

Les agrégats économiques et les enjeux d'une résistance multiforme

Florence Jany-Catrice
Maitre de conférences, Université Lille1
Membre du CLERSE –UMR 8019

« Notre projet européen, c'est le projet d'une Europe de la croissance. Ce qui nous mobilise tous, c'est l'Europe de la croissance, la perspective qui doit être la nôtre, c'est l'Europe de la croissance. Si on veut le soutien des peuples, il faut proposer au peuple aujourd'hui l'Europe de la croissance » (JP Raffarin, 2004, Dublin).

« Nous devons viser 5% de croissance par an » (2007, J Attali)

Introduction. De la démesure

L'un des usages majeurs du Pib est de refléter la richesse des nations. Couvrant le spectre de 470 US dollars par habitant et par an au Sierra Leone à 34 300 USD aux Etats-Unis (73 fois plus...), contre environ 24 000 en France, cet agrégat sert de mesure-étalon d'évaluation des nations, pour en résumer non seulement leur richesse mais, au fil du temps, leur santé socioéconomique. Les pays les plus « riches » présentés dans ces tableaux d'honneur deviennent source d'inspiration majeure – ou ligne argumentative- pour développer les politiques socioéconomiques publiques de l'ensemble des nations. La croissance économique (qui n'est jamais que l'évolution « en volume » du Pib) est aujourd'hui le principal critère de performance des nations, ce taux de croissance est devenu la préoccupation centrale des gouvernants.

Le rôle important tenu par ces indicateurs globaux dans le débat public qui semble même avoir progressé alors que la croissance économique s'est mise à ralentir, et à devenir incertaine, a renforcé plus encore les points d'attentions sur ces agrégats économiques, comme si l'incertitude économique renforçait les comportements de repli –crispations- sur ces seules « valeurs » sûres.

Deux illustrations introductives, issus de l'actualité, et de sa vectorisation par le biais des médias, consolident ce constat.

Le Monde du 14 février 2009 ne dérogeant pas à la finalité suprême de croissance économique, malgré la multi dimensionnalité des crises en cours, fait sa « une » du 14 février 2009 autour du thème suivant : « Crise : faut-il privilégier la relance par la consommation ? »,

et confirme en pleine page intérieure : « Faut-il relancer massivement la consommation » suivi de « cinq pistes pour pousser les ménages à acheter à nouveau », la consommation devenant un véritable geste citoyen¹.

La seconde illustration renvoie à la manière avec laquelle les médias, et les politiques s'approprient des partitions de rapport, pour orienter leurs thèses et débats. Ainsi en va-t-il d'un titre du Monde, encore lui, du 9 janvier 2009. S'appuyant sur les travaux de la DIACT², une carte classe les régions européennes à partir de l'unique indicateur de Pib (en niveau, et pas par tête). L'article, faisant écho aux propos du Secrétaire d'État à l'aménagement du territoire, Hubert Falco, suggère un redécoupage de la France en dix à douze grandes régions, pour tenir leur rang dans la lutte des classements interrégionaux. Cet indicateur a pourtant été trié sur le volet, à partir d'une base très variée d'indications chiffrées sur l'Etat des régions en France (DIACT, 2008³). On y trouve ainsi les cartes suivantes (par ordre d'apparition dans la seule synthèse): taux de migration net par tranche d'âge entre 1999 et 2005 ; poids économique des régions européennes en 2005 (en ppa) ; nombre moyen annuel des naissances domiciliées entre 2000 et 2006 ; flux migratoires interrégionaux (hors Île-de-France) ; taux de dépendance économique (rapport entre les plus de 65 ans sur les 15-64 ans) ; taux de pauvreté monétaire ; émissions de gaz à effets de serre.

Ces deux exemples, parmi une multitude d'autres, sont symptomatiques de ce que les grands indicateurs macro-économiques, et le Pib en particulier, ne sont pas seulement des reflets passifs des phénomènes qu'ils prétendent résumer (Desrosières, 2008). Ils sont performatifs. C'est-à-dire qu'ils équipent en quelque sorte, avec d'autres éléments de notre environnement informationnel, mais en les dominant superbement, ce qui structure nos cadres cognitifs, notre vision du monde, et donc ce qui est source de formation de nos jugements. La domination de fait de certains d'entre eux retient donc ici toute notre attention.

Par ailleurs, ce dont nous discutons ici n'est pas marginal. Il s'agit des principaux outils de gouvernement du monde, puisque le Pib est en quelque sorte devenu notre « convention collective » (parce qu'il a fallu convenir du périmètre, des outils, des usages) et universelle (parce qu'elles s'imposent à tous) de richesse. Contrairement⁴ à d'autres situations sectorisées (hôpitaux, éducation, action sociale, recherche) (Pierru, 2009), on part bien ici d'une situation

¹ Voir, « pour un nouveau modèle de consommation », Dossier l'Economie politique, n°39, juillet 2008.

² Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires.

³ Diact, 2008, Dynamiques et développement durable des territoires. Voir http://www.territoires.gouv.fr/indicateurs/ind_gcp/docs/Synthese.pdf. On y trouve ainsi les cartes suivantes (par ordre d'apparition dans la seule synthèse) qui auraient pu être reprises par les médias : taux de migration net par tranche d'âge entre 1999 et 2005 Poids économique des régions européennes en 2005 (ppa), Nombre moyen annuel des naissances domiciliées entre 2000 et 2006, Les flux migratoires interrégionaux (hors Île-de-France), Taux de dépendance économique (rapport entre les plus de 65 ans sur les 15-64 ans, taux de pauvreté monétaire, émissions de gaz à effets de serre,

⁴ Peut-être faudrait-il nuancer ici cette opposition secteur/économie générale.

dans laquelle le Pib constitue *depuis longtemps* le principal critère de jugement du progrès des sociétés, et de classement des performances sociétales des nations entre elles. Dans ce papier qui n'a pour visée que de nourrir nos débats sur les atours et résistances autour du *benchmarking*, la genèse et le poids de la quantification a depuis longtemps constitué le point d'assise et de consensus, non plus autour des moyens, mais des *fins* des sociétés. D'une certaine manière, le Pib et la croissance ont nourri et nourrissent encore les pilotes automatiques, qui contribuent en quelque sorte à dépolitiser l'action publique (Ogien, 2008).

Or, parce qu'il s'agit aussi de la mesure bien particulière de la « richesse », cet enjeu est d'abord et aussi un enjeu citoyen, on y reviendra.

Des initiatives se développent depuis deux décennies environ –après une première vague datée des années 70- qui visent à modeler différemment les outils de *représentation* de l'état ou du progrès du monde, que le Pib et la croissance économique ont kidnappé en moins d'un demi-siècle. Pour leurs promoteurs, ces nouveaux outils sont rendus nécessaires du fait que l'insoutenabilité de nos modèles de croissance serait devenu un savoir commun (Stengers, 2008). Certaines de ces initiatives ambitionnent parfois que ces nouvelles constructions permettent *une autre action publique*, devenant ainsi aussi de nouveaux outils quantitatifs de gouvernement.

Parmi ces nouveaux indicateurs, certains (les plus nombreux) sont à dominante environnementale (empreinte écologique, -voir Boutaud (2009) PNB vert (Cobb, Cobb 2004) etc.), en particulier parce qu'ils sont poussés par la vague environnementaliste qui envahit les économistes (voir Marcus et alii par exemple, 2008). D'autres, bien qu'un relatif déficit soit identifiable sur ce point (Ayong-Le-Kama et al. 2004 ; Nourry, 2008 ; Alternatives économiques, 2008), sont davantage orientés sur les fins sociales du « développement durable », et ce, malgré une certaine tradition française autour des indicateurs sociaux (Perret, 2002).

Plan de l'intervention

Ce papier synthétique et transversal sera structuré par quatre moments. Dans un premier temps, nous proposons de revenir sur quelques unes des critiques internes et externes qui traversent ces principaux outils de gouvernement. Ils sont intéressants pensons-nous car internes comme externes, ils résonnent assez bien avec les analyses sectorisées (hôpitaux, éducation, etc.) du développement et usage du *benchmarking*.

Dans un second temps nous montrerons que bien qu'on ait pu noter une grande diversité d'initiatives depuis le milieu des années 90 qui visent à compléter ou se substituer à la forme dominante du progrès par le biais des grands agrégats économiques, la forme empirique la plus efficace dans l'espace contingenté de la quantification, semble provenir des indicateurs composites ou synthétiques, en tout cas, d'indicateurs qui résument en une donnée chiffrée, la complexité de la situation qu'ils sont censés refléter. Leur caractère fait évidemment débat,

mais ces débats n'épuisent pas l'intérêt que nous y voyons, en particulier lorsque l'un des usages de ces nouvelles constructions sert de résistance aux outils en place.

Un troisième temps est dédié à la présentation de quelques initiatives, choisies à la fois pour leur échelle : territoriale, nationale et internationale, mais aussi parce qu'elles sont, un peu plus que les autres, sorties d'un petit cercle d'initiés, et sont entrées (à des degrés divers) dans une arène médiatique, venant ainsi nourrir les débats.

Une dernière partie s'interroge sur les formes de légitimation qui accompagne la production de ces outils multi-formats et multi usages dans le paysage quantifié du monde économique et social. Cette interrogation est l'occasion de marquer la diversité des liens que l'on peut tenter d'esquisser entre les indicateurs et la démocratie.

I. Pourquoi des initiatives émergent sur le besoin de nouveaux indicateurs ? Les critiques internes et externes du Pib

1.1. les critiques internes du Pib

Les critiques internes à l'encontre du Pib apparaissent finalement moins fréquemment mobilisées que celles que nous mentionnerons ci-dessous (§1.2.)⁵. Or, il nous semble qu'elles sont au cœur des analyses et interrogations autour des performances des services en général, et de l'action publique (souvent des « services publics ») en particulier, modelant généreusement alors le lit de comportements ultérieurs se référant, par exemple, au *benchmarking*.

Les services représentent environ 75% de l'emploi dans les économies développées et deux tiers environ du produit intérieur brut. Pour autant, son périmètre (critique externe) mais surtout la manière de rendre compte de cette production dans les données quantifiées sont pécunies d'incertitude. Cela a amené I. Illitch⁶ à considérer que plus des deux tiers du Pib tertiaire était marqué par une forte incertitude (Petit, 2004).

