

## QUELS INDICATEURS DE RICHESSE ?

# Le rapport Stiglitz et les écueils de l'expertise

**Publié il y a un an et demi, le rapport de la Commission Stiglitz sur la « mesure des performances économiques et du progrès social » a permis de réelles avancées, en reconnaissant officiellement les limites du PIB. Mais les propositions formulées sont beaucoup plus critiquables et témoignent d'une prise en main par l'expertise de questions relevant pourtant en partie de choix de société fondamentaux.**

PAR FLORENCE JANY-CATRICE ET DOMINIQUE MEDA\*

Constatant le découplage croissant entre les indicateurs de progrès tels qu'ils avaient été conçus et institutionnalisés et la perception que se fait le monde social de ce progrès, le Président de la République française donnait mandat en janvier 2008 à deux économistes, prix Nobel, Joseph Stiglitz et Amartya Sen de mener une réflexion sur la « mesure des performances économiques et du progrès social ». Notre contribution vise à présenter une analyse des conditions d'élaboration du rapport et de certains points développés dans le rapport lui-même, en prenant appui sur les travaux que nous

avons menés, séparément ou de façon collective sur ces questions (Méda, 1999 ; 2008 ; Gadrey, Jany-Catrice, 2005 ; Fair, 2009). Ce faisant, nous ne visons pas tant à revenir sur la validation par la Commission des limites du produit intérieur brut (PIB), que sur les propositions alternatives ou complémentaires qui sont avancées. Certains choix sont le fruit d'options épistémologiques qui structurent le format des indicateurs, et qui sont aussi l'expression d'une vision du monde. Ces propositions de la commission sont intimement liées aux conditions sociales d'élaboration et de production du rapport, en particulier à la prise en main par l'expertise de ces

questions relevant de choix de société. Dans un dernier temps, nous proposons des voies possibles d'institutionnalisation de « nouveaux indicateurs » de progrès et de richesse.

### 1. LE RAPPORT STIGLITZ : DE NETTES AVANCÉES SUR LE FOND

Le rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social (Stiglitz et al., 2009) permet, de notre point de vue, trois avancées majeures. D'abord, validant le caractère limité et insuffisant du PIB comme indicateur de performance et de progrès de la société, la Commission reconnaît très officiellement que le PIB n'est pas un indicateur de bien-être et qu'il présente de fortes limites lorsqu'il est utilisé à cet effet. Certes, cela n'est pas nouveau puisque les comptables nationaux et la plupart des économistes affirmaient depuis longtemps que le PIB n'était pas un indi- ●●●

\* article initialement publié sous le titre « Les conditions sociales de la production du rapport Stiglitz sur les indicateurs de performance économique et de progrès social » dans « Transformations et innovations économiques et sociales en Europe : quelles sorties de crise ? vol. 1, numéro 4 Regards interdisciplinaires », sous la direction de F. Degavre, D. Desmette, É. Mangez, M. Nyssens, P. Reman, Presses universitaires de Louvain • Cahiers du CIRTES. Reproduit avec l'autorisation des PUL.

## "LE PIB N'EST DONC PAS ERRONÉ EN SOI MAIS UTILISÉ DE FAÇON ERRONÉE"

●●● cateur de bien-être (1). Médias, hommes politiques et simples citoyens entretiennent pourtant chaque jour la confusion entre PIB et état général de la société (Méda, 2008) et le rapport reconnaît dès son introduction que « *le PIB n'est donc pas erroné en soi mais utilisé de façon erronée* » (§5).

L'introduction au rapport, intitulée « Synthèse et recommandations » s'attarde également sur l'idée que le PIB n'a pas joué le rôle d'alerte que l'on serait en droit d'attendre d'un indicateur aussi central et qu'il n'a notamment pas été capable d'attirer l'attention sur le caractère illusoire et non soutenable des performances antérieures à la crise : « *Il se peut toutefois que si l'on avait été plus conscient des limites des mesures classiques comme le PIB, l'euphorie liée aux performances économiques des années d'avant la crise aurait été moindre, et que des outils de mesure intégrant des évaluations de la soutenabilité (endettement privé croissant, par exemple) nous auraient donné une vision plus prudente de ces performances* » (§7). Autrement dit, « *ceux qui s'efforcent de guider nos économies et nos sociétés sont dans la même situation que celle de pilotes qui chercheraient à maintenir un cap sans avoir de boussole fiable* » (§9). Même si les auteurs du rapport soulignent que les membres de la Commission ne partageaient pas tous cet avis, ils énoncent que le PIB n'est pas une « *boussole fiable* » et qu'il importe de se doter d'autres instruments qui le seront plus et nous fourniront une meilleure idée de ce qu'il en est réellement de l'état de nos sociétés.

Deuxième avancée majeure, le rapport plaide (Recommandation

n° 4 et partie I) pour que l'attention soit désormais moins fixée sur la production que sur le revenu et propose un certain nombre d'ajustements de celui-ci, permettant d'en faire un indicateur probablement plus proche d'une mesure du bien-être (2), et suggérant surtout que les mesures ne se limitent pas aux moyennes, mais tiennent compte des disparités de revenus, de consommation et de richesses.

