

Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale

INDICATEURS SOCIAUX

ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

Bernard Perret

LES *PAPIERS* DU CERC

N° 2002 - 01

Janvier 2002

INDICATEURS SOCIAUX
ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

Bernard Perret*

(*) Chargé de mission au Conseil général des ponts et chaussées.

INDICATEURS SOCIAUX

ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES¹

« Dans un monde où l'attention est une ressource majeure des plus rares, l'information peut être un luxe coûteux car elle peut détourner notre attention de ce qui est important vers ce qui ne l'est pas. Nous ne pouvons nous permettre de traiter une information simplement parce qu'elle est là » (Herbert Simon)²

Introduction

L'objet de la mission³ dont les résultats font l'objet du présent rapport était de :

- dresser un état des lieux des systèmes d'indicateurs sociaux et de leur utilisation au niveau national et international ;
- faire le bilan des développements théoriques récents dans les champs de l'économie et de la sociologie ayant rapport avec les indicateurs sociaux (inégalités, bien-être, capital social, qualité de la vie) ;
- faire des propositions techniques (cadre de présentation) et institutionnelles en vue de mettre en place un nouveau dispositif national d'indicateurs sociaux.

Ces trois points seront abordés successivement. En préambule, il n'est pas inutile de préciser dans quelle perspective ils seront traités. Un indicateur n'étant qu'une statistique à laquelle on attache une importance particulière pour la connaissance, le jugement et/ou l'action, la question des indicateurs aurait pu être replacée dans le cadre plus large des statistiques sociales. Tel n'est pas le choix qui a été fait. Le présent rapport n'est pas consacré aux statistiques sociales en général, mais à leur mise en forme (et, le cas échéant, leur « mise en scène ») dans des dispositifs spécifiques orientés vers le compte-rendu, la comparaison et l'évaluation des états de la société. En d'autres termes, le thème des indicateurs sera traité sous l'angle du *reporting social*. On s'intéressera donc peu à la collecte et au traitement des données pour se concentrer sur, d'une part, les fondements théoriques et, d'autre part, les aspects politiques et communicationnels du compte-rendu social.

¹ L'auteur tient à remercier Christine Bruniaux, rapporteur au CERC, pour son aide précieuse et ses conseils. Il remercie également Annie Fouquet, Mireille Elbaum, Michel Glaude, Claude Thélot et Pierre Vanlerenberghe pour avoir pris le temps de le rencontrer et pour leurs conseils.

² Cité par Jean Leca « sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat », *Revue française d'administration publique* n°66, avril-juin 1993.

³ lettre du Président du CERC du 23 mai 2001.

1-Etat des lieux

1.1 - Généralités

1.1.1. Un peu d'histoire

Dans les années 60 et jusqu'au milieu des années 70, ce qu'il est convenu d'appeler le « mouvement des indicateurs sociaux » s'est inscrit dans un ensemble de tentatives de rationalisation du gouvernement par la connaissance, dont participaient également la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) et la modélisation macroéconomique. Dès l'origine, le thème des indicateurs sociaux a été associé à la volonté de contrebalancer l'influence de la quantification économique sur la décision publique. La réussite de la comptabilité nationale comme outil de pilotage des politiques keynésiennes faisait alors figure de modèle pour l'application des sciences sociales à l'action publique. Dans l'esprit de leurs promoteurs, les indicateurs sociaux devaient constituer un outil de pilotage du développement social dont le rôle aurait été comparable à celui de la comptabilité nationale pour la croissance économique. Même si personne n'a jamais eu l'ambition de mesurer le « bonheur intérieur net de la nation », il s'agissait au minimum d'« exprimer, par un ensemble de données quantifiées, l'état d'une nation dans différents domaines de l'activité économique et sociale » afin de mesurer les conséquences des décisions prises et d'éclairer les choix politiques⁴. Une ambition comparable s'est exprimée sous diverses formes dans la plupart des pays développés. En France, les tentatives d'institutionnalisation des indicateurs sociaux et leur échec relatif sont indissociables du déclin de la planification à la française au cours des années 70⁵. Si le projet de créer une comptabilité sociale sur le modèle des comptes économiques a fait long feu, les réflexions et travaux menés à cette époque n'en ont pas moins débouché sur un développement des statistiques sociales et la création des Comptes satellites. Ceux-ci visent d'abord à retracer le bilan économique des grandes fonctions collectives - santé, éducation, protection sociale, environnement, recherche, logement et transports - et ne concernent donc pas directement le thème des indicateurs sociaux. Aux Etats-Unis, le projet de publier chaque année un rapport officiel sur l'état social de la nation a reçu un fort soutien politique sous l'administration Johnson. Il a débouché sur la publication de trois gros volumes intitulés *Social Indicators* (*Office of the Management of Budget* 1974, *Census Bureau* 1977, 1981), dont l'impact politique ne fut pas à la hauteur des attentes. « Bien que certains aient espéré que ces rapports marquaient le début d'un reporting social institutionnalisé, leurs espoirs furent rapidement déçus lorsque les pressions politiques au sein de l'administration Nixon les transformèrent en simple recueil de données, bourrés de faits mais vides d'interprétation »⁶.