Cette incertitude porte tout autant sur ce que produisent « en valeur » les services, en particulier pour les services qui ne transitent pas par le marché, et dont la monétarisation relève de certaines conventions. Mais surtout en volume. En effet, puisque la croissance économique trace l'évolution du Pib en « volume », dans une vision très industrialiste (et matérielle) des flux d'échanges, le point de discordance –ou d'incertitude–, concerne la mesure de l'évolution des prix dans les branches tertiaires⁷. Dans les services en effet, cette mesure est problématique car elles nécessitent l'identification d'unités stables et standardisées de

⁵ Voir par exemple Fitoussi et Laurent, 2008

⁶ Voir aussi sur des aspects plus techniques, Triplett, et alii, 2004.

⁷ Pour raisonner en « volume », on rappelle que généralement les séries statistiques en « valeur » sont déflatées par l'évolution des prix de la branche considérée.

produits (Gadrey, 1996), ce qui est une hypothèse délicate dans de nombreuses activités de service, soit parce que le prix de marché n'existe pas, soit parce que les *outputs* de services sont caractérisées par leur singularité et leur idiosyncrasie.

Mais ces critiques internes n'épuisent pas les griefs contre le Pib, loin s'en faut et d'ailleurs, elles sont reléguées au second plan dans les débats que nous présentons ici, au profit de critiques plus externes.

1.2. les critiques externes

a. Le Pib outil historiquement daté

Les principales critiques externes à partir desquelles la plupart des initiatives alternatives se sont mobilisées, visent simultanément ses usages et sa construction.

Peut être n'est-il d'abord pas inutile de rappeler à quel point le Pib est un concept métrique historiquement daté. Comme tout 'indicateur, il n'est pas un outil universel a-temporel mais a été construit dans un contexte sociopolitique particulier, celui d'une reconstruction des économies après la seconde guerre mondiale autour d'une vision politique *industrielle* et marchande. Dans notre ouvrage (Gadrey, Jany-Catrice, 2007), nous montrons comment le traitement de la production des administrations publiques s'est d'ailleurs modifié au milieu des années 70, pour finalement intégrer dans son périmètre, moyennant des conventions comptables autour de son « output », les services rendus par les administrations publiques). Précisons donc ce point. Jusqu'en 1976, l'activité des administrations publiques (ce qu'on appelle maintenant les services non marchands) n'étaient pas comptablement intégrés à la production nationale (Vanoli, 2002), ce qui n'était ni une erreur, ni une lacune scientifique qui serait ensuite comblée. C'était l'expression avant 1976 de la volonté politique de reconstruire le pays sur la base d'une grande politique industrielle et de la priorité donnée aux activités marchandes concurrentielles, qui dans la pensée politique de l'époque, faisait la puissance de la France vis-à-vis des autres nations. C'est ce qu'on pourrait appeler une convention qui a prévalu en France en matière de politique économique jusque la fin des années 1960, et les grands acteurs de cette histoire (Fourquet, 1980) le disent d'ailleurs très explicitement.

Quand en 1976, il y a eu convergence internationale sur le fait que l'on devait inclure les services non marchands dans la comptabilité et donc dans le PIB, c'était en partie pour des raisons de convergence technique de mesure, et de comparabilité, mais en partie seulement. Bien-sûr le poids des acteurs « techniciens de la statistique » de l'Insee ou des grands organismes statistiques internationaux est importante, notamment parce qu'une fois que les agrégats sont 'implantés', et socialement validés, alors ils deviennent pour le politique et certains experts, des contraintes ou des ressources ; des règles comparables aux règles de droit, dont il est difficile de s'affranchir.

Mais il nous semble que c'était aussi ou d'abord parce qu'il y a eu volonté politique de le faire. C'est une forme d'avancée intellectuelle, car bien que la ligne de partage entre productif et improductif de valeur ne soit pas nouvelle, de Marx à Smith en passant par JB Say, les économistes ont toujours tenté d'établir une ligne de partage⁸, comme si un critère pouvait distinguer les deux... Les services non marchands ont désormais (tout à fait) à voir avec la richesse économique d'un pays, ils ne sont pas « improductifs ».

b. Les limites du Pib

Cette manière de compter, ces conventions économiques, conduisent à des critiques assez fortes, et aujourd'hui relativement connues, qui tournent autour de quatre idées imbriquées. D'une part, le Pib, en tant que « somme » de valeurs « ajoutées », ne tient pas compte de pertes de bien être, celles qui sont induites par exemple par les nuisances de l'urbanisation (*commuting*) (Nordhaus, Tobin, 1973), par la pression anthropique- qu'exercent les modes de production et de consommation sur le patrimoine social et environnemental, et plus généralement est indifférent sur l'impact de ces productions.

Ces conventions économiques ne tiennent pas compte de certains gains de bien-être obtenus par la réalisation d'activités collectives qui participent peu ou prou à des formes de bien être collectif. Les deux activités les plus régulièrement mises en avant dans ces critiques relèvent du bénévolat d'une part (dont certaines activités ne sont que des palliatifs de l'Etat Providence défaillant), et les travaux domestiques, réalisés dans la sphère privée des ménages, et qui viendraient, selon les conventions de comptabilisation, jusqu'à augmenter la « richesse économique » par 30 ou 50% (Chadeau, Fouquet, 1981).

Troisième critique, qui relève tout autant des registres internes qu'externes : la mesure du Pib et surtout de la croissance économique est une mesure de « volume », du plus produire, ou plus consommer. Elle est aussi indifférente au partage de cette richesse. Et dans le classement des nations entre elles à l'aune du Pib, aucun ajustement n'est envisagé qui tiendrait compte du degré de répartition de ces richesses économiques.

Ces critiques pourraient être suffisantes pour que cet indicateur soit délaissé et qu'il suscite de nouveaux comportements :

- soit du développement de mesures plus sophistiquées, rendant mieux compte de la complexité des situations, ou encore au périmètre élargi. Pour autant, les évolutions et les progrès incessants de la comptabilité nationale ne sont ni le fruit de débats internes à une discipline intellectuelle qui serait indépendante des tensions du monde social, ni le reflet passif de conceptions politiques globales. Ils ressemblent à une course-poursuite entre des

⁸ Et ils continuent de le faire. Citons, en guise d'illustration ces deux présidents de multinationales, qui établissent leur propre ligne de démarcation, à vingt ans d'intervalle. « *On produit de la richesse quand on produit une voiture, contrairement à ce que l'on fait quand on vend une assurance ou un hamburger* » (Président de General Motors, 1985). « *Les services aux personnes sont par nature non créateurs de richesse. L'assurance : oui, mais le service à la personne : non* » (Président de Axa, 2004).

"outils de gestion" (qui se perfectionnent) et une "entreprise" (nationale en l'occurrence) dont l'organisation, la stratégie et les valeurs (les conventions politiques) se modifient au cours du temps. La mise au point et le perfectionnement de ces outils de gestion font intervenir à la fois la "puissance" (l'exercice du pouvoir politique), les conventions dans lesquelles s'expriment la stratégie et les objectifs, et des arguments logiques internes à la statistique et aux techniques comptables. François Fourquet a bien raison de souligner le rôle de la "puissance" (en l'occurrence nationale, étatique), mais ce qui influe sur les débats comptables est le couple puissance - conventions de richesse : le second élément du couple désigne en quelque sorte le contenu cognitif et symbolique de l'exercice de la puissance, le sens de ses arguments.

- Soit, de façon plus radicale, de mettre de côté cet indicateur, en ne l'envisageant que dans ses usages les plus stricts : comme outil de comptabilité des valeurs ajoutées marchande et dont l'utilité serait reconnue dans le strict périmètre de la comptabilité publique. Et pour le reste, peut-être faut-il sortir de la quantification et raisonner « finalités » des sociétés sans recourir au média que constitue l'indice plus ou moins complexe. Mais, cette radicalité bute sur le constat -qui n'est pas limité au Pib- que, dans notre monde de la représentation rapide de situations complexes, tout(s) ce(ux) qui ne compte(nt) pas, finit par ne plus compter. Ce qui n'a pas de prix, finit par avoir peu de valeur... (Bué, Coutrot, 2001 ; Waring⁹).

II. Pourquoi des indicateurs composites ?

C'est donc conscients de résistances à opposer aux représentations dominantes du progrès, qu'émergent des mouvements très multiformes, à l'instar –non comparables en tous points- des initiatives du RAI ou de ACDC.

2.1. Introduction

Parmi les initiatives visant à compléter le Pib, ou, plus rarement, à s'y substituer, certaines prennent la forme d'indicateurs composites. Ces indicateurs agrègent par différents procédés statistiques dits « de normalisation » une pluralité de variables qui ne sont pas nécessairement de même unité. Peuvent ainsi s'y côtoyer des variables monétaires, des taux, des nombres d'unités diverses.

Bien qu'elle soit régulièrement posée, la question est moins de *choisir* entre indicateurs synthétiques et variables multiples non agrégées, que de valoriser *simultanément* les deux options, l'une et l'autre pouvant, sous certaines conditions de transparence, enrichir le débat public, se conforter mutuellement, et contribuer à la formation individuelle et collective des jugements de progrès.

Dans cette partie, nous cherchons à présenter un bilan raisonné de quelques unes des initiatives de construction d'indicateurs composites. Celles-ci ne relèvent d'aucune science

⁹ « *Who's counting ?* »

des indicateurs, mais sont le fruit d'expérimentations qui se déroulent à différentes échelles (internationales, nationales, locales) et qui visent des fins plurielles : évaluation des besoins d'un territoire, évaluation des politiques publiques, outil de plaidoyer en vue de changement plus ou moins radical de repères, perspective de controverse (voir infra pour les *usages*).

Les initiatives les plus connues, ou les plus médiatisées, visant à la production d'indicateurs composites, parmi lesquels on peut citer l'IDH (indicateur de développement humain), l'IPH (indicateur de pauvreté humaine), l'ISS (l'indicateur de santé sociale) ou encore le Bip40 (baromètres des inégalités et de la pauvreté), ont pour premier objectif d'attirer l'attention sur la statistique produite, sous forme d'une « vue d'ensemble », ou d'un « résumé » de la situation sociale. L'indicateur produit interpelle, contraste avec les indicateurs réifiés, voire provoque des formes de controverses, au sens, où ces controverses ébranlent parfois des « convictions » ou des « croyances », des points de tensions qu'une société a, à un moment précis, d'elle-même et de son projet collectif. Aucune production ne semble, dans les initiatives évoquées, produite pour elle-même. Les indicateurs composites sont l'occasion de déployer des études sur chaque dimension ou chaque variable qui compose l'indicateur.