Troisième avancée, et non des moindres, la Commission reconnaît les limites d'une approche non patrimoniale de la comptabilité nationale et invite à développer une conception fondée moins sur les notions de capital (capital humain ou capital social) déjà mobilisées par la Banque mondiale ou l'OCDE (2001) que sur celle de « *richesse* » et de « *patrimoine* », promues dans les travaux français antérieurs au rapport Stiglitz (Méda, 1999 ; Fair, 2009). Elle recommande en effet de « *prendre en compte la richesse en même temps que les revenus et la consommation* ». Elle précise que « *si les revenus et la consommation sont essentiels pour l'évaluation des niveaux de vie, ils ne peuvent, en dernière analyse, servir d'outil d'appréciation que conjointement à des informations sur la richesse. Le bilan d'une entreprise constitue un indicateur vital de l'état de ses finances : il en va de même pour l'économie dans son ensemble. Pour établir le bilan complet d'une économie, il faut pouvoir disposer d'états chiffrés complets de son actif (capital physique voire, selon toute probabilité, capital humain, naturel et social) et de son passif (ce qui est dû aux autres pays). Si l'idée de bilans pour des pays n'est pas nouvelle en soi, ces bilans ne sont disponibles qu'en petit nombre et il convient d'en favoriser l'établissement... Les mesures de la richesse sont aussi essentielles pour mesurer la soutenabilité. Ce*

*qui est transféré vers l'avenir doit nécessairement s'exprimer en termes de stocks, qu'il s'agisse de capital physique, naturel, humain ou social. Là encore, l'évaluation appropriée de ces stocks joue un rôle crucial* » (Stiglitz et al., 2009), p. 15). Bien que pour la plupart, ces critiques et suggestions avaient déjà été énoncées dans de nombreux travaux, internationaux ou français (Jany-Catrice, Gadrey, 2005 ; Méda, 1999 ; Viveret, 2003), la véritable avancée de fond du rapport Stiglitz consiste à considérer que ces critiques font maintenant partie du patrimoine, y compris des économistes, puisque validées par des chercheurs de réputation internationale.

Néanmoins, des questions restent ouvertes. Elles sont de deux ordres et liées. Elles concernent d'abord les propositions formulées par la Commission pour tirer les conséquences concrètes des insuffisances du PIB, (§2.). Elles concernent aussi les modalités d'élaboration du rapport (§3.). Nous les examinons successivement.

## 2. L'ÉPISTÉMOLOGIE SOUS-JACENTE À CERTAINES CONTRIBUTIONS DU RAPPORT : DE LA QUALITÉ DE VIE À LA SOUTENABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

### 2.1. La qualité de vie n'est pas un concept neutre

Sous-jacente aux débats autour du bien-être ou du progrès, la notion de qualité de vie occupe, dans le rapport Stiglitz, une place importante et ambiguë. Importante car elle s'étend sur un tiers du rapport (partie 2, du § 65 au § 122). Ambiguë car la qualité de vie apparaît comme un objectif a priori consensuel, sans que les modalités dominantes de sa mesure ne soient réellement discutées, et sans que le concept ●●●

(1) « Dans les dernières décennies, des flots d'encre et de salive ont été utilisés pour « démontrer » que le PIB n'était pas une mesure pertinente du bien-être. Démonstration facile, puisque cet agrégat n'étant ni une mesure ni un indicateur du bien-être ne pouvait évidemment pas en être une mesure ou un indicateur pertinent » (Vanoli, 2010).

(2) Ce que S. Kuznets proposait déjà dans les années 30.

●●● fasse l'objet d'une définition claire. La Commission propose d'appréhender la qualité de vie à partir de mesures objectives et subjectives. Les paragraphes 28 à 34 oscillent sans choisir entre plusieurs conceptions. Ainsi le § 29 considère les « *déclarations et les perceptions des personnes* » comme la source principale permettant de juger de la qualité de vie, mais inclut également « *la mesure de leurs « fonctionnements » (la mise en œuvre de leurs capacités) et de leurs libertés* ». Cependant, la suite du paragraphe opère un saut et évite l'aporie que constitue le caractère radicalement individuel des « *fonctionnements* » et des capacités pertinentes pour mesurer la qualité de la vie (reposant sur des jugements de valeur) en postulant « *qu'il existe un consensus sur le fait que la qualité de la vie dépend de la santé et de l'éducation, des conditions de vie quotidienne (dont le droit à un emploi et à un logement décent), de la participation au processus politique, de l'environnement social et naturel des personnes et des facteurs qui définissent leur sécurité personnelle et économique* ». On dispose ainsi d'un ensemble constitué des perceptions individuelles et de valeurs reconnues comme indispensables à la qualité de vie, pour les unes individuelles, pour les autres à forte dimension sociale. Ces éléments pourront donc être appréhendés à la fois par des données subjectives (mesurant l'intensité des perceptions individuelles) et par de grandes enquêtes sociales (mesurant la manière dont différents biens, droits ou accès sont répartis dans la population), dans la tradition des indicateurs sociaux comme le remarque justement Vanoli (2010).

Les paragraphes suivants opèrent une autre sorte de saut. Après avoir appelé au développement de mesures complémentaires et objectives, voire d'indices synthétiques dans la

recommandation n° 9, les auteurs accordent une large place, dans les § 32, 33 et 34 et surtout dans toute la deuxième partie du rapport, aux mesures fondées sur des données subjectives : dans les § 65 à 122, seules quelques lignes sont consacrées aux indicateurs synthétiques comme l'indice de développement humain (IDH). La plupart des mesures concernent le bien-être subjectif, et les « nouveaux » instruments de mesure de la qualité de vie considérés comme des pistes très prometteuses consistent en l'élaboration d'enquêtes, y compris d'opinion permettant de recueillir des informations sur les expériences émotionnelles des individus au cours d'épisodes spécifiques (Indice U).

