soin de « traiter » les consommateurs les plus pauvres. Le secteur privé pourra ainsi segmenter le marché à son profit en s'arrêtant de produire là où les pouvoirs d'achat faibles. Le fonctionnement du secteur logement illustre clairement ce processus.

Dans la même hypothèse que précédemment, le secteur public tendra à prendre à sa charge les obligations les plus coûteuses des services sociaux et à en débarrasser d'autant le secteur privé. Considérons la situation relative des hôpitaux publics et cliniques privées : les premiers doivent être ouverts jour et nuit, avoir un coefficient d'utilisation des lits toujours inférieur à cent pour cent et être capables de soigner toutes les maladies, c'est-à-dire disposer de l'équipement le plus moderne et le plus lourd. Aucune de ces obligations ne pesant sur les cliniques privées, leur prix de revient est nettement inférieur au prix de revient des hôpitaux publics. Mais ces derniers servant de référence au remboursement par la Sécurité sociale, les cliniques privées pourront percevoir une rente substantielle à l'occasion même nature entraînerait des rentes de situation pour certaines cliniques. Des caisses régionales d'assurance maladie se

1. Chiffre du *Rapport d'exécution du Plan*, novembre 1974.

2. V. J.-W. LAPERRÈRE, p. 462.

3. V. J.-W. LAPERRÈRE, p. 462.



montraient trop peu vigilantes. Ainsi celle de Bretagne avait accordé à toutes les cliniques de Bretagne en chirurgie la référence du C.H.U. de Rennes »<sup>1</sup>.

Le secteur public peut en outre rentabiliser le secteur privé en le faisant bénéficier d'avantages gratuits. Il en est ainsi lorsque la main-d'œuvre, formée au sein du secteur public, est attirée par le secteur privé qui bénéficie alors gratuitement des investissements éducatifs. C'est aussi le cas lorsque le secteur privé rejette vers le public les utilisateurs qu'il ne peut satisfaire du fait de l'insuffisance technique de ses investissements. C'est encore le cas lorsque le secteur privé peut utiliser directement l'infrastructure publique. Considérons la santé. L'institution de lits en clinique ouverte était peut-être le moyen adéquat pour attirer les médecins non hospitaliers vers le service public et les faire participer ainsi à son fonctionnement ; mais elle a surtout conduit à développer l'exercice privé de la médecine au sein du secteur public : « Un autre aspect des abus provient de l'utilisation à des fins non prévues par les textes de lits en clinique ouverte... Loin d'attirer les médecins non hospitaliers... et d'éviter qu'ils ne soient tentés de créer une clinique privée... le système a conduit à assurer un quasi-monopole de lits en clinique ouverte et à développer l'exercice privé de la médecine à l'hôpital au détriment du secteur intégralement public »<sup>2</sup>.

c) *L'évolution de la terminologie.* — L'évolution des termes utilisés pour qualifier les équipements collectifs confirme la privatisation de la politique sociale.

Les trois premiers plans ont largement distingués les équipements économiques, axés sur la production et considérés comme productifs, des équipements sociaux, axés sur

1. V. *L'hospitalisation*, Rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales, 1971, p. 50.  
2. V. *L'hospitalisation*, rapport cité, p. VIII.  
3. *Recherches*, n° 13, cité, chap. V.

la consommation et considérés comme improductifs. Si les premiers pouvaient donc être privés ou publics, les seconds paraissent ne pouvoir se satisfaire que de formes de production publique. La spécification des équipements sociaux confirmait d'ailleurs ce diagnostic, les exemples utilisés se référant aux H.L.M., aux lycées, etc.

Avec le IV<sup>e</sup> Plan, la terminologie change doublement : le terme d'équipement est abandonné au profit de celui de « consommation » plus vague et dénué de tout relief institutionnel ; la distinction entre productif et improductif ne se réfère plus à des critères précis. La nature publique des équipements sociaux est donc remise en cause : pourquoi des équipements privés ne pourraient-ils pas satisfaire des consommations collectives sur la base d'opérations productives ?