Le recours aux indicateurs composites, plutôt que synthétiques, peut être privilégié pour différentes raisons. Il peut provenir d'un réel refus de communautés, ou de groupes d'expertise, de recourir à la monétarisation comme unité de compte commune. Dans le cadre de l'évaluation du développement durable en effet, la monétarisation est parfois identifiée comme un processus de consolidation de l'aune de la monnaie en tant que référentiel dominant, et surtout indépassable. C'est le cas des travaux qui visent par exemple à affecter un coût monétaire aux dommages environnementaux (rapport Stern, 2006), ou encore ceux qui monétarisent le coût du chômage, voire des divorces (*Genuine Progress Indicator-GPI, Redefining Progress*).

Si dans le champ de l'environnement, ces pratiques de normalisation par la monnaie sont relativement admises, les résistances sont plus fortes lorsque le champ couvert par l'indicateur synthétique renvoie à ce que les tenants du développement durable nomment le « pilier social », à la santé sociale, ou développement humain durable.

2.2. Complémentarité possible entre les projets composites et les « batteries » d'indicateurs ?

Dans le vaste champ de la quantification du social, la modalité privilégiée est celle du tableau de bord, ou du rapport rassemblant de larges indications sociales, souvent à visée territoriale. C'est le cas du mouvement des « *community indicators* » des années 90, parfois analysé comme une réactivation de la vague des bases d'indicateurs sociaux qu'ont connue les pays anglo-saxons dans les années 1920¹⁰, qui propose une vue large de l'évaluation du progrès

¹⁰ grâce au financement de la Russel Sage Foundation, puis à la fin des années 60, et au début des années 70 (Cobb, Rixford, 2004).

social. A partir de tableaux de bords composés de 111 variables relevant d'une vision multidimensionnelle du progrès local, Jacksonville, pionnier sur ces questions, provoque ainsi annuellement, par le biais de la production de son rapport, le débat public sur ce qui est souhaitable pour les citoyens en matière de développement durable humain. Ces initiatives permettent une mise en réseau de différents acteurs du territoire (par exemple les institutions locales productrices de statistiques) mais sont aussi à l'origine de nouvelles "alliances". Certaines ONG se spécialisent d'ailleurs dans la mise en réseau des initiatives locales entre elles (outils, ressources, support technique, production d'un "manuel des indicateurs territoriaux"). Des associations telles que l'ASR (*Applied Survey Research*¹¹) sont moteur dans cette mise en réseau des initiatives de construction d'indicateurs de progrès au niveau de communautés, ou de territoires. La vision du progrès ou du développement durable derrière ces initiatives est diverse. Le plus souvent, ce qui est retenu c'est une vision de bien-être pour tous qui est promue, qui dépasse voire parfois s'oppose à une vision individualiste de la qualité de vie envisagée sous l'angle de la révélation des préférences individuelles.

III. Des indicateurs de développement humain ou de progrès social. Quelques illustrations

3.1. Les enjeux d'usage des indicateurs composites

Ce qui distingue le bilan sociétal ou de développement durable d'un indicateur composite unique, c'est d'abord le caractère agrégé de ce dernier, en une donnée unique, à partir des informations souvent contenues dans les bilans. Le recours à des tableaux de bord, par exemple des inégalités, ou de la santé sociale sont utiles et constituent le socle d'indicateurs composites. Mais les « vues d'ensemble » que procurent les indicateurs synthétiques sont motivées par différents facteurs. Elles renvoient en particulier à l'idée d'une concurrence déloyale exercée par le Pib comme indicateur synthétique tout puissant dans les représentations collectives du bien-être. Elles renvoient également à l'idée que de nombreux acteurs usagers de la statistique sont aussi des agents de transformation de la réalité, par la sélection et les regroupements qu'ils opèrent, et par les analyses qu'ils conduisent à partir de données plus ou moins maîtrisées. Les médias sont, parmi eux, certainement les plus influents¹².

Le résumé ainsi fourni par un indicateur unique permet de fournir a priori une vision plus équilibrée sur le sens du progrès, ou du développement humain, en tout cas une vision plus politique, et dont le caractère « arbitraire » souvent mis en avant par ses pourfendeurs peut être en partie levé (voir *infra*).

¹¹ www.appliedsurveyresearch.org

¹² Voir l'exemple de la Diact cité en introduction.

3.2. Quelques illustrations

Les initiatives foisonnent et nous fournissons dans ce qui suit des exemples d'indicateurs composites élaborés à différentes échelles.

3.2.1. Au niveau international : l'indicateur de développement humain

En réaction en partie à la toute puissance de la Banque Mondiale, qui véhicule par sa posture orthodoxe, les plans d'ajustements structurels, et la recherche de croissance économique comme fin en soi, le projet de développement humain du Pnud, propose depuis le début des années 90 une vision renouvelée du développement autour d' « un processus d'augmentation des capacités des libertés et des choix des individus ». Le Pnud a mis en place, à cet effet, de nouveaux indicateurs. Le plus connu d'entre eux, mais aussi celui qui a gagné le plus légitimité depuis près de vingt ans, est l'indice de développement humain qui tient compte de façon « équilibré » (c'est-à-dire avec la même pondération) de trois éléments : l'accès aux ressources- estimé par le Pib/tête, l'accès à la santé -estimé par l'espérance de vie à la naissance, l'accès à l'éducation qui combine le taux brut de scolarisation et le taux d'alphabétisation des adultes. Pour le Pnud en effet, les libertés seront consolidées, et le développement humain accru, si les individus accroissent leur capacités dans ces trois dimensions. Cet « indice de développement humain » –qui est la combinaison normalisée de ces trois dimensions- est produit tous les ans. L'institutionnalisation de cet indicateur, visible dans la plupart des pays en voie de développement, a profité de l'ambition d'une organisation internationale, légitime en soi pour la production d'indicateurs, du soutien sans faille de son promoteur, le prix Nobel d'économie A. Sen, mais aussi de l'enjeu politique que constituait ce nouvel outil, permettant de quitter le paradigme de la croissance économique comme fin en soi, et réconciliant le développement sur une base triptyque : accès aux ressources, à l'éducation, à la santé.

Sans verser dans une religion des indicateurs sociaux et environnementaux, sans verser dans le fétichisme des outils de mesure, qui tendrait à affirmer que tout ce qui compte peut être compté, on peut quand même noter qu'après tout, A. Sen, le prix Nobel, était initialement défavorable à la publication d'un indicateur synthétique (l'IDH, indicateur de développement humain) pourtant jugé relativement "sommaire" au regard des enjeux qu'il était supposé embrasser. Revenant en 1999 sur cette position, A. Sen affirme que l'IDH « a réussi à attirer l'attention des lecteurs sur le large éventail des tableaux statistiques et d'analyses critiques détaillées qui sont présentés dans le *Rapport Mondial sur le Développement Humain*. Cet indicateur simple était clair et a reçu une attention soutenue. Il a permis à la réalité complexe contenue dans le reste du rapport de trouver un lectorat intéressé" (Pnud, 1999).

3.2.2 Au niveau américain : un indicateur de santé sociale

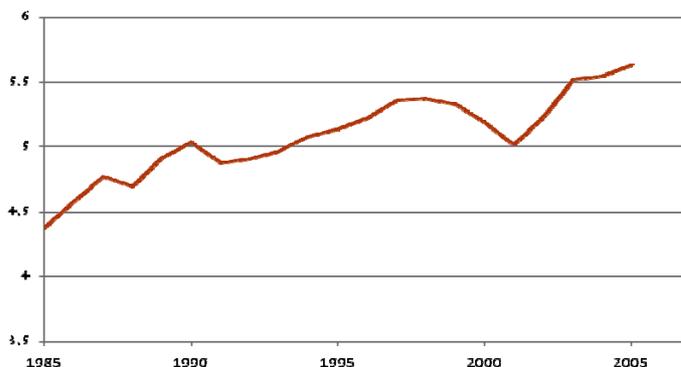
Insatisfaits de la présentation annuelle au Congrès américain d'un rapport présentant l'état des Etats-Unis à partir d'indicateurs exclusivement économiques et financiers, deux chercheurs américains, entourés de quelques associations, ont produit et mis en débat –en 1996- un

indicateur synthétique de santé sociale pour leur pays. Elaboré à partir de la moyenne de 16 indicateurs, les critères de « santé sociale » retenus concernent la santé, l'éducation, le chômage, la pauvreté et les inégalités, les accidents et risques divers. C'est une sorte de *résumé des grands problèmes sociaux contemporains américains*, choisis aussi du fait de la présence de ces questions dans le débat public américain. Une certaine notoriété a été acquise par cet indicateur du fait de la publication d'un article dans le magazine Challenge, qui présentait simultanément la courbe de croissance économique (Pib) et celle de l'indice de santé sociale depuis 1959 avec un décrochage spectaculaire des deux indices à partir de 73-74.

3.2.3. Au niveau français : le baromètre des inégalités et de la pauvreté

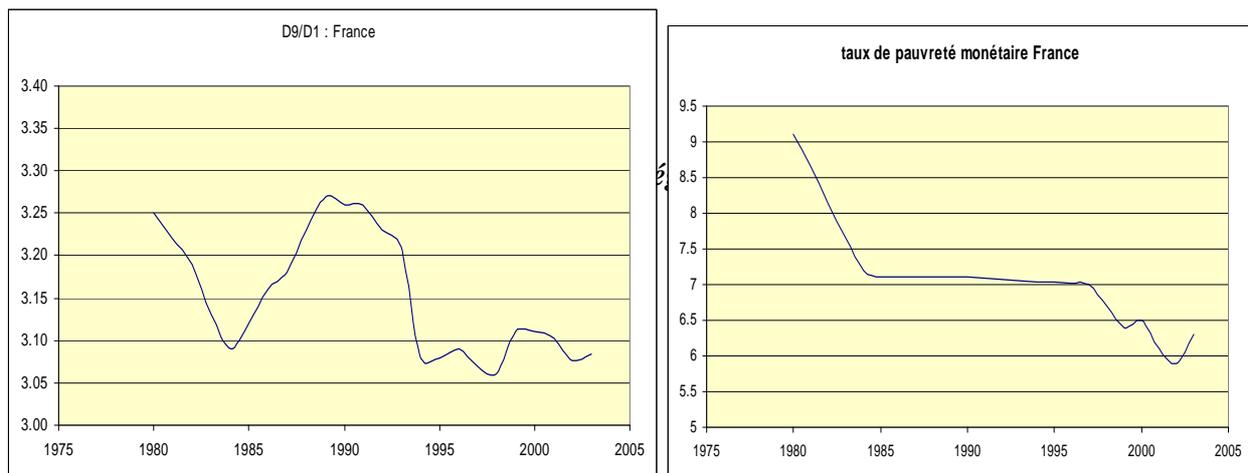
Le Bip40 (baromètre des inégalités et de la pauvreté) procède d'intentions similaires. Il est un indicateur composite de six grandes dimensions : santé, logement, éducation, justice, travail et emploi et revenus. Ces dimensions sont alimentées par 60 variables, toutes sélectionnées par un collectif d'alerte sur les inégalités (le RAI, composé d'associations, de syndicalistes, de chercheurs) pour leur importance dans les inégalités, que ce soit d'inégalités sociale, de genre, ou entre générations. Cohabitent ainsi dans la même mesure synthétique des variables estimant l'évolution des sorties sans qualification du système éducatif, l'évolution du taux de surendettement des ménages, mais aussi du taux d'ISF (impôt sur la fortune), l'évolution des inégalités de salaire, de chômage etc. Ce baromètre, sensible au choix des variables et aux pondérations, indique une forte progression des inégalités et de la pauvreté en France sur les vingt dernières années, avec de courtes périodes de répit notables, en particulier sur la période 1997-2000 (voir graphique). La production de cet indicateur a été et demeure un moyen de nourrir les débats sur l'insoutenable sociale du paradigme de croissance dominant.