Si son contenu peut faire l'objet de débats, le choix de la notion de « qualité de vie » n'est pas neutre. Il émane largement de réseaux de chercheurs anglo-saxons, en particulier des Etats-Unis et du Canada, pays qui concentrent une grande partie des revues académiques qui y sont consacrées (3). Dans certaines instances internationales qui travaillent sur ces questions – on pense bien sûr au Programme des Nations-unies pour le développement (Pnud) et aux nombreux travaux consacrés par cette institution au développement humain, notamment à travers ses rapports annuels –, d'autres termes sont privilégiés : « développement humain », « bien-être », « qualité de la société », « santé sociale » etc. Au-delà des mots, cette sémantique peut être l'expression de finalités différentes. D'un côté, la vision anglo-saxonne s'appuie sur une représentation de qualité de vie qui est principalement individuelle : il s'agit de révéler les préférences des agents à travers l'expression de la « satisfaction » des individus ou de leurs affects, qui font l'objet de scores et sont mises en corrélation avec certaines activités ou situations dans lesquelles

ils sont engagés, par le biais de méthodes qui posent de redoutables questions. Parmi celles-ci, le biais des préférences adaptatives (4), qui revient à interroger la valeur que l'on peut raisonnablement donner au « consentement » d'un individu lorsqu'il répond à des enquêtes ou sondages, est particulièrement embarrassant en particulier pour un projet d'indicateurs qui se veut universaliste et vise, à terme, à embrasser tous les pays.

De l'autre, le Pnud, le Conseil de l'Europe et des chercheurs (par exemple Miringoff, Miringoff, 1999 ; Osberg, Sharpe, 2002 ; Jany-Catrice, Zotti, 2009 ; Méda, 1999 ; Viveret, 2003 etc.) s'appuient sur l'idée d'un bien-être collectif, non réductible à une somme de bien-être individuels, et sur la reconnaissance qu'il existe un patrimoine commun (patrimoine naturel et patrimoine social) qui échoit à chaque génération, dont il s'agit de faire un inventaire et dont il faudrait suivre les évolutions. Ce courant de recherches postule l'existence d'un collectif – un X intitulé « société », qui est plus que la somme des parties et dont la cohésion importe –, postulat que refuse une grande partie des auteurs précédents. Rappelons à cet égard la formule utilisée par Edith Archambault (« *le bien-être ne peut être apprécié que subjectivement, et on démontre qu'il est radicalement impossible d'agrèger les échelles de préférence individuelles pour obtenir une échelle de préférence nationale. La notion de bien-être national est donc théoriquement non fondée* » (Archambault, 2003, p. 142)) et l'argumentation développée par un ●●●

## "SI SON CONTENU PEUT FAIRE L'OBJET DE DÉBATS, LE CHOIX DE LA NOTION DE QUALITÉ DE VIE N'EST PAS NEUTRE"

(3) Voir en particulier l'International Society for Quality-of-Life Studies

(4) C'est-à-dire que les individus prennent l'habitude de réduire leur ensemble des possibles et de se satisfaire de leur situation par adaptation progressive à leurs contingences. Le rapport l'évoque furtivement (p. 200). C'est une question épistémologique-clé, que l'on retrouve, dans les débats français par exemple autour de la validité du « temps partiel choisi ». Au niveau international, que penser de questions universelles relatives à la satisfaction, et indépendamment des contextes politique, économique ou social ?

●●● comptable national français, Arkhipoff en 1976, en réaction aux premières tentatives de Tobin et Nordhaus pour promouvoir un nouvel indicateur de bien-être (Tobin, Nordhaus, 1972). Arkhipoff revient sur la question de l'existence de ce « collectif » : « *il importe essentiellement de s'inquiéter de la signification*

# "LES CONDITIONS DE LA PRODUCTION DE CE RAPPORT ONT CONDUIT À UNE SUCCESSION DE VISIONS THÉORIQUES, SANS MISE EN COMMUN SUFFISANTE SUR LA BASE D'UN DÉBAT COLLECTIF"

*des termes "collectif", "représentatif", "déterminé de façon satisfaisante" [...]. La première exigence, si les mots "collectif" et "représentatif" ont un sens, c'est que cette préférence ne fasse pas abstraction de tout ou partie des préférences individuelles. C'est donc bien une agrégation des choix individuels, ou encore une consultation électorale, puisque l'avis de tous devra être sollicité [...]. Il est donc d'ores et déjà évident qu'hormis le cas de l'unicité, la préférence collective ne pourra entériner de façon fidèle tous les choix individuels [...]. C'est dire que, dorénavant, les mots de "collectif", de "général"... devront être utilisés avec la plus grande des précautions. On s'en doutait depuis longtemps ; on le sait maintenant » (Arkhipoff, 1976, p. 39-40).*

D'un côté donc, des considérations assises sur la seule prise en compte

des points de vue individuels mesurés à l'aune de l'expression de satisfactions, de l'autre des considérations qui s'intéressent aux évolutions d'agrégats plus larges renvoyant à la question des biens communs, de l'intérêt général, des évolutions de patrimoines collectifs tels que le patrimoine naturel ou le patrimoine social.

Bien qu'annonçant ne pas souhaiter entrer dans des considérations normatives, la Commission se limite à trois approches conceptuelles jugées utiles pour déterminer de quelle façon mesurer la qualité de vie (bien-être subjectif ; capacités ; allocations équitables) : pourquoi celles-là ? Pourquoi n'avoir pas introduit d'autres conceptions mettant plus l'accent sur la société comme collectif disposant d'un bien propre, de biens communs dont il importerait alors de faire un inventaire et de mesurer les évolutions ? (Méda, 2009a). Nous formons l'hypothèse que les positions et les méthodes les plus développées l'ont été en raison de la présence de leurs promoteurs parmi les membres de la Commission ou des rapporteurs. On pense, bien-sûr, aux théories d'A.Sen et aux travaux de M. Fleurbaey pour les approches conceptuelles reposant sur les capacités et les allocations équitables et, pour les méthodes reposant sur le recueil de données subjectives, à la présence de Kahneman et de Kruger, promoteurs et adeptes de la méthode U, à celle d'Oswald pour les travaux reposant sur la mobilisation de données subjectives et la mise en évidence de corrélations entre satisfaction et autres variables. La position très minoritaire de représentants de conceptions plus « holistes » pourrait expliquer de la même façon la très faible présence de celles-ci, et plus généralement de réflexions plus sociales dans le rapport final. On aurait là l'expression du fait que le produit de ce rapport, et les condi-

tions sociales de production de celui-ci, sont intimement liées. Par la présentation quasi panoramique du rapport Stiglitz, on saisit également que le leadership a été pluriel : plusieurs têtes d'affiche, plusieurs personnalités, plusieurs Ecoles théoriques. On émet l'hypothèse que la production du Rapport a favorisé un plaidoyer pro domo d'une extension des domaines respectifs de recherche de chacun, adossés à un type de statistiques publiques (5). Les recommandations 6 (6), 8 (7) ou 9 (8) sont tout à fait symptomatiques de ces plaidoyers.