Le VI<sup>e</sup> Plan approfondit l'évolution : aux consommations collectives succèdent les « fonctions collectives » ou de satisfaction de besoins « diffus » et « qualitatifs ». On voit mal n'y réussiraient pas aussi bien que des entreprises privées le contrôle politique étant maintenu : le terme collectif signifie être traités pour que les flux entiers d'individus qui doivent aux fins du système, d'où la nécessité d'un contrôle minimal.

c) *Le rôle idéologique du concept d'égalité des chances*

Dans une société articulée par des rapports d'inégalité et d'exploitation et dont l'existence est liée à leur reproduction, affirmer un principe d'égalité donne une fausse représentation de la réalité. Une telle affirmation laisse croire là où il y aura le dépouillement. Le thème de l'égalité tend donc à assurer la reproduction en faisant vivre aux travailleurs un système d'exploitation sous le mode de la libération. Il remplit une fonction idéologique.

En fait, une telle représentation est trop simple. L'éga-

lité est un thème beaucoup plus solide qu'il ne le paraît à première vue ; ne s'appuie-t-il pas sur des conditions objectives du fonctionnement du système et n'est-il pas revendiqué par ceux-là même qu'il a pour objet d'aliéner ? Aussi partons-nous de ces deux constatations pour l'approfondir et voir quelles sont aujourd'hui les conditions de son utilisation<sup>1</sup>.

a) *Ascension et reproduction du concept d'égalité.* — Le concept d'égalité peut servir de vecteur à l'idéologie dans la mesure où il correspond à une condition de fonctionnement du système et qu'il en donne nécessairement une certaine image.

Le système capitaliste s'organise en effet à deux niveaux : celui de la production, défini par un système de place inégalitaire et dont la rationalité est celle du système tout entier ; celui de la circulation ou des échanges qui exige que l'égalité soit assurée entre toutes les prestations. Mais si ce second niveau traduit une réalité du système, il ne constitue néanmoins que le moyen de la mise en œuvre de la production qui, elle, en constitue l'essentiel.

Toute la force du concept d'égalité tient donc à ce qu'il s'appuie sur la forme même prise par le système. Mais au-delà de ce rôle, le concept d'égalité est censé traduire l'essence du système : les agents seraient tous égaux et ils pourraient tous bénéficier de satisfaction égale. Autrement dit, on se sert du concept d'égalité pour diluer et inverser la réalité : elle est censée exister aussi bien au niveau de la production qu'à celui de la consommation, et on en fait un concept dans la nature des choses alors qu'il est une création artificielle. L'égalité apparaît donc comme réfléchissant la nature profonde du système et en offre ainsi une vision harmonieuse aux travailleurs.

Mais quelle que soit l'habileté de cette construction,

1. V. notamment G. LABICA, *De l'égalité, Dialectiques*, n° 12, p. 3-29, et n° 6, p. 59-77.

on peut se demander comment un tel concept peut continuer à exercer sa fonction idéologique lorsque les travailleurs se voient continuellement opposer l'image de leur propre inégalité.

La bourgeoisie devait éviter pour cela de continuer à localiser l'égalité au niveau des satisfactions acquises sur le marché, en supposant qu'il est un mécanisme d'intégration et non pas d'exclusion. Elle y arrive d'une part en avançant un certain nombre d'arguments cyniques ou techniques : l'inégalité est le lot des sociétés pluralistes, ou tech-prix de la liberté ; on ne peut la supprimer dans un délai rapide, etc., et d'autre part en déplaçant le lieu d'accomplissement de l'égalité au niveau des caractéristiques personnelles des individus. L'égalité n'a donc plus à être concrète ou immédiate ; elle est conditionnelle et filtrée par la plus ou moins grande valeur des individus : c'est l'égalité des chances. Cette nouvelle forme d'idéologie n'est guère plus crédible que la précédente, mais elle continue à remplir la fonction : « La résistible apparence du concept d'égalité des chances n'a pas terminé sa carrière »<sup>1</sup>.

b) *La revendication « unanime » d'égalité des chances.* — Quelle que soit sa formalisation concrète dans la pensée dominante, le concept d'égalité présente la caractéristique d'être invoqué par toutes les catégories sociales.

Les conditions d'activité de la petite bourgeoisie ne peuvent que la conduire à la revendication de l'égalité. Mettant en œuvre les contrats de son propre travail, de sa propre production et de ses propres échanges, son sort repose sur le respect de son égalité. Elle la revendiquera ouvertement, et la bourgeoisie pour sa part n'hésitera pas, au prix d'une alliance politique, à rendre « à ceux qu'elle a pour fonction d'exploiter le miroir dans lequel ils ne manqueraient pas de se reconnaître ses égaux »<sup>2</sup>.