Graphique. Baromètre des inégalités et de la pauvreté (Bip 40) ; 1985-2005, France



Source : www.Bip40.org

Que visent leurs promoteurs ? A interroger les indicateurs sociaux dominants sur une double base. D'une part sur le choix des indicateurs : le recours au taux de pauvreté monétaire ne rend pas compte de la multi dimensionnalité des inégalités et de la pauvreté. Voire. Aboutit à des impressions consolidées par les mises en graphique (voir ci-dessous), que la situation sociale –mesurée à l'aune du taux de pauvreté monétaire, et du rapport D9/D1) progresse. D'autre part, sur la comptabilité interne à ces mesures, puisque les mesures traditionnelles (ou dominantes) tendent à occulter les plus grandes inégalités, en particulier celles qui relèvent du patrimoine économique, que les variables utilisées ne captent pas.



(sources : enquêtes emploi, traitements personnels)

En produisant une telle controverse statistique, il ne s'agit pas, selon leurs auteurs, de considérer que l'une ou l'autre de ces représentations quantifiée est meilleure que l'autre, mais bien de réussir à capter l'attention des publics (promoteurs, usagers, média etc.) sur les conséquences des choix et conventions qui président à la mise en chiffres des réalités sociales, rappelant, ce faisant, que les outils statistiques sont toujours des espaces de controverses. L'Onpes (observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale) l'a bien saisi qui a largement modifié depuis plusieurs années son « rapport aux données ». Après une polémique assez violente autour de la production de son premier rapport en 2001 (donnant par exemple lieu à un magnifique titre de C. Lévy dans les colonnes de débat du Monde « restez pauvres, on vous observe ! (7 juillet)¹³ », et qui limitait son rapport à la pauvreté aux deux variables : taux de pauvreté monétaire et intensité de pauvreté, les débats semblent aujourd'hui plus sereins en particulier –et du fait de la composition renouvelée de son comité scientifique) car l'Onpes a enrichi, en 2005, sa vision de la pauvreté en utilisant désormais onze « indicateurs centraux » (voir tableau). La pression exercée par des associations, des collectifs d'alerte etc. n'est certainement pas étrangère à ce contenu « enrichi » de la mesure de la pauvreté.

¹³ Avec l'idée que le comptage des pauvres en tant qu'entité faisait courir le risque de se concentrer sur les formes de pauvreté et son traitement social, sans pour autant identifier ce faisant, les mécanismes politico-économiques qui conduisent à de telles situations.

Tableau 1 : Les onze indicateurs « centraux » de l'ONPES (Les indicateurs sont en pourcentage. Ils concernent la France métropolitaine)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pauvreté												
Taux de pauvreté : part des individus dans la population globale vivant dans un ménage au revenu inférieur à 60% de la médiane		13,5	13,4	12,8	12,3	12,7	12,4	12,2 /12,0*	12,0	11,7	12,1	
Part des individus dans la population globale vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 50% de la médiane		7,2	6,9	6,7	6,4	6,5	6,1	6,0 /5,9*	6,3	6,2	6,3	
Intensité de la pauvreté (écart entre le revenu médian des ménages pauvres et le seuil de pauvreté à 60% de la médiane)		18,3	17,3	17,2	17,2	17,1	16,5	16,2 /16,3*	17,7	18	18,2	
Taux de pauvreté de la population en emploi : part des individus en emploi vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 60% de la médiane		7	7	7	7	7	8		5,3*	6,1	6,4	
Taux de difficultés de conditions de vie			13,1	12,0	11,9	12,1	11,6	11,9	11,4	10,6 /14,7*	13,3	12,7
Minima sociaux												
Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif (RMI, AAH, API, ASS+AER à partir de 2002)		+5,2	+1,9	+2,6	+1,8	-3,4	-1,6	+0,7	+3,2	+4,9	+4,6	+0,5
Persistance des allocataires dans le RMI (supérieure à 3 ans)	35,4	37,5	39,4	40,7	43,2	47,2	48,9	48,7	47,0	44,9	44,5	46,1
Non accès aux droits fondamentaux												
Taux de renoncement aux soins pour raisons financières		17,0	14,0	14,0		15,7		11,2		13		
Taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études	15,4	15,2	14,1	14,9	14,7	13,3	13,5	13,4	12,7	13,4	12,6	13,1
Taux de demandeurs d'emploi non indemnisés (RAC et ASS)	43,4	44,7	46,4	46,24	46,2	44,3	39,9	36,5	36,1	37,7	40,5	40,3
Part des demandes de logement social non satisfaites après un an		35,3						33,6				45,8**
Inégalités de revenu												
Rapport inter-déciles des revenus		3,35	3,34	3,26	3,23	3,27	3,23	3,2	3,17	3,14	3,15	

*Nouvelle valeur (en raison d'une rupture de série, explications p. suivante) ** Rupture de série en 2006 données non comparables à 2002 (modification du questionnaire voir p. 34).

Source : Rapport Onpes, 2006-7

3.2.4. Une expérience innovante : des baromètres d'inégalités et de pauvreté pour la région Nord Pas de Calais

13

a. Le contexte : des besoins d'indications chiffrées sur le sens du progrès sociétal

Un très fort engouement est visible, depuis quelques années, autour des mesures de la pauvreté et des inégalités. Les travaux que nous avons identifiés partent souvent du postulat que l'hégémonique taux de pauvreté monétaire est un indicateur insuffisant pour repérer l'ampleur de la pauvreté, de même que le rapport inter-décile pour estimer l'ampleur des inégalités. Cet engouement est visible sur au moins trois niveaux (international, national et local), et porte sur deux types de projets: une amélioration des bases de données traitant généralement de la pauvreté et des inégalités; des projets territoriaux émergent également autour de missions d'information et de débats sur ces questions. Ils sont réalisés en partenariat avec les services publics d'information statistique¹⁴, ou relèvent, bien que moins fréquemment, de projets autonomes.

Au niveau international, le mouvement de « *community indicators* » dont l'essor date du milieu des années quatre-vingt-dix, a pu ressembler à une réactivation de la vague des grands projets de production de bases d'indicateurs sociaux qu'ont connue les pays anglo-saxons en particulier dans les années 1920, puis à la fin des années 60 et au début des années 70, grâce notamment au financement de la Russel Sage Foundation (Cobb, Rixford, 1998).

¹⁴ C'est le cas par exemple du partenariat Insee et Ile de France (2003), ou du projet de cartographie de la pauvreté dans le Nord Pas de Calais (2006).

Dans les régions françaises –ou toute collectivité territoriale–, peu d’initiatives à ce jour ont tenté de mettre en place des outils d’indicateurs synthétiques qui revêtent la triple fonction d’outils d’alerte, de prise de conscience, et d’indicateurs de contexte ou de besoin, pour les politiques publiques sur les questions de santé sociale. Lorsque des collectivités se sont attelées à ces projets, ce qui a le plus souvent été privilégié a été la construction de tableaux de bord, reposant sur des batteries de variables et d’indicateurs. Elles ont pris corps dans le cadre d’organisations le plus souvent associatives¹⁵. Si ces études sont souvent très riches en information, aucune n’a visé, jusqu’aux initiatives développées par le Nord-Pas de Calais, à produire un indicateur synthétique de santé sociale.

b. Un baromètre régionalisé pour la région Nord Pas de Calais

Dès 2003, le Conseil régional du Nord-Pas de Calais cherche à s’équiper de nouveaux outils d’évaluation du développement humain de son territoire. Il l’a d’abord fait en proposant la régionalisation d’indicateurs proposés par le PNUD qui visaient, à leur origine, à estimer les inégalités de développement entre pays : les indicateurs de développement humain (IDH, indicateur de développement humain, IPH indicateur de pauvreté humaine, IPF, indicateur de participation des femmes) (Pnud 2006). Appuyés par des économistes, la Région s’est doté de cet indicateur et « estime » régulièrement le niveau de son développement, le compare à la France, ainsi d’ailleurs qu’à la région Wallonne, limitrophe du Nord-Pas de Calais (Gadrey 2006). Poursuivant cette première série d’études, Aurélien Boutaud, docteur en sciences de la Terre et de l’environnement a proposé une déclinaison infrarégionale de ces indicateurs, proposant une cartographie commune par commune des performances à l’aune de cet indice dans le Nord Pas de Calais et en Ile de France. Une variante à l’indicateur de développement humain (IDH-2) davantage en phase avec les réalités locales (et nationale) a été proposée et appliquée au cas du Grand Lyon, en utilisant en particulier un indicateur de taux de diplômés, en lieu et place du taux d’analphabétisme (Boutaud 2007; Marlier 2008).