Nous formons l'hypothèse que les conditions sociales de la production de ce rapport ont conduit à une succession de visions théoriques, chaque participant défendant principalement son école, sans mise en commun suffisante sur la base d'un débat collectif sur ces questions. Celles-ci sont le fruit à la fois d'appartenances théoriques différentes, mais aussi au fait que les cadres théoriques légitimant le projet des auteurs, et fixant tout à la fois les motifs d'action et les rationalités, sont rarement explicites. Ces choix sont pourtant décisifs. Livrons-en deux exemples (9) de niveaux différents.

En promouvant les « théories du bonheur », il est peu rappelé que celles-ci se développent toujours dans le cadre de travaux utilitaristes, fondés sur l'individualisme des « agents ». Dans ces conceptions, la notion de bien commun est évacuée au profit d'un bien être individuel, dont les agents sont censés poursuivre la maximisation.

La monétarisation apparaît comme un processus de valorisation qui soulève de vrais problèmes, largement exposés dans la première partie du rapport. Pour autant, la proposition est faite de s'engager dans la voie d'une mesure monétaire synthétique (Epargne nette ajustée, ENA),

(5) Cela vaut pour Kahneman, Dean, Kruger, Sen, Putnam (à propos du capital social), Atkinson (sur les inégalités) ...

(6) « La difficulté consiste à (...) consacrer des moyens statistiques aux domaines dans lesquels les indicateurs disponibles demeurent insuffisants » (p. 17).

(7) « Le développement de mesures de ces effets cumulés impose de collecter des informations sur la répartition combinée des aspects essentiels de la qualité de vie auprès de toute la population d'un pays au moyen d'enquêtes spécifiques » (p. 17).

(8) « D'autres mesures pourraient être mises en oeuvre si les autorités statistiques nationales procédaient aux investissements requis pour collecter les données nécessaires à leur calcul » (p. 18).

(9) Le réseau Fair (forum pour d'autres indicateurs de richesse) avait pointé ces contradictions dans ses premières réactions au rapport intermédiaire.

●●● visant à monétariser l'ensemble des dimensions et des variables constitutives : économique, environnement, capital humain (Fair, 2009).

Nous ne partageons donc pas le point de vue d'André Vanoli (2010) qui voit dans la présentation des différentes approches conceptuelles de la qualité de vie une approximation solide des différentes conceptions de la vie bonne et trouve équilibrée la manière dont les approches individuelles et « holistes » sont exposés. Nous observons plutôt un déséquilibre assez net entre les quelques paragraphes qui parlent des inégalités et la majeure partie du chapitre consacrée aux mesures subjectives et aux approches exclusivement fondées sur des perceptions individuelles, – y compris pour appréhender des phénomènes. Curieusement d'ailleurs, André Vanoli se réjouit du fait que la Commission « évite de se commettre » avec la question du bonheur, alors même que les travaux d'Easterlin, de Diener, d'Oswald et de Lyard sont largement mobilisés.

## 2.2. La soutenabilité n'est-elle qu'une question environnementale ?

Le chapitre 3 du rapport, consacré à la question de la soutenabilité et du développement durable, affirme d'emblée que ce sont les aspects économiques de la soutenabilité (environnementale) qui seront mesurés. Bien que fondamental, ce choix est largement contraint (selon le rapport), par la disponibilité des données. Cette justification est d'autant plus surprenante que des demandes d'amélioration des systèmes statistiques disponibles ont fait florès ailleurs dans le rapport (voir infra). Elles auraient pu, ici aussi, être suggérées sur la base de perspectives créatrices ou innovantes. Le rapport suggère, en outre, de distinguer les données du bien-être présent et du

bien-être futur et affirme que l'usage de ces deux perspectives dans un même agrégat est peu sérieux (p. 19). Il y aura néanmoins un arbitrage in fine réalisé : qui le fera ? Sur quelle base ? La palette de dimensions servant d'appui à objectiver le bien-être dans les chapitres précédent du rapport est ici réduite au seul environnement. La dimension sociale, centrale puisque la production peut s'accompagner d'améliorations ou de dégradations d'un « capital social » constitué de l'état de santé des salariés mais aussi du caractère plus ou moins bien lié de la société a donc été occultée (10). De même, les exigences de gouvernance et de démocratie, qui pourraient être pris en compte dans des indicateurs globaux de « richesse », sont ignorées.

Symbole fort des résultats de cette partie du rapport, l'Épargne nette ajustée (Ena), créée à l'initiative de la Banque mondiale a séduit les rapporteurs de la Commission et certains de ses membres car elle entre classiquement dans leur « manière de compter ». 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 »), et à laquelle sont ajoutées les dépenses d'éducation... Cet indicateur n'évite pas de nombreux écueils. Parmi eux, seule est identifiée (11) l'hypothèse relative à la parfaite substituabilité entre les différentes formes de capital, implicite à la construction de l'indicateur. Mais d'autres réserves portent, en particulier, sur le concept 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 pour-

tant partie de notre héritage collectif, et que n'embrasse en aucun cas la notion de capital humain. Le PIB avait des limites certaines. L'Ena sera sans aucun doute fragile du fait des imperfections et de jeux d'hypothèses antinomiques avec la recherche de transparence et de la maîtrise par tous d'enjeux sociétaux (Cassiers, Thiry, 2009).