Les observateurs s'accordent sur le fait que les crises économiques de 1974 et 1979 ont mis fin au mouvement des indicateurs sociaux en tant que projet de pilotage rationnel du progrès social. Ce renoncement n'a toutefois pas empêché les statistiques sociales de se développer : les *Données sociales* publiées tous les trois ans par l'Insee donnent une idée de la richesse des informations disponibles sur les différents aspects de la vie sociale. Elles sont tirées pour une bonne part d'un ensemble de grandes enquêtes sociales (emploi, logement, conditions de vie, conditions de travail...) qui n'ont cessé d'être développées et perfectionnées depuis les années 60. De même, aux Etats-Unis, le mouvement des indicateurs sociaux s'est résorbé dans le développement des statistiques sociales. En nombre limité, quelques indicateurs clefs publiés par les agences fédérales (taux de pauvreté, inégalités, criminalité) occupent une grande place dans le débat public.

⁴ Jacques Delors, *Les indicateurs sociaux*, Futuribles-Sedeis 1971, p. 8.

⁵ Pour plus de détails sur l'histoire française des indicateurs sociaux, on renvoie à la thèse de Vincent Spenlehauer *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Université de Grenoble II Pierre Mendès-France, 1998.

⁶ Cobb C.W. et Rixford C., « Lessons learned from the history of social indicators », *Redifining Progress* 1998.

1.1.2. Une thématique qui suscite de nouveau l'intérêt

Si l'on en juge par le nombre d'initiatives et de publications qui leur sont consacrées depuis quelques années, les indicateurs sociaux sont de nouveau d'actualité. Pour autant, les différences sont importantes avec le climat des années 70. Le nouveau mouvement des indicateurs sociaux est à la fois plus modeste et plus éclaté, reposant sur des motivations et des acteurs plus diversifiés. Comme l'indique un texte canadien : « tout ce qu'on a en commun, c'est le désir d'accroître le recours aux statistiques sociales dans tout un éventail de contextes liés aux politiques et aux programmes ». De fait, on observe que le vocable « indicateurs sociaux » recouvre un grand nombre de travaux et de publications émanant d'une multiplicité d'instances publiques et privées. D'un point de vue technique, le champ des indicateurs sociaux recouvre un continuum de pratiques qui vont du simple recueil de statistiques aux tentatives d'élaboration d'indicateurs agrégés de bien-être social. En terme de champ, les indicateurs sociaux sont parfois intégrés dans un ensemble plus vaste d'indicateurs de développement durable ou d'« indicateurs structurels » (Union européenne). A l'inverse, on observe également la multiplication de pratiques de reporting centrées sur un problème particulier (éducation, emploi, santé, toxicomanie, etc.), la situation d'une population particulière (aux Etats-Unis, plusieurs rapports sont publiés chaque année sur le bien-être des enfants) ou encore sur le développement social d'une région ou d'une localité (par exemple, aux Etats-Unis, le rapport de la *Boston Foundation*). En terme d'acteurs, on observe la création d'observatoires spécialisés (notamment au niveau européen), ce qui n'empêche pas les organismes impliqués dans la conception ou la mise en œuvre des politiques sociales ou des politiques de développement de publier leurs propres tableaux de bord. Aux Etats-Unis, le secteur privé n'est pas absent à travers les rapports publiés par les multiples fondations et *think tanks*. De manière plus anecdotique, un ensemble d'associations françaises impliquées dans la lutte contre l'exclusion envisagent de publier régulièrement un indicateur composite de pauvreté et d'exclusion nommé ironiquement « Bip 40 » (« baromètre des inégalités et de la pauvreté » en référence à l'indice boursier « Cac 40 »)⁷. On voit également se développer des recherches sur les indicateurs sociaux dans un cadre académique (à l'exemple des travaux sur la mesure du Capital social menés à Harvard dans le cadre du *Saguardo Seminar*). Il faut enfin mentionner, pour mémoire, le développement du reporting et du benchmarking social dans le monde de l'entreprise, sujet dont on ne traitera pas ici.

1.1.3. Le développement des comparaisons internationales

Dans ce foisonnement, l'un des phénomènes les plus importants par ses enjeux pratiques est le développement des comparaisons internationales. Les principaux organismes de coopération internationale (Commission européenne, PNUD, OCDE, Banque mondiale,...) ont pris des initiatives en ce domaine. Ces structures étant dépourvues des instruments habituels de l'autorité politique, le *benchmarking* ('étalonnage comparatif') constitue pour elles un moyen efficace d'influer sur les décisions des Etats en incitant chacun à se comparer aux « bons élèves » et à prendre pour modèle les « meilleures pratiques ». Par ailleurs, la globalisation des échanges et des problèmes (migrations, changement climatique, épidémies...) génère progressivement le besoin de relier plus explicitement les questions économiques, sociales et environnementales dans les discussions multilatérales, comme on l'a vu récemment à l'occasion de la réunion de l'OMC à Doha (novembre 2001). Au niveau européen, le mouvement d'intégration et l'élargissement programmé de l'Union créent une demande accrue de statistiques sociales comparatives. Au fil des réunions du Conseil européen et des livres blancs de la commission, il apparaît de plus en plus clairement que le processus de convergence des nations européennes ne peut se limiter à l'économie : des questions telles que l'environnement, l'emploi, la cohésion sociale et l'éducation sont de plus en plus souvent l'objet de politiques communautaires assorties d'objectifs quantifiables. Le

⁷ Cf. JB Eyraud, « Le BIP 40 : le baromètre des inégalités et de la pauvreté » in *Statistique publique, évaluation et démocratie*, compte rendu du colloque du 21 mars 2001, p. 24.