C’est dans le prolongement de ces indicateurs qui, pour être parfois jugés rudimentaires, ont au moins constitué des points d’appui pour les débats et les évaluations, que le projet de régionalisation d’un baromètre des inégalités et de la pauvreté a pris forme. Son originalité est de proposer tout à la fois un indicateur synthétique des inégalités et de la pauvreté, en

¹⁵ Nous en avons identifié quelques unes telles que la MRIE, Mission d’information régionale Rhône Alpes sur l’Exclusion, à l’initiative du mouvement ATD Quart Monde à Lyon. En Ile de France, la MIPES, la Mission d’Information sur la Pauvreté et l’Exclusion Sociale, mise en place par l’Etat et la Région en 2001, joue un rôle d’information, d’observation et d’échanges sur les populations en situation de précarité et d’exclusion en Ile-de-France¹⁵. Consciente de la pauvreté des données dès lors qu’il s’agit de tenir compte des populations les plus exclues socialement (notamment la population des sans domicile fixe), la MIPES a développé, de façon originale, des liens étroits avec certaines ONG plus particulièrement en lien avec ces populations: secours populaire et catholique, ATD quart monde, médecins du monde etc. En Franche-Comté, la MIRE (mission d’information régionale sur l’exclusion) a financé une vaste étude pour le compte du CEDES¹⁵ (Mire 2005). Des projets moins médiatisés se multiplient à d’autres niveaux. Ainsi en Seine-Saint-Denis, la Caisse Primaire d’Assurance Maladie publie tous les ans, depuis la fin des années quatre-vingt-dix (Cpam 2007), un rapport sur « la pauvreté et la précarité » dans ce département.

s'inspirant du projet du RAI¹⁶, mais aussi de produire un rapport sur les inégalités et la pauvreté, et ses évolutions, à partir d'une multitude de regards interprétatifs sur les résultats obtenus. Dans sa version nationale, le baromètre des inégalités et de la pauvreté est établi autour de six dimensions : santé, logement, justice, éducation, travail & emploi, et revenus. Les variables qui composent chacune d'entre ces dimensions a été choisi pour son lien avec les inégalités (ainsi le baromètre tiendra compte tout autant du taux de chômage moyen que du différentiel entre hommes et femmes ; de même le baromètre tient compte tout à la fois de l'espérance de vie, mais aussi de l'écart de cette espérance entre ouvriers et cadres).

Cette élaboration, adaptée au niveau régional, a suscité un intérêt parce qu'elle tient compte simultanément de deux « visions » dans sa construction, rendant compte ainsi de la complexité des situations : une vision pluridimensionnelle de la pauvreté et des inégalités d'une part, et une vision diachronique de la pauvreté et des inégalités. Cette dernière propriété avait un avantage comparatif par rapport aux indicateurs du Pnud, dont la production sous forme de « classements » s'avérait à la fois intéressant mais rendait délicate l'estimation d'une « progression » par rapport à soi. Des objectifs induits ont été observés ex-post. La construction de ce baromètre a par exemple permis de souligner les faiblesses du système d'information statistique régional en matière d'inégalités et de pauvreté. Les lacunes mises à jour ont identifié l'ampleur de la difficulté, voire le caractère hasardeux de débats territoriaux notamment et surtout autour de questions relatives à l'insécurité face à l'emploi, ou encore de celle des conditions de travail au niveau régional. Elles ont permis d'interroger la capacité des territoires à piloter les régions sur la base de visions parcellaires, ou incomplètes.

A l'issu d'un rapport sur les inégalités et la pauvreté réalisé pour le compte du Conseil Régional Nord Pas de Calais¹⁷ et dont la colonne vertébrale reposait sur la construction de ce baromètre synthétique (Jany-Catrice et al. 2007), des groupes de débat regroupant associations¹⁸, experts, administratifs ont été mis en place et ont été le lieu de plusieurs séances de discussion sur la base des interprétations que permettaient ou pas ce nouveau baromètre régional des inégalités et de la pauvreté. Les débats ont eu pour objet la composition de l'indicateur, mais aussi les pondérations des dimensions qui le composent. Ces discussions ont mis en évidence, de façon assez consensuelle, plusieurs pistes visant à modifier la construction. Parmi celles-ci :

- un intérêt collectif d'étudier la santé sociale, dans une vision de richesse multidimensionnelle du territoire, plutôt que dans une vision exclusivement « réparatrice ».
- un intérêt à se doter d'autres points de repère que le seul étalonnage diachronique: comparer les régions entre elles apparaissait, pour se faire un avis éclairé, autant significatif que les évolutions temporelles.

¹⁶ Cet adossement sur des projets nationaux associatifs ont été gage de légitimité vis-à-vis des élus, assez enclins à valider des outils ayant déjà gagné en médiatisation, ce qui leur permet, en particulier, un étalonnage immédiat de leur situation par rapport à la situation moyenne française.

¹⁷ Direction du Développement durable, de la Prospective et de l'Evaluation.

¹⁸ Droit au Logement, les «restau du cœur, le secours populaire, le CORIF etc.

- L'identification et l'analyse des « progressions » et des « handicaps » pourrait être amélioré en limitant¹⁹ le nombre de variables; avec des variables plus centrales que d'autres (ex : éducation; consommation etc.)

c. Un ISS produit pour les régions françaises

Dans le prolongement des travaux précédemment cités donc, un indicateur de santé sociale a été expérimenté pour les régions françaises. Le caractère assez simple de sa construction (17 variables), vise un double enjeu : d'une part une « performance sociale comparée » à l'aune de celle des autres territoires ; d'autre part, et sous réserve de mises à jour régulières, gages de la légitimation de tout indicateur, une estimation de l'évolution de la santé sociale de ce territoire. Cet ISS est composé de 14 dimensions, elles –mêmes quantifiées par une ou, plus rarement, deux variables.

Cohabitent, dans le prolongement du Bip40, les dimensions « éducation », « santé » « logement » et « justice ». La dimension « revenu » est elle-même composée d'une sous-dimension consommation, inégalité, pauvreté et salaire. La dimension « travail et emploi » regroupe quant à elle les sous-dimensions du chômage, des conditions de travail, de la précarité et des relations professionnelles.

La multi dimensionnalité de la santé sociale a été enrichie de deux aspects relevant du concept de « lien » qui visent à enrichir l'indicateur de la dynamique que peuvent créer les « relations sociale » sur la santé sociale : d'une part, le lien interpersonnel, d'autre par le lien social. Et sa construction repose sur une normalisation comparative cette fois, pour tenir compte des conclusions issues des groupes de travail (voir tableau).

Tableau. Le classement des régions françaises selon le PIB par habitant et selon un indicateur de santé sociale à 14 dimensions

Région	PIB/h	ISS
Île-de-France	1	15
Rhône-Alpes	2	7
Alsace	3	5
PACA	4	19
Champagne-Ardenne	5	17
Pays de la Loire	6	3
Aquitaine	7	10
Midi-Pyrénées	8	8
Centre	9	12
Haute-Normandie	10	18
Bretagne	11	2
Bourgogne	12	11

¹⁹ Les différentes variantes du baromètre régional sont élaborées à partir d'indices comprenant entre 29 et 45 variables.

Franche-Comté	13	6
Poitou-Charentes	14	9
Auvergne	15	4
Basse-Normandie	16	13
Lorraine	17	14
Limousin	18	1
Picardie	19	20
Nord-Pas-de-Calais	20	22
Languedoc-Roussillon	21	21
Corse	22	16

Source : Jany-Catrice, Zotti, 2008

Evidemment, cette élaboration peut produire l'impression de relever de formes de bricolage – mais elle vise plutôt à se positionner en tant que « valeur collective politique » (Ogien, 2008), améliorabile, amendable, controversable.

Peut-on parler de *benchmarking* social ? En tout cas, trois résultats sont régulièrement cités. Le premier d'entre eux est lié au fait que certaines régions riches économiquement, le sont moins à l'aune de cet indicateur synthétique relatif. C'est le cas de l'Ile de France par exemple, ou de la région Paca. Autre résultat, certaines régions sont durablement dans les bas du classement : en termes de richesse économique, comme en termes d'ISS. Dernier résultat, peut-être plus mobilisé encore dans les débats : il n'y a *aucune* corrélation entre le Pib/tête et la santé sociale –vu à l'aune de cet indicateur.

17

3.3. Les processus de quantification : des réductions discutables et discutées

Ces indicateurs composites font l'objet de critiques parfois lourdes autour de deux thèmes : le caractère réducteur des indicateurs composites et le caractère arbitraire de sa construction.

Le caractère réducteur des indicateurs composites, tels que ceux qui ont été présentés ci-dessus, est d'abord lié à la nécessaire transformation des formes de la réalité en « mises en statistique » (Desrosières, 2008). Et c'est le processus même de quantification qui peut être source de résistance (peut-on et faut-il tout compter ?). Les acteurs qui procèdent –quand même– à ce type de démarche n'esquivent souvent pas cette question : qui peut ambitionner capter la complexité des situations sociales par la mesure par essence réductrice ? Aucune de ces représentations quantifiées de la réalité sociale ne peut prétendre à une quelconque perfection, mais, pour réducteurs qu'ils sont, ces indicateurs viennent pourtant enrichir la vision du progrès, si l'on repart du constat que le Pib domine largement dans le paysage de la formation des jugements au progrès.

Le caractère réducteur de l'indicateur composite est aussi d'un autre ordre. Il renvoie au nombre limité de variables incluses dans les indicateurs composites (par exemple : IDH : 3 dimensions ; ISS : 14 dimensions). La limitation du nombre de variables qui composent l'indicateur synthétique est pourtant gage d'une certaine forme d'efficacité, à la fois pour l'analyse, mais aussi pour le débat public.

Quant au caractère arbitraire de ces combinaisons de mise en chiffre, il vise à la fois la sélection arbitraire des variables et la pondération accordée lors de l'agrégation des chiffres (par les normalisations temporelles, -cas de l'ISS américain ou du bip40 par exemple, ou par des normalisations comparatives -cas des indicateurs du Pnud, ou de l'ISS des régions françaises). Tout processus de quantification visant à passer du concept à la donnée statistique est un processus technico-politique. Il ne relève de l'arbitraire que si des processus de légitimation n'ont pas été pensés (*voir infra*). En outre, le caractère réducteur ou arbitraire des initiatives pose surtout problème lorsque ces « nouveaux indicateurs » supplantent les précédents, en particulier lorsqu'ils demeurent des exercices d'expertise ou politiques, prenant ainsi le risque de tomber, eux aussi, dans les excès de la réification. Lorsque ces nouveaux indicateurs sont pensés dans leur production, et leurs usages, comme le fruit de conventions partagées autour d'une richesse multidimensionnelle, d'un progrès sociétal ou d'un bien être pour tous, ils peuvent alors échapper en partie en tout cas à cette triple critique. La redoutable question qui est posée à ce stade est donc : comment se construit une convention partagée, ou autrement dit, comment se construit la légitimité ?