Considérer dans un cas (p. 231), que des indicateurs composés compromettraient la neutralité des instituts publics de la statistique et de l'autre, que l'Ena est « neutre » et que sa production peut être prise en charge par un institut public, pourrait susciter des débats : dans un cas la légitimité politique est acquise dans la transparence, dans l'autre, la légitimité est entre les mains d'experts et de leurs cadres théoriques. Ces choix ne sont évidemment pas le fruit du hasard et sont intimement liés aux conditions sociales d'élaboration du rapport. Nous les rappelons dans la partie suivante.

## 3. LES CRITIQUES DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DU RAPPORT STIGLITZ

Alors même que les années précédant le lancement de la Commission Stiglitz avaient vu le développement de nombreuses initiatives issues de la société civile pour exiger que les citoyens participent au débat sur les limites des indicateurs mobilisés ainsi qu'à l'élaboration de nouveaux, et surtout le début d'expression d'un mouvement en faveur de nouveaux indicateurs de richesse (comme on a parlé d'un « mou-

**"LES EXIGENCES DE GOUVERNANCE ET DE DÉMOCRATIE, QUI POURRAIENT ÊTRE PRISES EN COMPTE DANS DES INDICATEURS GLOBAUX DE "RICHESSE", SONT IGNORÉES"**

(10) cette dimension pouvant être approchée, comme l'ont suggéré les Miringoff et comme cela a été expérimenté à plusieurs reprises (voir Jany-Catrice, Zotti, 2009), par la notion de santé sociale.

(11) de manière plus claire dans la version finale du rapport que dans une version préliminaire très critiquée par le réseau Fair. Voir le site de Fair : <http://www.idies.org/index.php?category/FAIR>.

vement des indicateurs sociaux » (Perret, 2002), ou d'un mouvement d'indicateurs communautaires (Jany-Catrice, 2009)), cette étape ne marque-t-elle pas un retour en arrière, et n'exprime-

cessité d'un nouveau projet de civilisation et d'un nouveau mode de développement ; l'exigence d'implication des citoyens dans le choix de ce projet ; l'élaboration collective de nouveaux indicateurs per-

résultats obtenus sur la base de la régionalisation des indicateurs de santé sociale présentés, les expériences d'indicateurs localisés discutées, les avantages et inconvénients de l'empreinte écologique ou du Living Planet Index mis en débat. Gageons qu'il en serait résulté une vigueur nouvelle du débat démocratique qui aurait été à l'origine d'une augmentation en flèche d'un indicateur de progrès comportant une composante « vitalité démocratique ».

La Commission a préféré considérer que sa mission relevait strictement de l'expertise et qu'elle n'était en rien légitime pour ouvrir des débats de société. Elle s'est limitée à la rédaction d'un état des lieux des variantes techniques de différents indicateurs mais en aucun cas un état des lieux des pratiques, des usages et des besoins. Et pourtant la synthèse postule d'emblée (p. 10) que « *parce que ce que l'on mesure définit ce que l'on recherche collectivement (et vice-versa), ce rapport et sa mise en œuvre sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur la manière dont nos sociétés se perçoivent et, par voie de conséquence, sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques* ». Comment interpréter ce passage ? Il est clair qu'il existe une dialectique entre instruments de mesure et conception du progrès ou de la performance. C'est bien au nom d'une autre conception du progrès que les théoriciens des années 1970 ont tenté de définir d'autres indicateurs ; c'est parce qu'elles ont considéré que l'environnement courait des risques majeurs que les grandes associations environnementales ont proposé de nouveaux indicateurs ; c'est parce qu'il semblait que ce qui importait était l'inscription dans la durée de la société et que celle-ci était soumise à deux menaces (l'explosion et la balkanisation du fait d'inégalités trop fortes et la dégradation du patrimoine naturel) que l'on avait proposé la mise en œuvre d'un ou deux grands indicateurs

# "C'EST BIEN AU NOM D'UNE AUTRE CONCEPTION DU PROGRÈS QUE LES THÉORICIENS DES ANNÉES 1970 ONT TENTÉ DE DÉFINIR D'AUTRES INDICATEURS"

t-elle pas l'oubli de ce que, plus que tous les autres, les indicateurs de mesure de la performance économique et du progrès social sont des conventions (Gadrey, 2006) ?

La Commission Stiglitz aurait pu constituer une remarquable occasion de permettre à la société de déterminer de façon consciente et au terme d'une mise en débat de nouvelles conventions de richesse. Ce n'est pas ce qui s'est passé.

### 3.1. La reprise en main par le pouvoir politique et les experts

En janvier 2008, lors de la conférence de presse dont le sujet central devait être le pouvoir d'achat, le Président de la République ouvre son discours en indiquant son intention de mettre en œuvre une « politique de civilisation », en changeant « notre instrument de mesure de la croissance ».

Son discours constitue clairement une reprise en main par le pouvoir politique d'une thématique alors principalement portée par des associations environnementales, des mouvements politiques, des regroupements de citoyens, en train de se constituer en « cause » et qui avaient inscrit parmi leurs priorités : la né-

mettant de mettre en évidence les dysfonctionnements du modèle actuel, de fonder de nouvelles politiques publiques et de suivre les avancées du nouveau modèle.

La Commission aurait pu constituer un remarquable instrument de mise en dialogue de la société avec elle-même, en organisant un espace public et en mettant en place les conditions d'une véritable délibération publique autour de ces questions de société. Celle-ci aurait pu se développer à différents niveaux, local, national, international en raison de la nationalité et du rayonnement mondial des deux responsables du projet. Des conférences citoyennes auraient pu se développer (12), faisant intervenir des experts, enrichissant les informations dont disposent les citoyens, leur permettant d'exercer en toute connaissance de cause leur rôle et d'effectuer leur choix collectif (13). Les différents scénarios, les batteries d'indicateurs, les avantages et inconvénients des différents types d'indicateurs auraient pu être exposés, les nouvelles contraintes liées au changement climatique approfondies, les rapports du Cnis (Conseil national de l'information statistique) et de la Mission d'information commune sur la mesure des grandes données économiques et sociales présentés et discutés, les

(12) Comme cela a été le cas par exemple dans la Région Nord-Pas de Calais.