suivi de ces objectifs passe par l'amélioration de la qualité des statistiques sociales et de leur comparabilité, ce qui soulève un ensemble de problèmes à la fois conceptuels (harmonisation des concepts et nomenclatures) et techniques (homogénéisation des dispositifs d'enquête) qui débordent le cadre du présent rapport. On notera seulement que le choix des indicateurs qui servent à mesurer la convergence sociale des pays de l'Union constitue un réel enjeu politique. Les indicateurs utilisés dans les comparaisons ne sont pas neutres : ils reflètent des ordres de priorité et, parfois, des conceptions de l'état souhaitable de la société qui peuvent légitimement différer d'un pays à l'autre. L'exemple du chômage montre que certains indicateurs peuvent avoir des effets réels, éventuellement pervers, sur l'orientation des politiques⁸. Or, force est de constater que la construction des systèmes d'indicateurs est actuellement abandonnée aux techniciens.

1.1.4. Réactivation de la critique de la « religion du taux de croissance »

Faisant plus directement écho aux préoccupations des années 70, le retour d'une interrogation critique sur la croissance économique et son assimilation abusive au bien-être collectif constitue l'un des moteurs du renouveau actuel des indicateurs sociaux⁹. Aussi vieille que la comptabilité nationale, cette contestation du rôle des indicateurs économiques part d'un constat banal : le taux de croissance du PNB a acquis le statut d'un indicateur de performance globale de la nation. Les données sociales sont pourtant bien présentes dans le débat public, mais de manière généralement partielle et discontinue. Pour ne prendre que quelques exemples, le taux de chômage, les données démographiques et sanitaires, les chiffres de la criminalité ou encore les comparaisons internationales de niveau d'éducation, retiennent largement l'attention de la presse et du public. Aux Etats-Unis, le taux de chômage, le taux de pauvreté et les statistiques de criminalité sont également largement commentées. Ces informations sont cependant rarement rapprochées les unes des autres et elles ne font pas l'objet de la part des décideurs d'un suivi aussi attentif que les données économiques ou financières. Dans le domaine social, aucune information ne présente le même caractère de bilan global d'une situation que le taux de croissance du PNB. Or, d'un simple point de vue économique, les limites de cet indicateur sont évidentes : il ne tient compte ni des activités non rémunérées, ni de l'évolution des stocks de capital physique, naturel humain et social. *A fortiori*, il n'a aucunement vocation à refléter le « bien-être national ». Les comptes nationaux n'ont d'ailleurs jamais formulé une telle prétention, mais on ne saurait nier que, pour des raisons évidentes (le moral des ménages et les ressources publiques en dépendent directement) la croissance demeure l'objectif majeur des gouvernements. L'idée qu'il peut en résulter un biais dans l'orientation de l'action publique en faveur du développement des échanges monétaires n'est pas nouvelle, mais elle connaît depuis quelques années un regain d'actualité, lié pour une part à la montée des inquiétudes face à des problèmes dont la solution ne découle pas mécaniquement de la croissance économique : menaces sur l'environnement et la cohésion sociale, accroissement des inégalités et du sentiment d'insécurité, etc. Cette contestation du rôle de la croissance comme critère de pilotage de l'action publique a récemment débouché sur plusieurs tentatives, menées principalement en Amérique du nord, pour élaborer des indicateurs synthétiques de « bien-être social », de « progrès véritable » ou de « santé sociale » (cf. infra). Ces différents travaux convergent sur un point important :

⁸ Comme l'observe J.-B. de Foucauld « La lutte contre le chômage est toujours menacée d'être détournée en une lutte contre les chiffres du chômage » (cité par Joelle Affichard, « La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales », Institut Paris La Défense).

⁹ Cf. Dominique Méda, *Qu'est ce que la richesse ?* Aubier 1999, Jean Gadrey, *Nouvelle économie, nouveau mythe*, Flammarion 2000 et Bernard Perret *Les nouvelles frontières de l'argent*, Seuil 1999.

après avoir évolué parallèlement pendant des décennies, les indicateurs de croissance et de bien-être social divergent depuis les années 80.

La tentative la plus réussie – en terme d’impact médiatique et politique- pour promouvoir une véritable alternative au PNB comme mesure du développement socio-économique demeure cependant l’indicateur de développement humain (IDH) du Programme des nations unies pour le développement (PNUD). En dépit de son caractère rudimentaire, il répond de manière crédible au besoin de classer les pays en fonction de leur niveau de développement sans se limiter à la production monétarisée, sur la base de critères robustes et peu contestables (espérance de vie et niveau d’éducation).

1.1.5. Des démarches peu théorisées

Quelle que soit la légitimité du projet de renforcer le poids des statistiques sociales face aux statistiques économiques, il ne faut pas se cacher l’impossibilité de mettre ces deux domaines sur le même plan. Comme le note Alain Desrosières¹⁰, les statistiques sociales ne peuvent prétendre au même degré de cohérence et d’intégration que les données de la comptabilité nationale : « Peut-on comparer la construction des statistiques sociales au projet des comptes nationaux des années 1950 ? Ce projet était relativement unifié autour d’un type de politique macro-économique, autour d’une certaine représentation théorique de la dynamique des équilibres globaux, et enfin autour d’une manière de décrire et analyser empiriquement ceux-ci dans les tableaux comptables standardisés et articulés, convergeant vers le calcul d’un Produit intérieur brut. Ces tableaux étaient tous exprimés en unités monétaires additives en lignes et en colonnes ». Quels que soient les efforts faits pour étendre cet effort de quantification et d’unification au domaine social, ils se heurteront à deux difficultés majeures : premièrement, « les objectifs des politiques sociales sont multiples, souvent peu liés entre eux. Il est donc difficile de les intégrer en un modèle d’action unique, comme pouvait l’être le modèle keynésien ». Deuxièmement, « les quantifications sont souvent impossibles, ou relèvent de conventions sur lesquelles n’existe pas de consensus. Le fait de quantifier d’une certaine façon est déjà un choix social ». Il en résulte que l’on ne peut justifier le choix d’un système d’indicateurs sociaux sur une construction conceptuelle aussi stable et universelle que celle qui fonde les indicateurs économiques.