IV. Comment construire la légitimité : les indicateurs composites comme vecteur de démocratie délibérative et participative

« Si l'évaluation s'indexe sur les fondamentaux de la démocratie, comme la prise en charge collective par la délibération, la transparence des procédures et la prééminence du sujet, alors l'opération est cadrée et moralisée » (Vulbeau²⁰, 2008, p. 111)

4.1. Institutions et légitimité

Il n'est pas inintéressant de mettre en exergue les mécanismes et processus qui permettent de comprendre comment une réalité instituée, un objet dont on a en partie perdu les signes de reconnaissance du caractère de construit social, peut quitter son piédestal, et faire place à l'autre, malgré la force de résistance que constituent le conformisme –ou la reproduction de

²⁰ In *Informations sociales*

l'ordre social, l'absence de créativité, la crainte des transformations radicales, et le fait des « opérateurs de cohérence » qui soutiennent ces caractéristiques, sont constitués d'acteurs de pouvoirs : médias, experts, et plus généralement les lobbies de la science économique. La crise est institutionnelle ici. Et profonde. Puisque ce qui est en cause, c'est le caractère unidimensionnel du sens des sociétés, résumé par un indicateur ayant fait siennes toutes les fins des sociétés : produit intérieur brut et croissance²¹ canalisent tous les projets, toutes les énergies collectives. Contester la légitimité de cet indicateur, c'est aussi « *performer un défi de puissance, c'est-à-dire entreprendre de lancer une dynamique affective collective susceptible de rassembler une puissance capable de rivaliser avec la puissance installée* » (F. Lordon).

Mais il est aussi utile de comprendre les processus, pas nécessairement leurs symétriques d'ailleurs, qui permettent de produire des formes de légitimité de nouvelles institutions qui apparaîtraient, la nature ayant horreur du vide (Audier, 2009), en lieu et place des précédentes.

4.2. Une fausse bonne réponse : les caractéristiques techniques des indicateurs

Introduction

Analyser les qualités requises pour un indicateur de progrès revient donc à proposer une évaluation des indicateurs de progrès... Mais avec le pré requis ici : Il ne s'agit pas d'évaluer « n'importe » quel indicateur (le chômage, la pauvreté etc.), il s'agit ici d'estimer la capacité d'indicateurs qui portent en eux les « valeurs » (environnementales, sociales) d'indiquer le sens du développement humain, du progrès social, de l'amélioration de la qualité de vie etc. Disons-le donc tout de go, ces indicateurs n'ont aucune chance d'être intrinsèquement objectivables, fussent-ils équipés des meilleures qualités techniques. En revanche, ils peuvent au terme d'un processus de production bien pensé –ce qui passe par la construction de réseaux d'alliances, relevant ici aussi du registre politique– émerger comme une *convention ou une norme partagée* autour de ce sens.

Pourquoi n'ont-ils aucune chance d'être intrinsèquement objectivables ? Parce qu'il n'existe pas de définition claire et collectivement admise de ce qui peut être admis au titre de ce que l'on entendrait tous de façon consensuelle comme relevant des «performances sociétales », ni dans la sémantique utilisée - les auteurs emploient tour à tour les termes de "bien être (économique)", "richesse", "développement", "progrès social", "qualité de vie", etc. – ni dans la vision de ces performances.

Evaluer les indicateurs, dans ce contexte, consistera à juger leur efficacité et leur production de sens comme outils de mesure de diverses "performances sociétales", et, au-delà, comme cadres cognitifs de l'action, publique ou privée (Gadrey, Jany-Catrice, 2007). Dans ces

²¹ Les médias sont de ce point de vue, très conformistes, voir l'exemple du Monde présenté en introduction de cette contribution.

conditions, l'évaluation des indicateurs fait intervenir une grande diversité de critères de jugement qui peuvent d'ailleurs se combiner. Délibérer sur la qualité des indicateurs peut alors apparaître comme un support de délibérations sur la pertinence des indicateurs choisis, sur la cohérence de leur construction vis-à-vis des objectifs suivis.

On peut pour cela s'inspirer de travaux antérieurs (Sharpe, 1999; (ISQOLS, 2001), Perret (2002), pour mettre à disposition une grille d'évaluation multicritère d'indicateurs visant à estimer ce progrès.

Certains critères peuvent être directement positionnés sur une échelle ordinale (ou être positionnés sur un curseur allant de ++ à - -). Dans le cas de la transparence méthodologique par exemple, un indicateur présente une méthodologie plus ou moins transparente, et on peut donc envisager sereinement des effets d'appropriation nécessaires à la légitimation des indicateurs. Pour d'autres critères, le positionnement quantitatif ou normatif est plus ambivalent, il nécessite des prises de positions théoriques ou relevant de jugements ou de conventions sociales, ou il est tout simplement non envisageable.

C'est le cas, par exemple, du critère "nombre de dimensions" dans l'estimation du progrès dont l'optimum ne va pas de soi. Il est nécessaire ici d'établir des compromis entre l'objectif d'une plus faible complexité de l'indicateur (en ne retenant par exemple qu'un petit nombre de dimensions), et l'objectif d'exhaustivité –idéal jamais réalisé– dans l'appréhension de la mesure du progrès sociétal.

L'exercice sera toutefois rendu délicat par le fait que certains indicateurs, en particulier synthétiques ou « globaux », sont à la fois complexes et peu exhaustifs: c'est le cas du PIB par exemple, ou encore du *adjusted net savings* (indicateur produit par la Banque Mondiale, et repris par la Commission Stiglitz (Bovard et alii, 2008)). L'Épargne nette ajustée, à l'initiative de la Banque Mondiale, séduit de nombreux auteurs (Marcus et alii, 2008 ; Commission Stiglitz) car elle entre classiquement dans les « manières de compter » des économistes. Cet indicateur est présenté comme l'épargne brute (de tous les agents économiques), directement issue de la comptabilité nationale (« épargne »), de laquelle est déduite la consommation de capital fixe (« nette ») et les dommages aux actifs naturels (monétarisés à partir d'un modèle théorique « fondé sur la tarification des ressources épuisables » (p. 67)), et à laquelle sont ajoutées les dépenses d'éducation... Cet indicateur n'évite pourtant pas de nombreux écueils. Parmi eux est souvent identifiée l'hypothèse relative à la parfaite substituabilité entre les différentes formes de capital, implicite à la forme de l'indicateur. Mais d'autres réserves sont connues. Elles portent en particulier sur le caractère restrictif d'une mesure exclusivement comptable de la richesse ; sur le caractère théorique non discuté de la notion de capital humain ; sur l'exclusion du capital social (ou du « patrimoine social ») envisagé sous l'angle des solidarités, qui fait pourtant partie de l'héritage collectif, et que n'embrasse pas la notion de capital humain.

Les processus socio-techniques de construction des indicateurs

On peut différencier les indicateurs selon cette première dimension en utilisant plusieurs critères : la nature de l'initiative, l'intégrité des données,

- **La nature de l'initiative:** on repérera ici si les différentes alternatives qui ont présidé aux choix (domaines, composants, pondérations) ont été le fait d'initiatives individuelles ou collectives (laboratoires, institutions, réseaux, etc.), quels ont été les financeurs des projets, et sur quelle base démocratique les choix de critères, et –le cas échéant- les pondérations ont été débattus. On peut en particulier penser que la pérennité d'un indicateur est mieux assurée lorsque des institutions publiques sont impliquées à une étape ou une autre de la construction des indicateurs car elles sont en soi productrices de formes de légitimité (voir *infra*), ou qu'au contraire elles aient été le fait d'un travail en chambre, justifié par la mobilisation de cadres théoriques plus ou moins appropriés.

C'est certainement un élément essentiel de l'évaluation, avec des liens directs ou semi directs avec la légitimité que l'indicateur doit avoir acquis pour perdurer. Ainsi, l'IDH a connu son émergence au début des années 90, autour d'un prix Nobel mais engageant toute la communauté de l'institution internationale qui a donné son crédit à l'IDH et ses sous produits. Le Pib est lui aussi le fruit d'un processus historique long, dont François Fourquet a montré le caractère éminemment politique ayant présidé à certains choix (Fourquet, 1980). L'ISS américain est le fruit de la réflexion de deux chercheurs, qui se sont entourés de politiques et de la société civile pour constituer un contre point –et contre pouvoir- au rapport annuel économique et financier présenté au Congrès américain.

- **La cohérence comptable.** Cette question se pose prioritairement pour les indicateurs monétarisés : il s'agit notamment d'évaluer la robustesse des conventions dans la monétarisation de certaines variables²². Ce critère renvoie à des débats intéressants et justes eux aussi : peut-on tout monétariser et faut-il le faire ? Dans certaines initiatives, l'idée est d'ajuster le Pib en fonction des dommages (dans ce cas, ce sont les externalités négatives qui sont estimées et soustraites du Pib) ou en ajoutant des dimensions admises comme ajoutant au bien être collectif : travail domestique, bénévolat. Les plus représentatives de ces initiatives sont sans conteste les « Pib verts », qui offrent l'intérêt de chercher à tenir mieux compte des destructions environnementales liées à nos modes de croissance, et qui ne sont pas comptabilisées négativement dans les comptes de flux du Pib, comme les processus de déforestation de la forêt amazonienne à des fins de cultures intensives du soja ou du maïs qui fait progresser le Pib mondial.

- **L'"intégrité"** des données sur lesquelles repose l'indicateur, c'est-à-dire la fiabilité dans le choix des variables, des données et des sources. Les débats dépassent souvent le cadre de la construction d'indicateurs, mais ils s'en emparent d'une manière ou d'une autre. Cette intégrité est parfois cruciale, et il semble bien que sur des dimensions conventionnelles des

²² Ce n'est pas le cas des initiatives présentées ici, mais la question se pose plus généralement dans des travaux recensés par ailleurs.

mesures, des variables telles que le taux de chômage (voir les travaux d'ACDC²³), du taux d'inflation –et son corollaire le pouvoir d'achat, ou encore les mesures des inégalités économiques ou de la pauvreté (voir Lévy, les propositions de M. Hirsch autour du seuil de « pauvreté ancrée dans le temps »), les débats se multiplient, symptôme parmi d'autres que la quantification ouvre aussi des espaces de controverses ; symptôme aussi que le *New public management* construit la réussite de ses politiques sur un ou deux indicateurs clef²⁴. Ces débats souvent dépassent le cadre de l'indicateur mais s'en emparent aussi, d'une manière ou d'une autre...