(13) Non pas par agrégation des choix des volontés particulières mais par construction d'un choix collectif d'une volonté générale.

capables de nous renseigner sur les évolutions du patrimoine « social » (santé sociale) et du patrimoine naturel de nos sociétés (Méda, 1999). On ne peut adopter des instruments de mesure qu'à partir du moment où l'on s'accorde sur ce qu'est le progrès, la richesse, le bien-être qui importe, si l'on s'accorde sur ce qui « compte », à moins qu'un homme seul ou un petit groupe de spécialistes ne l'imposent. C'est tout le risque de l'expertise.

### 3.2. Une commission d'experts sur un sujet de société

Qui a composé la Commission ? Qui a défini sa mission exacte ? Elle comprend 25 membres, dont 23 économistes (échappent à ce fatum un politologue, R. Putnam et un juriste, C. Sunstein), 23 hommes, aucun représentant de la société civile, du monde politique, des organisations syndicales ou patronales. Un seul des acteurs ayant participé de près au « mouvement en faveur de nouveaux indicateurs de richesse » (Méda, 2009a) est sollicité : Jean Gadrey. Parmi les experts, à part A. Sen, qui a porté l'IDH (Indicateur de développement humain) et N. Folbre qui a travaillé sur l'intégration du travail domestique dans le PIB, peu sont spécialistes des limites du PIB. On trouve plutôt des spécialistes des réseaux sociaux, notamment Robert Putnam, promoteur du fameux capital social, et des spécialistes des variables subjectives (Oswald, Krueger, Kahneman) (14). Il est également intéressant de noter la présence marquante de l'Insee, par l'intermédiaire de son directeur, membre de la Commission, et surtout de plusieurs rapporteurs (15) dont le rapporteur général (J.-E. Chapron), acteurs centraux dans la rédaction des notes intermédiaires, et certainement du rapport.

La Commission s'est, pour des raisons diverses, refusée à opérer

un tri entre les multiples indicateurs existants, ou du moins à donner les cadres permettant d'opérer un tri. Elle aurait pu lancer un vaste processus de délibération, de construction collective et de prise de conscience du caractère anachronique des instruments dont nous disposons aujourd'hui pour piloter les politiques publiques nationales et internationales, comme l'a reconnu J. Stiglitz. Evitant certes de délivrer « une formule magique » (Méda, 2008) (16), elle n'a pas envisagé d'espace de débat public de qualité, reléguant, le cas échéant, cet espace de débat en aval de la délivrance du rapport.

## 4. INSTITUTIONNALISATION ET USAGES DES INDICATEURS

On peut s'interroger sur le fait que la société civile organisée n'ait pas été consultée, ce qui est inédit dans l'élaboration de rapports récents publiés sur ces questions (en particulier le rapport du conseil économique, social et environnemental et le rapport du Parlement). La Commission n'a organisé aucune audition ni aucune rencontre avec des membres extérieurs, qu'il s'agisse de représentants des grandes associations ou des membres d'organisations syndicales ou patronales, d'élus ou de membres de communautés ayant mis en place de nouveaux indicateurs. La question se pose à ce stade de savoir quels seront les processus et stratégies d'institutionnalisation et les usages de ces nouveaux instruments de gouvernement (Lascoumes, Le Galès, 2007).

### 4.1. Les stratégies d'institutionnalisation

La sélection raisonnée des propositions du rapport peut, c'est une première stratégie possible, être laissée au « libre choix », ou plus précisément au gré et au choix

des politiques et des médias, dont on sait qu'ils concentrent leur regard sur un ou deux indicateurs. On irait dans le panier des indicateurs et des mesures proposées faire son marché en fonction de ses besoins. Il est évident que si cette stratégie devait être adoptée, il est fort probable qu'en l'état du rapport des forces, et des indicateurs en présence, le PIB continue de tenir le haut du pavé – peut être agrémenté du revenu national net. Il est probable aussi que des mesures pourtant controversées (comme les enquêtes sur les affects des individus) se développent du fait de la réputation de ceux qui les promeuvent.

Ou bien l'on considère que les conditions demeurent favorables à l'émergence d'une nouvelle convention de comptes de la Nation, et que les questions sont centrales et urgentes. Cette nouvelle convention peut se concevoir par des alliances multiples, avec différents réseaux d'intéressement : réseaux associatifs, collectivités territoriales, mais aussi les syndicats qui commencent, pour certains, à s'intéresser de près à ces questions (17). Elle viendrait mettre en cohérence des données encore éparées et peu cimentées, et proposerait de les mettre en débat.

Sans être incompatible avec la précédente, une troisième piste consisterait à ce que soit impulsée une institutionnalisation par des institutions déjà en place et qui n'ont d'ailleurs pas attendu la mise en place de la commission Stiglitz pour avancer leurs

**“LA COMMISSION N'A PAS ENVISAGÉ D'ESPACE DE DÉBAT PUBLIC DE QUALITÉ, RELÉGUANT, LE CAS ÉCHÉANT, CET ESPACE DE DÉBAT EN AVAL DE LA DÉLIVRANCE DU RAPPORT”**

(14) On note également qu'une partie non négligeable de ces experts est issu directement ou indirectement du monde anglosaxon (Bardet, Jany-Catrice, 2010).

(15) Les huit rapporteurs sont tous des économistes-statisticiens, issus de l'Insee, de l'OCDE ou de l'OFCE.