De fait, comme on pourra le constater dans les exemples présentés ci-après, les cadres d’indicateurs effectivement utilisés relèvent de démarches pragmatiques et hétérogènes. Ils n’ont le plus souvent aucune assise théorique explicite. Est-il possible de dépasser ce constat négatif et, si oui, dans quelles directions se tourner pour fonder sur une base théorique solide une évaluation quantifiée de l’état de la société ? La seconde partie de ce rapport est consacrée à la discussion de quelques approches théoriques (théories du bien-être et de la justice sociale, théorie du capital social) susceptibles de fonder une évaluation du bien-être social. Cet examen rapide débouchera sur un constat sans appel (et d’ailleurs peu surprenant) : on doit recourir à des critères de jugement non scientifiques pour classer les états de la société et évaluer le résultat des politiques.

1.1.6. Assumer et expliciter la relation des systèmes d’indicateurs aux enjeux sociaux qui les sous-tendent

D’où la suggestion de fonder politiquement les systèmes d’indicateurs en partant du fait qu’ils expriment toujours un regard et un « questionnement » particulier sur l’état de la société. L’exigence de fondement normatif se ramène alors à celle de formuler un questionnement socialement pertinent. C’est particulièrement évident lorsque les indicateurs ont une finalité directement évaluative (à l’instar des indicateurs de suivi des plans nationaux de lutte contre l’exclusion sociale). Dans un tel cas de figure, la pertinence des indicateurs se rapporte à leur capacité à mesurer l’atteinte des objectifs de la politique évaluée. On reviendra plus longuement sur cette conception constructiviste et démocratique des indicateurs, en soulignant qu’elle n’est en rien opposable à la rigueur scientifique. L’éclairage fourni par les théories dont il sera question plus loin peut au moins contribuer à donner un

¹⁰ « La mesure et son usage : harmonisation et qualité des statistiques sociales », publié dans la revue *STATECO* de l’Insee, n°90-91, août-décembre 1998.

contenu plus précis aux diverses notions de ce qu'est une « vie (sociale) bonne » véhiculées par le sens commun (à travers des expressions telles que « bien-être », « qualité de la vie », « cohésion sociale », etc.).

On esquissera par ailleurs (dans la troisième partie) une théorie informationnelle et communicationnelle des indicateurs, centrée sur l'analyse de leurs fonctionnalités techniques (fiabilité et disponibilité de l'information, comparabilité, univocité, qualités expressives, représentativité, complétude, etc.). Comment concevoir les systèmes d'indicateurs pour qu'ils dirigent l'attention sur les questions les plus importantes et communiquent efficacement une information pertinente ?

1.2- Quelques exemples

L'énumération qui suit vise surtout à illustrer la diversité des pratiques qui relèvent plus ou moins strictement de la catégorie « indicateurs sociaux ». Elle n'a aucune prétention à l'exhaustivité, ni même à la représentativité. On a du renoncer à la présenter sous forme d'une typologie structurée, compte tenu des multiples critères de différenciation qu'il serait nécessaire de combiner :

- organismes producteurs (administration nationale ou internationale, fondation...),
- finalités (benchmarking, évaluation, mesure d'une évolution),
- présence ou nom d'indicateurs composites à visée synthétique,
- champs couverts (« social » au sens plus ou moins large du terme, socio-économique, développement humain, développement durable, qualité de la vie...).

1.2.1. Indicateurs sociaux publiés par des administrations ou agences nationales

a) Dans de nombreux pays, les agences ou administrations statistiques publient des recueils de statistiques sociales, analogues aux *Données sociales* de l'INSEE. En règle générale, les données contenues dans ces documents n'ont pas le statut d'indicateurs sociaux au sens propre du terme. Nos observations à ce sujet recourent totalement celles faites en 1995 par Joachim Vogel : « *There are not many examples of comprehensive official social indicator systems that are institutionalized at the national level. So-called « national social reports » and « social statistics compendia » go beyond social indicators in this narrower sense. They usually cover a wealth of statistics that have not been explicitly adopted as official, and they usually do not even enumerate official social indicators »*¹¹

b) Parmi toutes ces données, certaines ont cependant acquis, de droit ou de fait, un statut particulier dans le débat public, à l'instar du chiffre de demandeurs d'emploi en fin de mois en France. Aux Etats-Unis, un petit nombre d'indicateurs publiés par le *Census Bureau* et le *Bureau of Labor Statistics* polarisent l'attention des médias et des hommes politiques :

- Taux de pauvreté : le rapport annuel du *Census Bureau* comporte une mesure très attendue et controversée du taux de pauvreté. Il ne s'agit pas d'un indicateur d'inégalité (il ne mesure pas l'écart entre le revenu des déciles inférieurs et le revenu médian) mais d'une mesure absolue de la pauvreté basée sur l'importance supposée des dépenses d'alimentation dans le budget des ménages pauvres (1/3 dans les années 60). Le seuil de pauvreté est actualisé chaque année avec l'indice des prix de l'alimentation. Le caractère rustique de cet indicateur contraste avec les raffinements de la littérature économique consacrée à la mesure de la pauvreté¹². Au sein même du *Census Bureau*, des chercheurs travaillent sur des mesures alternatives (toujours en terme de pauvreté absolue), fondées sur le coût d'un ensemble plus large de biens et sur la prise en compte des prestations sociales¹³. Cette nouvelle mesure

¹¹ « Social indicators and social reporting, Traditions and current options of comparative social statistics », note pour l'OCDE, 1995.