- La volonté affirmée de prise en compte de données qui font défaut, ou de populations "invisibles" ou "oubliées"²⁵. Nombreuses sont en effet les initiatives qui "partent de l'existant", en matière de base de données. Ce pragmatisme est compréhensible et presque toujours systématique dans les expériences recensées, tant il est délicat pour un collectif d'être son propre producteur de données. Ce faisant, il peut aboutir à un choix de variables très restrictif. Ce pragmatisme esquive la question essentielle, dans ces résistances, celle de l'existence (ou non) de bases de données, de variables etc. sont elles aussi une expression du choix politique de l'importance accordée, par les moyens attribués, à la révélation – quantitative- de telle réalité sociale (voir sur ce point les débats internes d'un incontournable acteur paritaire sur ces questions : le Cnis (conseil national de l'information statistique), et les débats en son sein qui nourrissent la mise en place de bases de données sociales territoriales (Freyssinet, 2006²⁶)).

Certaines des initiatives recensées construisent au contraire un cadre conceptuel plus idéal, recouvrant assez largement les questions de société visées. "Faute de données disponibles", ces initiatives se replient dans un second temps sur des mesures à partir de l'existant (un bon exemple est le Bip40) tout en soulignant l'intérêt qu'il y aurait à collecter de nouvelles données. Ces approches offrent l'intérêt de fournir des perspectives en vue de systèmes informationnels plus complets : c'est la démarche proposée par exemple par Osberg et Sharpe pour leur IBEE (indicateur de bien être économique au départ décliné pour le Canada, puis

²³ Acronyme pour d' « Autres chiffres du chômage ».

²⁴ voir aussi le rôle de l'ANSP dans la réussite de la politique du développement du « secteur » des services à la personne, agence créée et mobilisée autour d'un indicateur « de création d'emploi », qui réussit à interroger jusqu'aux plus intimes fondements de nos marchés : qu'est ce qu'un emploi ? Si la question « qu'est ce qu'un emploi ? » est posée (Devetter *et alii*, 2009), c'est que dans l'évaluation du Plan des SP (Debonneuil, 2008), le quart des emplois sont d'une durée de moins de une heure par semaine, la moitié de moins de 7h, les trois quarts de moins du mi-temps...

²⁵ Un exemple : "Parmi les populations pauvres, ni les étrangers (si discriminés dans l'accès aux droits) ni les détenus ne sont retenus ; aucune étude n'éclaire les conditions d'existence des moins de vingt-cinq ans sans enfants à charge et exclus du RMI " (Levy et Pelletier, Le Monde, 17 juillet 2002).

²⁶ « Niveaux de vie et inégalités sociales », rapport présenté le 18 décembre 2006 à l'Assemblée plénière du Conseil national de l'information statistique (Cnis). Voir aussi Insee, 2008, *France, portrait social - édition 2008*

généralisé, sous des formes réduites à d'autres pays. Voir aussi Jany-Catrice, Kampelmann, 2007)²⁷.

4.3. En quête de légitimité

Cette recherche de légitimité repose sur plusieurs critères qui rendent cette question très transversale aux critères établis jusqu'ici.

La discussion sur la légitimité d'un indicateur porte sur le fait que ces indicateurs sont d'abord et avant tout le fait de choix sociopolitiques, avant d'être des choix techniques. Dans les initiatives que nous avons recensées, la légitimation passe par plusieurs canaux, non nécessairement exclusifs les uns des autres : d'une part l'assise des théories économiques ; d'autre part, la voie de collectifs (ou société civile organisée), ou encore les enquêtes d'opinion (PSI), voire le libre choix des individus (Dashboard, mais voir aussi les outils individualistes que proposent des institutions publiques, à l'instar de l'expérience menée par l'Insee en vue de personnaliser les indices de prix à la consommation.

a. Une assise sur les théories économiques, très prisée par les « experts »

L'opposition entre la science vs l'opinion est une mise en scène (Stengers, 2009, p. 88) permanente et consolidée par les experts. Or, l'opposition n'est pas si frontale, entre experts et citoyens : pensons aux jurys d'assise qui sont des lieux de sagesse dans lesquels, pour ce principe de délibération on n'a trouvé aucune autre règle de coordination supérieure à celui de la conférence de citoyens éclairés (Conseil de l'Europe, 2005 ; Pékéa, 2008). Certes, on peut débattre des formes de la mobilisation de la base dans ces processus délibératifs, et se méfier des illusoire processus totalement « *bottom-up* » (Suaud, 1984).

Le souci ici est de rendre efficace un dispositif opérant une mise à égalité. Il semble alors qu'échapper à des formes de chienlit reste possible si l'on réussit à regrouper les gens autour d'une cause commune. Ce sont des dispositifs encore à expérimenter, qui engagent tout à la fois les experts et la société civile organisée, en acceptant d'apprendre ce qu'ils requièrent, d'en raconter les dérives, les échecs, les réussites. « Cette culture du dispositif ne peut se construire qu'en temps et questions réelles, et non dans des lieux expérimentaux protégés » (Stengers, 2009, p. 180).

²⁷ Dans l'ISS régional mis au point dans la région Nord-Pas de Calais, des rapports de force ont été développés pour accéder à certaines données, avec des résultats mitigés : plutôt favorables vis-à-vis des données issues de la banque de France (taux de surendettement des ménages), et qui demeurent un échec dans la quête aux données issues du rectorat.

b. qui renvoie à une discussion sur les rapports aux savoirs

« *L'esprit scientifique n'aurait de sens que par opposition à ce qui serait non scientifique quitte à ce que certains se croient malins en renversant le sens de cette opposition et en attribuant aux gens une richesse subjective ou émotionnelle dont l'absence caractériserait l'esprit scientifique froid, calculateur et rationnel* » (Stengers, 2009, p. 88).

Nous avons montré en référence en particulier au Pib, que, dans les travaux qui animent des élaborations autour de nouveaux indicateurs de richesse, les débats scientifiques ont une relative autonomie, et ils font appel à des séquences de raisonnements logiques et de "raison statistique" dont certains n'ont rien à voir avec les conventions politiques de richesse et de puissance : quelles corrélations, quels cadres théoriques etc. Le politique ne peut, sur ces questions, faire totalement abstraction des controverses entre spécialistes reconnus (eux-mêmes diversement politisés et défendant souvent des optiques nationales dans les cercles internationaux), parce que, en dehors du cas des régimes autoritaires, les acteurs majeurs de la vie politique doivent justifier publiquement leurs options. Or l'éventualité d'une opposition d'experts ayant leurs propres convictions, et qui "monteraient au créneau", fait partie des risques à prévenir. Mais à trop vouloir opposer les différentes sources de savoirs sur des questions « citoyennes » (le « progrès »), est source de risques.

Quels sont ces risques ? D'une part, les experts, baignent comme les autres dans les cadres cognitifs existants (en particulier en matière de représentations de la richesse et des "bonnes" politiques économiques. Dans nos premiers entretiens sur les « nouveaux indicateurs de richesse » cette question était centrale : les comptables nationaux nous conseillaient à l'époque de ne pas toucher au Pib. De même que nombreux sont encore les experts à considérer que, grosso modo, et malgré ses manquements, le Pib est encore un indicateur correct de mesure du bien être, sur la base du constat que « le Pib par habitant reste assez fortement corrélé [...] avec certaines dimensions identifiées du bien-être [...]. À ce titre, il peut conserver une certaine légitimité en tant qu'indicateur synthétique de bien-être »... (Marcus *et alii*, 2008). D'autre part, ils appartiennent à des institutions nationales ou internationales qui ont leur propre logique politique, et qui dépendent du politique. Enfin, ils ont l'obligation de servir les politiques économiques en vigueur et les États (ou les institutions internationales) qui les emploient, tout en revendiquant, non sans succès, leur indépendance intellectuelle et leur éthique statistique.

c. Les acteurs de la légitimité ?

Qui sont les acteurs de la légitimation dans la construction de ces nouveaux indicateurs dont les usages sont multiples ? Certaines légitimités semblent accrues du fait même de la légitimité des acteurs qui les ont portées : les institutions nationales et internationales : un indicateur porté (ou institutionnalisé) par l'Insee ou le Cnis a plus de chance d'aboutir que celui d'un individu seul, du fait du caractère collectif (voir paritaire pour le Cnis) de l'institution, mais aussi du fait de la charge symbolique que cela représente (Pnud).

Cet argument peut évidemment valoir pour tout type d'indicateurs. L'ENA par exemple qui est loin de faire l'unanimité dans les camps de résistance a émergé de la Banque mondiale (moins « légitime » pour les résistants peut être déjà, mais plus pour les économistes en place ?), et pourtant émerge comme une deuxième voie possible.

Dans l'expérience du Nord-Pas de Calais, il y a peu d'ambiguïté : dans les choix qui ont présidé aux mises en œuvre d'indicateurs territoriaux, aujourd'hui insérés dans le SRADT, le dévolu a été porté sur des indicateurs qui avaient déjà gagné en légitimité, contribuant en retour à leur en faire gagner : indicateurs du Pnud, empreinte écologique, Bip40, même ISS... On est bien dans un processus dans lequel légitimité descendante et validation ascendantes tentent de cohabiter...

Ces nouvelles productions que constituent les « nouveaux indicateurs de richesse » peuvent être source d'instabilité, sur le principe que les nouvelles manières de compter doivent être remises en débat sur une base régulière, rendant à la fois difficile leur instrumentalisation et leur « réification », mais difficiles aussi leur pérennisation pourtant essentielle à la production de légitimité. Pour éviter cet écueil, des processus d'institutionnalisation sont évidemment envisageables, et envisagés par les acteurs. Ces processus prennent des formes bien différentes. Selon les pays, on identifie de nouvelles instances démocratiques qui hébergeraient ces nouvelles plateformes, sur l'exemple de l'organisation en cours au Canada (autour de la production d'un « indicateur canadien de mieux-être (ICME) pour mesurer ce qui compte » visant à répondre à la question : « *À quoi voulons-nous parvenir en tant que société?* ») qui regroupe, pour son initiative des instances gouvernementales, associatives, et universitaires, locales et nationales. Pour la France, le Cnis, le CESE (conseil économique, social et environnemental), l'OFCE (observatoire français des conjonctures économiques), pour ne citer que les nationales, ont émergé dans des débats internes, pour jouer ce rôle d'instance légitime, avec ce que ces labels légitimant contiennent de luttes de pouvoir évidents.