(16) D. Méda, « Deux Nobel ne font pas le bonheur », Le Monde, 22 avril 2008.

(17) Ainsi le réseau Fair a-t-il organisé une conférence de presse conjointe avec les principaux syndicats en juillet 2009, au moment de la sortie du rapport intermédiaire.

●●● propres rapports, et leurs propres préférences collectives. Des concertations croisées entre le Cnis et le conseil économique, social et environnemental qui ont organisé une commission de concertation unissant les 5 collègues du Grenelle participent de ces dynamiques.

au Brésil). D'autres, mais parfois les mêmes, visent plus pragmatiquement au pilotage des politiques publiques. De ce point de vue, se pose la question de savoir quelle congruence l'on peut attendre entre ces nouveaux indicateurs et les politiques publiques actuellement mises en œuvre.

sous celui du degré de substituabilité (fort ou faible) que l'on peut estimer entre ces dimensions. C'est une question importante parce qu'en matière de développement durable, les « performances » dans certaines dimensions (par exemple écologiques) ne peuvent pas toujours être compensées par celles qui pourraient être enregistrées dans d'autres domaines (par exemple sociales), en particulier lorsque l'on fait face à des effets de seuil engageant des irréversibilités. Cette question est aussi traitée sous un angle plus pragmatique. En effet, on peut le déplorer, mais nous constatons que le débat public, politique et médiatique, c'est-à-dire les principaux vecteurs de l'information économique et sociale sont dominés par les critères économiques et financiers : PIB, croissance et indices boursiers. Dans ce contexte, le recours exclusif aux batteries d'indicateurs (trop nombreux) peut être inefficace pour deux raisons au moins.

# "LA MISE À DISPOSITION D'UNE BATTERIE D'INDICATEURS RELÈGUE LA QUESTION DU CHOIX DE "CE QUI COMPTE VRAIMENT" ET DES SYSTÈMES DE VALEUR, AUX ACTEURS PRINCIPAUX DANS LA FORMATION DES JUGEMENTS (MÉDIA, EXPERTS ETC.)."

### 4.2. Les usages des nouveaux indicateurs

Tout comme le PIB et les indicateurs de progrès dominants, derrière la production de nouveaux indicateurs il y a une pluralité d'usages possibles, c'est là toute la difficulté. Certains sont des perspectives de controverses, ou des prises de conscience (pensons au rapport Stern), ou encore des outils d'interpellation des pouvoirs publics ou de la société civile (voir le projet « Sbilanciamoci ! » en Italie). D'autres visent au plaidoyer, et sont donc porteurs d'une vision pour réussir des transformations transitoires ou des transformations radicales des sociétés ou des territoires, (en particulier la Région Nord-Pas de Calais, celle d'Ile-de-France ou encore les Pays de la Loire). D'autres sont des appuis à l'évaluation des besoins sociaux, permettant soit de se comparer dans le temps, soit de se comparer par rapport à d'autres territoires. D'autres encore sont des appuis à l'évaluation régulière et au contrôle social des politiques publiques (par exemple l'initiative « Como Vamos »

### 4.3. Quelles préconisations ?

Parmi les questions concrètes qui sont posées lors de l'élaboration de ces nouveaux indicateurs, par exemple dans des terrains d'expérimentation territoriaux, deux sont très nettement structurantes. L'une relève du nombre d'indicateurs, l'autre des modalités concrètes de leur élaboration.

#### *Combien d'indicateurs alternatifs ?*

Il n'y a, certes, pas de consensus parmi les chercheurs sur le nombre d'indicateurs de progrès à sélectionner. Par essence multidimensionnels, ils posent rapidement la question de savoir si on peut résumer en une seule donnée quantifiée des dimensions relevant de valeurs environnementales, sociales, économique, de bonne gouvernance, ou si l'on doit plus classiquement recourir à une batterie de variables. Cette question est souvent énoncée et traitée sous deux angles : d'abord

D'abord parce qu'une réelle « concurrence déloyale » est exercée par ces indicateurs synthétiques, faciles à manier, et dont la circulation rapide joue en leur faveur. Ensuite parce que la mise à disposition d'une batterie d'indicateurs relègue la question du choix de « ce qui compte vraiment » et des systèmes de valeur, aux acteurs principaux dans la formation des jugements (média, experts etc.).

On peut, à l'instar de l'expérimentation réalisée dans la région Nord-Pas de Calais autour du programme « indicateurs 21 », suggérer un nombre très restreint d'indicateurs « emblématiques », par exemple un par dimension, ce qui offre l'avantage de contourner la difficulté, réelle, de la substituabilité, mais qui nécessite de réfléchir à la manière avec laquelle chacun d'entre eux peut devenir lui aussi emblématique.



## Quelles modalités concrètes d'élaboration ?

La tension permanente entre d'une part l'engagement dans des démarches participatives et d'autre part, le besoin de légitimité, plaide pour que soient mis en place des forums hybrides, qui fassent une large place au débat public, tout en ne fermant pas la porte à une légitimation plus classique des nouveaux indicateurs élaborés.

Une voie médiane pourrait consister à s'appuyer sur des indicateurs ayant déjà gagné en légitimité, soit parce qu'ils sont portés par des institutions elles-mêmes emblématiques et légitimes (à l'instar des IDH du Pnud) soit parce qu'ils ont une portée heuristique qui a été efficace à un moment donné (cela a été le cas lors de l'entrée dans le débat public du Bip40 par exemple (Concialdi, 2009) tout en les adaptant aux spécificités locales, sociales et écologiques. On peut imaginer que des conférences citoyennes achèvent ces élaborations en validant ces indicateurs d'un nouveau genre, ou en proposant des suggestions

pour en améliorer et le contenu et le format, c'est-à-dire les éléments constitutifs et les pondérations. C'est dans cette double perspective que la Région Nord-Pas de Calais a plus précisément travaillé durant l'automne 2009. Une conférence composée d'une quinzaine de citoyens de tous les territoires de la Région s'est prononcée sur ces travaux, au terme de plusieurs sessions de travail et d'apprentissage collectif, au cours desquels les citoyens ont procédé à des auditions, ont débattu, ont rendu un avis (18). L'une des recommandations de cette conférence citoyenne a d'ailleurs été la pérennisation d'un forum régional autour de ces nouveaux indicateurs territoriaux, en particulier pour prémunir ces projets du risque réel d'icônification.