¹² DREES, Ministère des Affaires sociales, *Mesurer les inégalités. De la construction des indicateurs au débat sur les interprétations*. 2000.

¹³ Suite aux travaux effectués à sa demande par la *National academy of sciences* en 1995, le gouvernement a demandé aux différentes agences et au *Census bureau* d'étudier l'impact qu'aurait la

conduit à un taux de pauvreté plus élevé (16% contre 13% en l'an 2000), mais dont l'évolution est très similaire à celle du taux officiel.

- Le *Census Bureau* publie également une fois par an des statistiques très commentées sur la distribution des revenus.

- Quelques autres indicateurs ont une grande importance dans le débat public : taux de chômage, criminalité et, dans une moindre mesure, données relatives aux performances comparées du système éducatif.

c) Plus rarement, les agences nationales publient des indicateurs sociaux au sens précis du terme, à savoir un petit nombre d'indicateurs sélectionnés et mis en valeur dans le cadre d'une procédure de compte-rendu social à caractère officiel. Relèvent de cette catégorie les indicateurs sociaux de *Statistiques Canada* joints chaque année au rapport au Parlement présenté par le président du Conseil du Trésor. Ils comprennent les rubriques suivantes :

- Santé, environnement et sécurité physique : qualité de l'air, qualité de l'eau, espérance de vie, mortalité infantile, crimes de violence et ensemble des crimes relevant du Code criminel ;
- Possibilités et participation économiques : niveau d'instruction, alphabétisation, revenu, activité, recherche et développement ;
- Participation sociale : vote, bénévolat.

1.2.2. L'indicateur de développement humain (IDH) du PNUD

L'IDH est obtenu comme la moyenne arithmétique de trois indicateurs élémentaires (espérance de vie, illettrisme et revenu). Deux caractéristiques méritent d'être soulignées : 1) il s'agit d'un indicateur socio-économique, qui prend en compte avec un poids égal la richesse économique et deux dimensions majeures du développement humain (la santé et l'éducation) ; 2) pour chacun des trois critères, l'indicateur retenu reflète l'écart relatif¹⁴ par rapport au pays le mieux placé. Dans ses rapports annuels, le PNUD publie plusieurs autres indices (indice de pauvreté, d'inégalité entre les sexes, etc.). En dépit de sa simplicité, l'IDH est le résultat d'un important travail de réflexion sur la mesure du développement. Ses principaux atouts sont d'être fondé sur des données relativement fiables et comparables et de refléter des aspects du développement dont l'importance ne peut être contestée. Les retombées médiatiques et politiques de l'IDH sont impressionnantes. Comme le souligne Amartya Sen (Annexe 1), il a puissamment contribué à la notoriété du PNUD et à la diffusion de son rapport annuel.

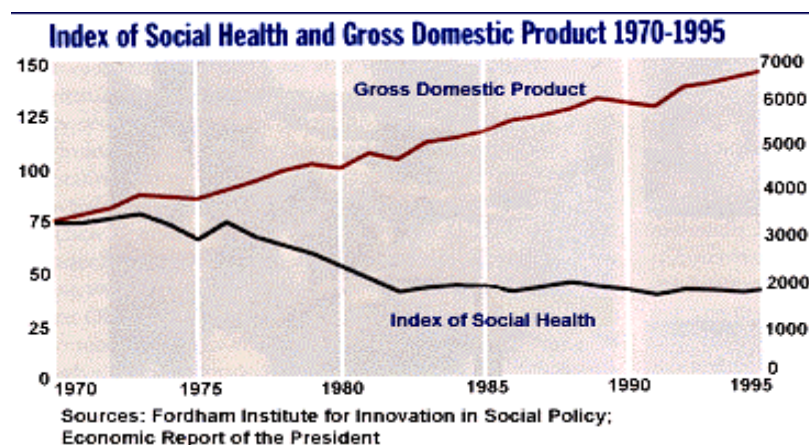
1.2.3. Autres indicateurs synthétiques de bien-être

Contrairement à l'indicateur du PNUD, ces indicateurs sont le résultat d'initiatives non officielles à caractère parfois « militant », même si certains d'entre eux ont été adoptés par des administrations nationales. Leurs promoteurs ne se cachent pas de vouloir « conscientiser » leurs concitoyens, voire de provoquer des changements politiques et sociaux. Alors que l'indicateur du PNUD est utilisé à des fins exclusivement comparatives, les indicateurs décrits ci-dessous sont utilisés pour mettre en évidence l'écart croissant (du moins aux Etats-Unis) entre la richesse économique et le développement social.

mise en place d'indicateurs de pauvreté alternatifs sur les différents instruments du *Welfare*, puisque nombre d'entre eux, au niveau fédéral et surtout au niveau des états et des comtés se réfèrent à ces seuils de pauvreté pour définir, par exemple, des règles d'éligibilité. Ces travaux n'ont pas eu, à ce jour, de suites officielles.