1. *Ibid.*, I, p. 29.

2. *Ibid.*, I, p. 18.

Les revendications d'égalité ne jouent pas le même rôle pour les travailleurs. Obligés d'emprunter les références de l'idéologie dominante, ils savent qu'ils peuvent attendre de « l'égalité » une certaine amélioration de leur niveau de vie, « elle est la réaction contre les inégalités sociales criantes »<sup>1</sup>, mais non pas la suppression des inégalités. Cristalliser par la lutte l'égalité dans le système impliquerait le contrôle du salariat et donc du capital c'est-à-dire sa destruction : « De la référence obligée à l'idéologie dominante aux formes utopiques de sa critique, la maturité fait son chemin jusqu'à engendrer dans l'idéologie de l'égalité elle-même une insurmontable contradiction ».

On arrive finalement à une situation très étrange. Liée au départ à des conditions concrètes et objectives, l'égalité joue un rôle idéologique, aussi bien du côté du capital que du travail :

— elle est au départ pour les capitalistes une condition nécessaire de la mise en place du système des échanges et pour les travailleurs la réaction spontanée pour supprimer des inégalités criantes par l'amélioration du niveau de vie ;

— elle devient du côté des capitalistes le thème qui sert à faire accepter par les exploités leur propre exploitation<sup>2</sup> et du côté des travailleurs le thème qui sert à faire accepter par les capitalistes leur propre destruction.

Dans un cas comme dans l'autre, l'égalité des chances sert à faire admettre par le système ce qu'il ne peut pas être : « Par un juste retour des choses l'égalité des chances est deux fois idéologique : côté cour sous sa forme officielle (bourgeoise), côté jardin sous sa forme subvertie (prolétaire) »<sup>3</sup>.

1. ENGELS, *Anti-Dühring*, Ed. Sociales, 1950, F. 138-139.  
2. V. LABICA, II, p. 73.  
3. V. LABICA, II, p. 24.

#### BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Des indications détaillées ayant été données dans le cours du texte, nous nous limiterons ici à citer quelques ouvrages ou articles essentiels, français et étrangers.

- Y. BARIL, *La reproduction sociale*, Paris, Anthropos, 1973.  
R. BARRE, Réponse, dans *Economie et société humaine*, Paris, Denoël, 1972, p. 457-462.  
A. BARREÈRE, *Economie financière*, Précis Dalloz, 1971.  
BAUDRIOT et ESTABLIER, *L'école capitaliste en France*, Paris, Maspéro, 1971.  
BAUER, BIDERMAN et GROSS, *Social Indicators*, Harvard, M.I.T. Press, 1966.  
G. S. BECKER, *Human Capital*, Princeton University Press, 1964.  
C. BETTELHEIM, *Calcul économique et formes de propriété*, Paris, Maspéro, 1971.  
M. BRAUG, *Economics of Education*, Penguin Economics, 1968.  
BOUDON, *L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles*, Paris, Armand Colin, 1973.  
BOURDIEU et PASSERON, *Les héritiers*, Paris, Les Editions de Minuit, 1969.  
— *La reproduction*, Paris, Les Editions de Minuit, 1970.  
C. de BRIE et P. CHARPENTIER, *L'inégalité par l'impôt*, Paris, Le Seuil, 1973.  
BURET, *De la misère des classes laborieuses en Angleterre et en France*, Paris, 1840 (2 tomes).  
M. H. COOPER et A. J. CULYER, *Health Economics*, Penguin Modern Economics, Hamondsworth, 1973.  
DARRAS, *Le partage des bénéfices*, Paris, Les Editions de Minuit, 1966.  
J. DERORS, Les indicateurs sociaux, Paris, S.E.D.E.I.S., 1973.  
J. DOUBLET, *Sécurité sociale*, coll. « Thémis », Paris, P.U.F., 1972.  
DRENOWSKI et SCOTT, *The Level of Living Index*, Genève, I.R.N.U.D.S., 1968, R. n° 4.  
J. DUCARROIR, *Le concept de capital humain*, rapport non publié, Université Paris-Nord, 1974.