### Conclusion

De ces constats et analyses, nous sortons convaincues que c'est en renforçant les capacités démocratiques de nos sociétés, que de nouveaux comptes pourront voir le jour. Lorsque les nouveaux indicateurs sont pensés dans leur processus de 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, et donc légitimés d'emblée comme des outils au service de tous, ils peuvent échapper en partie aux critiques relevant d'un impossible choix collectif (Méda, 2009b).

Mais il faut aussi, paradoxalement, réussir à sortir du « tout quantifié », ce que seul un véritable changement de paradigme peut permettre : sortir de l'économicisme et de la performance quantifiée comme indications univoques de notre progrès. Cela plaide pour que soient parallèlement favorisées des recherches autour de la sociologie de la quantification et de la décision, qui tendent à montrer la propension grandissante de nos sociétés à icônifier des indicateurs uniques, aidés en cela par des acteurs clés dans la construction de nos représentations collectives : politiques, médias et experts (Bardet, Jany-Catrice, 2010). ♦

**Florence Jany-Catrice  
et Dominique Méda**

(18) Voir [http://www.nordpasdecalais.fr/democratie-participative/actualites/regionalisation-de-nouveauxindicateurs-de-developpement\\_205\\_6.asp](http://www.nordpasdecalais.fr/democratie-participative/actualites/regionalisation-de-nouveauxindicateurs-de-developpement_205_6.asp).



« Les Chantiers de l'Idies » est une publication éditée par l'Institut pour le développement de l'information économique et sociale (Idies), une association à but non lucratif (loi 1901), domiciliée au 28, rue du Sentier, 75002 Paris. Pour nous contacter : [contact@idies.org](mailto:contact@idies.org) Pour en savoir plus : [www.idies.org](http://www.idies.org)

Directeur de la publication : Philippe Frémeaux. Réalisation : Laurent Jeanneau. Secrétariat de rédaction : Martine Dortée. Edité avec le soutien technique d'Alternatives Économiques. Conception graphique : Christophe Durand (06 12 73 34 95).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ARCHAMBAULT, E. (2003), Comptabilité nationale, Économica, 5e édition.

ARKHIPOFF, O. (1976), « Peut-on mesurer le bien-être national ? », *Economie et Statistique*, n°78, pp. 67-70.

BARDET, F. JANY-CATRICE, F. (2010), « Les politiques de quantification, Introduction au dossier ». *Revue française de socio-économie*, n°05, 1er trimestre.

CASSIERS, I., THIRY, G. (2009), « Au-delà du PIB : réconcilier ce qui compte et ce que l'on compte », *Regards économiques*, n°75, décembre.

CONCIALDI, P. (2009), « Les indicateurs économiques alternatifs. L'exemple du Bip40 », *Revue Savoir/agir*.

FAIR (Forum pour d'autres indicateurs de richesse) (2009), « Le « rapport Stiglitz » : un diagnostic lucide, une méthode discutable, et des propositions qui ne sont pas à la hauteur des enjeux ».

GADREY, J., (2006) « Les conventions de richesse au coeur de la comptabilité nationale. » in F. Eymard-Duvernay (dir.), *L'économie des conventions, Méthodes et résultats*, La Découverte.

GADREY J., JANY-CATRICE F. (2005 [2007]), *Les nouveaux indicateurs de richesse*, ed. La Découverte, coll. Repères.

JANY-CATRICE, F., ZOTTI, R. (2009) « La santé sociale des territoires. Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises », *Futuribles* n°350, mars.

LASCOURMES, P, LE GALES P. (2007) *Gouverner par les instruments*, Les presses de sciences po.

MEDA, D. (1999 [2008]), *Qu'est ce que la richesse*. Paris: rééd. 2008, Flammarion, "Champs"; Au-delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse. *Champs Actuel*.

MEDA, D. (2009b), « Quel progrès faut-il mesurer ? » *Esprit*, juin: 86-118.

MEDA D., (2009a), « La contribution du dialogue civil et social à l'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse », *Colloque High-Level European Roundtable: Beyond the Social-Civil Dialogue* du programme Capright, 5-16 octobre.

MIRINGOFF, M., MIRINGOFF M-L. (1999), *The Social Health of the Nation*, Oxford University Press.

OCDE, (2001), *Le bien-être des nations*, Paris, OCDE.

OSBERG, L., SHARPE A. (2003), « Un indice de bien-être dans plusieurs pays de l'OCDE ». *Travail et Emploi*, Janvier.

PERRET, B. (2002), « Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives », *Rapport au Conseil de l'emploi, des revenus, et de la cohésion sociale*, Paris.

STIGLITZ J., SEN A., FITOUSSI J.-P. (2009), « Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social », *Rapport au président de la République*.

TOBIN, J., NORDHAUS, D. (1972), *Is Growth Obsolete? Economic Growth*. Columbia University Press, NBER.

VANOLI A. (2002), *Une histoire de la comptabilité nationale*, Repères, La Découverte.

VANOLI A. (2010), « À propos du rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social : le point de vue d'un comptable national à la retraite », in 13e colloque de l'Association de comptabilité nationale, session 5 : *Après le rapport Stiglitz, quelles évolutions pour la comptabilité nationale ?*, Paris, 2-4 juin.

VIVERET, P. (2003 [2009]), *Reconsidérer la richesse*, Editions de l'Aube.