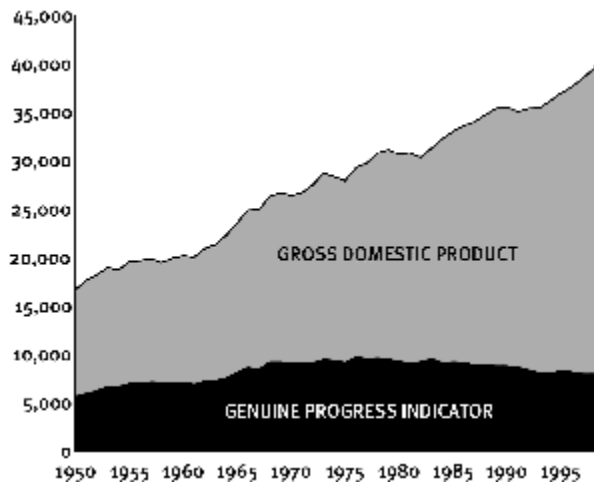
¹⁴ C'est à dire le quotient entre, d'une part (numérateur), la différence de la valeur de la variable entre le pays considéré et le pays le mieux placé et d'autre part (dénominateur), cette même différence entre les pays le mieux et le moins bien placé.

a) L'indicateur de « Santé sociale » publié depuis 1987 dans le cadre d'un rapport annuel du *Fordham Institute for Innovation in Social Policy* (New-York). Cet indicateur est calculé à partir de 16 indicateurs élémentaires (*Infant mortality, Child abuse, Child poverty, Youth suicide, Teenage drug use, High school dropouts, Teenage births, Unemployment, Wages, Health care coverage, Age 65 plus poverty, Life expectancy, Violent crime, Alcohol related traffic fatalities, Affordable housing, Inequality in family income*). Dans le cas des Etats-Unis, l'indicateur progresse parallèlement au PIB jusqu'au début des années 70 et s'en écarte par la suite. Depuis 1998, l'agence canadienne « Développement des ressources humaines Canada » a appliqué le même indice (légèrement modifié) au Canada, avec sensiblement la même conclusion (les deux indicateurs divergent plus tardivement). L'indice est également utilisé par l'Etat du Connecticut. Parallèlement à ses travaux, le Fordham Institute milite pour la création d'un « *Council of Social advisors* » qui serait chargé d'élaborer un rapport annuel sur l'état social de la nation.



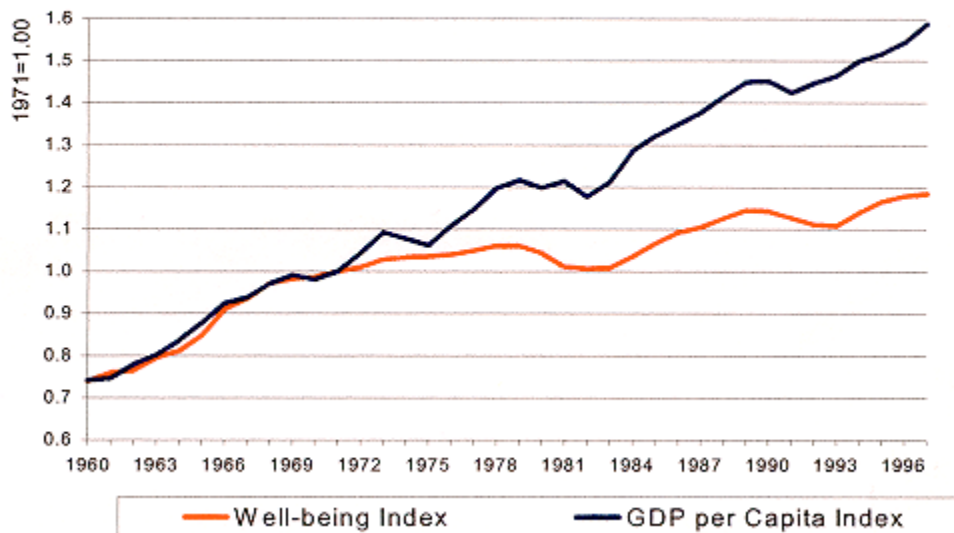
b) L'« indicateur de progrès véritable » (*Genuine Progress Indicator*) élaboré par la Fondation *Redefining Progress* dont le siège est à San Francisco. Contrairement aux précédents, cet indicateur a un caractère monétaire. Il est obtenu en complétant le PIB, de la manière suivante :

- Addition de productions non prises en compte dans les comptes nationaux : services domestiques, services rendus par les biens durables et les infrastructures ;
- Soustraction de flux économiques liés à des désutilités provoquées par la croissance économique : dépenses de réparation (pathologies liées à la pollution, dépenses de sécurité, etc.), coûts engendrés par les divorces et les crimes (sic), dépréciation de l'environnement.



c) Dans la même logique que le précédent (extension de la comptabilité nationale, monétarisation du non monétaire), l' « Indicateur de bien-être économique » d'Osberg et Sharpe a un caractère plus économique¹⁵. Il s'attache à mesurer un bien-être économique individuel « élargi » prenant en compte, outre la consommation de biens et services (avec une pondération de 0,4), un certain nombre d'autres « utilités » traduites en termes monétaires (gains d'espérance de vie, insécurité économique, utilités liées au patrimoine, aversion pour les inégalités, déséconomies d'échelle liées à l'évolution des modes de vie). Probablement plus consensuel que les deux précédents, cet indicateur fait apparaître lui aussi un décrochage par rapport au produit national. Pour les Etats-Unis et le Canada, la tendance d'évolution du bien-être demeure toutefois positive à moyen terme.