Des modes d'institutionnalisation plus fragiles existent, par la mise en place plus modestement de ressources permettant la mise à jour régulière des bases de données nourrissant ces indicateurs... (ex Conseils régionaux ; réseaux associatifs etc.). La fragilité provient à la fois du degré de dépendance vis-à-vis du système statistique en place, de sa bonne volonté pour la mise à disposition des statistiques, et des ressources dédiées à ces nouveaux corps.

d. La légitimité par les usages

De nouveaux indicateurs, qui viennent aussi ébranler ceux qui ont supplanté toute autre indication dans la formation du jugement, n'ont aucune chance de gagner en légitimité si n'est pas interrogée en quelque sorte leur « valeur d'usage ». Nous utiliserons donc cette condition nécessaire – mais non suffisante – selon laquelle de « bons indicateurs » sont des indicateurs qui sont utilisés. Leur capacité, leur valeur d'usage dépend alors des formes d'appropriation par les acteurs –et producteurs ?- qui sont ou non pensées au cours de leur élaboration. Or,

ces *usages* envisagés et effectifs des indicateurs ne sont indépendants ni de leur conception (au sens méthodologique) ni de leur contenu²⁸.

Les usages possibles sont aussi multiples que les initiatives que l'on peut repérer partout dans le monde : perspectives de controverses pour les uns ou des prises de conscience, ou encore outils d'interpellation des pouvoirs publics ou de la société civile (Sbilanciamoci en Italie) ; appui de processus d'évaluation des besoins sociaux pour les autres, permettant soit de se comparer dans le temps, soit de se comparer par rapport à d'autres territoires ; appui d'évaluation régulière et de contrôle social des politiques publiques (Como Vamos) ; comme outils de plaidoyer pour des transformations transitoires ou des transformations radicales des sociétés (Conseil Régional Nord Pas de Calais, et Ile de France) ; outils légitimant l'établissement de priorités d'action (exemple : indicateurs pour la conception des politiques) etc. Bien sûr, des expériences montrent que les clivages entre les usages sont moins nets qu'il n'y paraît, qu'ils sont parfois imbriqués, et que des glissements d'objectifs peuvent s'observer (ex : outils de plaidoyer à outil d'évaluation des politiques publiques).

e. Indicateurs et démocratie

Reste que la légitimité des indicateurs composites est assise sur une dialectique délicate. D'un côté, la reconnaissance critique d'une véritable obsession de la mesure dans nos sociétés développées. Les invitations à quantifier sont fréquentes et apparaissent comme centrales dans la formation du jugement, reléguant le plus souvent les dimensions non quantifiables au second plan. Or, cette obsession de la mesure accompagne généralement une société qui est dans l'incapacité de dialoguer, ou qui a perdu une de ses capacités de débat, d'expertise, d'intelligence collective.

Cette dialectique peut être en partie dépassée par la question de la légitimité que l'on peut résumer ainsi. Dès lors qu'il s'agit de bien-être, de progrès, de qualité de vie, de développement humain durable etc. qui est habilité à penser cette question ? Qui est légitime pour la construction des outils de représentation de ce progrès et des outils de gouvernement qui l'accompagnent ? Les réponses divergent fortement sur cette question.

Certains considèrent que seul le recours à un cadre théorique prédéfini permet de gagner cette légitimité, consolidant par là à la fois la « scientificisation » des espaces évaluatifs, et la place de l'expert théoricien dans la construction des indicateurs, fussent-ils alternatifs (voir supra). C'est un peu le sens de la commission Stiglitz qui est composée d'un nombre impressionnant

²⁸ Evaluer la légitimité de telle ou telle initiative (d'un projet type Como Vamos, Sbillanciamo, ASR, indicateur de bonheur du Bouthan, aux indicateurs de développement humain durable de régions françaises etc.) en particulier en les comparant, peut parfois s'avérer le fruit de méconnaissances réciproques, ou de quiproquos, autour des *usages*.

d'experts mais qui pourrait, si elle n'y prend garde, reconstruire, « en chambre », une vision experte du progrès pour tous.

D'autres -parfois les mêmes- suggèrent que la légitimité d'un indicateur –la sélection des variables, le poids à affecter à chaque variable- doit émaner de la somme des préférences individuelles. Dans cette optique, le dépassement de l'arbitraire des pondérations affectées à chaque dimension du progrès ou du développement humain durable est le résultat de sondages ou d'enquêtes auprès des individus (Fleurbay, Gaulier, 2007).

D'autres enfin considèrent qu'on ne peut pas confier à des groupes d'experts, dont les contributions sont évidemment utiles, le soin de dire quelles sont les fins à considérer et comment les prendre en compte. « *La participation de la société, la délibération politique* sont indispensables pour dire et sélectionner ces fins, et pour pondérer les critères d'évaluation qui leur correspondent » (manifeste de Fair, Forum pour d'autres indicateurs de richesse). Au fond, l'idée est bien de réhabiliter la démocratie en tant que reconnaissance de la légitimité et du conflit dans la société, en tant que procédure de mise en scène et de régulation des divisions (Rosanvallon, 2007).

De nombreuses initiatives sont en cours, en France, souvent à des micro-échelles, pour aider des collectifs de travail, associatifs ou publics, à réfléchir à d'autres manières de compter, en le faisant en partenariat avec les acteurs de la société civile. La démocratie délibérative comme vecteur de construction de conventions partagées est une manière de légitimation de la production puis de l'usage d'indicateurs de progrès, en particulier parce que la promotion du débat participatif est l'occasion qu'émergent des préférences partagées.

Conclusion

Jusqu'ici la plupart des initiatives identifiées (IDH, ISS, Bip40) émanent d'une grande diversité d'acteurs : groupes de pression, associations, mais aussi institutions internationales, chercheurs. Dans le domaine de la démocratie délibérative, ou participative, ce sont les travaux menés par le Conseil de l'Europe qui, à notre connaissance, sont le plus innovants – tant sur les expériences qui ont été conduites, que sur la construction d'un cadre méthodologique d'engagement des citoyens dans le choix technico-politique d'« indicateurs de bien être pour tous et de progrès ». Mais ces démarches visent les tableaux de bord, pas la production de vues d'ensemble synthétisées. En ce sens, il nous semble qu'elles restent un peu confinées dans des rapports de proximité, et entrent peu dans les rapports de force que peuvent constituer les nouvelles initiatives si toutefois des jeux d'alliances se nouent suffisamment autour de projets alternatifs légitimes.

Ce constat plaide pour une combinaison des démarches : l'une autour de la démocratie délibérative, l'autre autour de la construction d'indicateurs composites. Celle-ci n'est pas, à notre connaissance, véritablement entamée, mais de nombreux efforts émergent en ce sens, au sein du Forum FAIR, et certainement ailleurs.

Références bibliographiques

- Alternatives économiques*, 2008, l'Etat du développement durable en France, Hors-série pratique, n°34, juin, 130 p.
- Audier Florence, 2009, « Le fétichisme des chiffres hypnotise », in *Vie de la Recherche Scientifique (VRS)*, 376, mars.
- Ayong-Le-Kama Alain, C. Lagarenne, P. Lelourd, ed. , 2004 ; *Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?* La documentation française, 236 p.
- Bué, Jennifer, Coutrot, Thomas, 2001, *Conditions de travail : les enseignements de vingt ans d'enquêtes*, ed. Octarès.
- Chadeau, Fouquet, 1981, Peut-on mesurer le travail domestique? *Economie et Statistique*, n°136, pp.29-42, septembre.
- Cobb, Clifford, Rixford, C. 2004, "Lessons learned from the history of social indicators", *Redefining Progress*. Whashington DC. 50 p.
- Conseil de l'Europe, 2005, « Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale ; Guide méthodologique », Strasbourg, 236 p.
- Desrosières, Alain, 2008, *Pour une sociologie historique de la quantification, l'Argument statistique I*, Centre de Sociologie de l'Innovation, coll. Sciences sociales, ed. Mine-ParisTech, Les presses.
- Fitoussi, Jean-Paul, Laurent, Eloi, 2008, *La nouvelle écologie politique. Ecologie et développement humain*. Ed. Seuil, coll. La république des idées.
- Fleurbaey Marc, G. Gaulier, 2007, « International Comparisons of Living Standards by Equivalent Incomes », *Working Papers CEPII* n° 3, janvier.
- Fourquet, François. 1980. *Les comptes de la puissance, histoire de la comptabilité nationale et du plan*. Ed. Encres, 464 p.
- Gadrey Jean, F. Jany-Catrice, 2007, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, ed. La Découverte, coll. Repères.
- Jany-Catrice, 2008, "the French regions and their social health", *Social Indicators Research*.
- Jany-Catrice, Florence, Zotti, Rabih, 2009, « Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises », *Futuribles*, n° 350.
- Marcus Vincent, et alii, 2008, « Les indicateurs de développement durable », in *l'Economie française*, Insee.
- Miringoff M, Miringoff M-L.,1999, *The Social Health of the Nation. How America is really doing?*, Oxford University Press.

- Nordhaus W., Tobin J. ,1973, Is Growth Obsolete? in The Measurement of Economic and Social Performance, *Studies in Income and Wealth*, Vol. 38, National Bureau of Economic Research.
- Nourry, Myriam, 2008; “Measuring sustainable development : some empirical evidence for France from eight alternative indicators”, *Ecological economics*, 67, pp. 441-456.
- Ogien, Albert, 2008, *Arithmétique de la liberté. La mesure des capacités et ses paradoxes*, in *La liberté au prisme des capacités*, J. de Munk, B. Zimmermann, (sous la dir. de) ed. EHESS, Paris.
- Osberg L., Sharpe A., 2002, «An Index of Economic Well-Being for selected Countries», *Review of Income and Wealth*, September.
- Pékéa, 2008, « Construire ensemble des indicateurs locaux pour le progrès sociétal », colloque Rennes, novembre.
- Petit, Pascal, 2004, Croissance et richesse des nations, collection *Repères*, ed. La découverte, Paris.
- Pierru, Frédéric, 2009, « Les clairs-obscurs de la forme palmarès, l'exemple de la carrière de palmarès hospitaliers », *séminaire benchmarking*, EHESS, février.
- Perret Bernard, 2002, *Indicateurs Sociaux, Etat des lieux et perspectives*, Rapport pour le Cerc, janvier.
- Rosanvallon, Pierre, 2007, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Ed. Seuil.
- Suaud, Charles, 1984, Le mythe de la base, *ARSS*, pp. 56-79
- Stengers Isabelle, 2009, *Au temps des catastrophes. Résister à la barbarie qui vient*, ed. La Découverte, coll. Les empêcheurs de tourner en rond.
- Triplett, Jack, Bosworth, Barry, 2004, *Productivity in the US services sector. New Sources of Economic Growth*. Brookings Institution Press, 401 p.
- Vanoli A., 2002, *Une Histoire de la comptabilité nationale*, La Découverte, Paris.
- Viveret Patrick, 2003, *Reconsidérer la richesse*, ed. L’Aube.
- Vulbeau, Alain, 2008, « l'évaluation en questions », *Informations sociales*, pp-110-111.