Chart 7: Economic Well-Being Index and GDP per Capita Index, United States



Source : Osberg et Sharpe

¹⁵ Osberg, L. *International Comparisons of Trends in Economic Well-being*, Paper presented at the annual meeting of the American Economic Association, January 7-9, 2000, Boston, Massachusetts.

1.2.4. Les indicateurs de développement durable

Conformément aux définitions désormais officielles du développement durable¹⁶, ces indicateurs ne se limitent pas au domaine de l'environnement. De nombreux pays et organisations ont élaboré leurs propres systèmes d'indicateurs de développement durable. Dans l'ensemble, ces cadres d'informations se caractérisent par leur hétérogénéité et par une absence de fondement théorique clair. Parmi de multiples exemples, on peut citer les 134 indicateurs de développement durable des nations unies, répartis en 4 catégories : indicateurs sociaux (41 indicateurs), économiques (23 indicateurs), environnementaux (55 indicateurs) et institutionnels (15 indicateurs). Dans chaque catégorie, on trouve aussi bien des indicateurs de moyens (« dépenses consacrées à l'équipement par habitant »), de contexte (« changement de la condition des sols ») que de résultats. La logique de cet ensemble d'indicateurs s'apparente davantage à celle d'un recueil de statistiques qu'à celle d'un système d'indicateurs sociaux.

Dans le cadre des travaux de l'ONU, la France mène sa propre réflexion sous l'égide de l'Institut français de l'environnement (IFEN). Une vaste consultation des collectivités territoriales et des administrations a été entreprise au cours de l'année 2001, dans le but de sélectionner les indicateurs les plus importants sur la base d'un premier document.

Approche française pour la construction d'indicateurs de développement durable : une structure en 9 modules

- 1 - Efficacité de l'appareil productif (couplage / découplage)
- 2 - Prélèvements et pollutions critiques
- 3 - Gestion patrimoniale
- 4 - Répartition et inégalités spatiales
- 5 - Globalisation et gouvernance
- 6 - Accès aux revenus, services et patrimoines, inégalités et exclusions
- 7 - Satisfaction, préférences, engagement, politiques et gouvernance
- 8 - Principes de responsabilité et de précaution
- 9 - Résilience, adaptabilité, flexibilité, développement de la réactivité

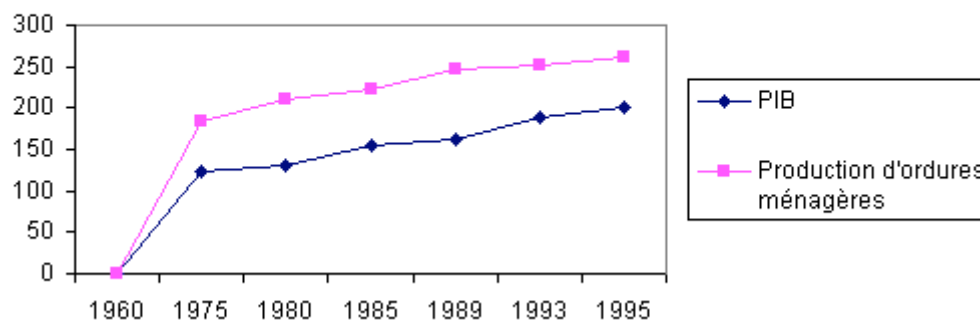
L'idée est d'évaluer dans quelle mesure une certaine dynamique et structuration du développement (module 1) est susceptible de satisfaire les besoins des générations futures (modules 6 à 8), ce qui suppose un renouvellement approprié des différentes formes de capitaux et de patrimoines (modules 2 à 5). Le module 9 essaie d'apprécier la capacité du système d'activités ainsi décrit à réagir à des événements extérieurs (IFEN, 1997).

¹⁶ Cf. la définition du Rapport Brundtland : *Le développement durable est le développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.*

Un exemple d'indicateur "couplage/découplage" : la production de déchets ménagers

Cet indicateur est un bon marqueur des modes de consommation. En France, on constate un couplage entre production d'ordures ménagères et PIB sur 30 ans. La tendance est similaire dans les pays de l'Union européenne (Agence européenne de l'environnement, 1999).

Evolution comparative de la production d'ordures ménagères et du PIB
(indice base 100 en 1960)



Source : Insee, d'après Ademe

L'approche « PSR » (Pressure-State-Response)

Les documents présentant les systèmes d'indicateurs de développement durable font fréquemment référence au modèle dit « PSR » (*Pressure-State-Response*). Cette approche vise à fournir une vue synthétique des principales menaces pesant sur le développement durable et des politiques mise en œuvre pour y faire face. Il est recommandé de classer les indicateurs (principalement environnementaux) en trois catégories :

- les indicateurs représentatifs des pressions exercées sur l'environnement
- les indicateurs représentatifs des changements induits dans l'état de l'environnement
- les indicateurs représentatifs des réponses apportées par les politiques publiques.

« *The PSR framework merely states that human activities exert pressures (such as pollution emissions or land use changes) on the environment, which can induce changes in the state of the environment (for example, changes in ambient pollutant levels, habitat diversity, water flows, etc.). Society then responds to changes in pressures or state with environmental and economic policies and programs intended to prevent, reduce or mitigate pressures and/or environmental damage* »¹⁷

Cette grille est généralement appliquée de manière souple et il ne semble pas qu'elle confère une réelle homogénéité aux cadres d'indicateurs de développement durable qui voient le jour dans différents pays.

¹⁷ Présentation de *Livestock Environment and Development Initiative*, LEAD, initiée par la FAO).

1.2.5. Les indicateurs de qualité de la vie

Il s'agit d'une approche distincte des précédentes, particulièrement pertinente pour comparer des villes ou des territoires. Il existe de nombreux projets, mais apparemment peu de réalisations. On peut mentionner ici deux initiatives :

a) L' « Audit urbain » réalisé par la Commission européenne. Il a permis d'établir une comparaison très complète de la qualité de la vie dans 58 villes européennes sur la base d'un vaste ensemble d'indicateurs (cf. annexe 2) couvrant cinq grands domaines : indicateurs socio-économiques, engagement civique, niveau d'éducation, qualité de l'environnement, culture et loisirs. Les résultats, publiés en août 2000, sont disponibles sur le site de la Commission.

b) L'initiative des Réseaux canadiens de recherche en politique publique (RCRPP). Son intérêt réside dans la méthode participative adoptée : une vaste consultation de la population canadienne a été lancée pour inciter les gens à s'exprimer sur le choix des indicateurs.

« L'objectif visé consiste à créer un ensemble original d'indicateurs nationaux de qualité de la vie qui tiendront compte de l'éventail des enjeux que les citoyens jugent véritablement importants dans ce domaine. Les indicateurs contribueront aussi à établir un langage commun dans le cadre d'un dialogue entre les secteurs public, privé et bénévole, et donc à susciter un débat mieux équilibré sur les priorités publiques en tenant compte de leurs dimensions sociales, économiques, environnementales et autres. De plus, le projet s'emploiera à préparer un guide qui permettra d'aider les collectivités à élaborer leur propre ensemble d'indicateurs en s'inspirant de l'expérience vécue par les collectivités que nous aurons consultées »

Des résultats préliminaires de cette consultation sont d'ores et déjà disponibles

(www.cprn.com/corp_f/qolip).

c) L'Etat de l'Ontario (Canada) publie chaque année un indice synthétique de qualité de la vie. Cet indicateur inclut les éléments suivants :

- Social : enfants confiés à des « *Children's Aid Societies* », bénéficiaires de l'assistance sociale, liste d'attente des établissements d'hébergement.
- Santé : enfants à faible poids de naissance, personnes âgées en attente de placement dans un établissement de soin de long séjour, nouveaux cas de cancer.
- Economie : nombre de chômeurs, de personnes employées, de faillites.
- Environnement : nombre d'heures pendant lesquelles l'air est de qualité médiocre ou mauvaise, déchets et rejets dans l'environnement, tonnes de déchets faisant l'objet d'un tri sélectif.

1.2.6. Les indicateurs comparatifs de l'Union européenne

a) Indicateurs structurels

Pour la première fois en septembre 2000, la commission européenne a présenté un ensemble d'indicateurs à utiliser dans le rapport de synthèse destiné au Conseil européen du printemps 2001. L'objectif est de donner une unité de présentation au rapport de synthèse. Il s'agit d'une part de « *mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne* » (qui vise à faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ») et, d'autre part « *d'évaluer l'efficacité des politiques menées* ». Les conclusions du sommet de Lisbonne appellent à l'élaboration d'un rapport et d'indicateurs dans quatre domaines d'action: l'emploi, l'innovation, la réforme économique et la cohésion sociale. La commission propose 27 indicateurs clefs dans les 4 domaines considérés. Ces indicateurs ont une coloration nettement économique (cf. encadré).

Liste des 27 indicateurs	Liste des 11 indicateurs à développer
<hr/> <p>I. Emploi</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Taux d'emploi 2. Taux d'emploi féminin 3. Taux d'emploi des travailleurs âgés 4. Taux de chômage 5. Taux de chômage de longue durée 6. Taux de prélèvement sur les bas salaires 7. Formation permanente (participation des adultes à l'éducation et à la formation) <hr/>	<hr/> <p>I. Emploi</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Flux de chômage de longue durée 2. Qualité du travail 3. Emplois vacants 4. Taux d'imposition effectif marginal <hr/>
<p>II. Innovation et recherche</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dépenses publiques d'éducation 2. Dépenses de R&D 3. Dépenses relatives aux TIC 4. Niveau d'accès à Internet 5. Brevets dans les secteurs de haute technologie 6. Exportations de produits de haute technologie 7. Capital-risque <hr/>	<p>II. Innovation et recherche</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Dépenses publiques et privées consacrées aux ressources humaines 6. Démographie des entreprises 7. Commerce électronique <hr/>
<p>III. Réforme économique</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Intégration du commerce 2. Niveaux des prix relatifs et convergence des prix 3. Prix dans les industries de réseau 4. Marchés publics 5. Aides d'État sectorielles et ad hoc 6. Pénétration bancaire transfrontalière 7. Capitaux levés sur les marchés boursiers <hr/>	<p>III. Réforme économique</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Immatriculations d'entreprises 9. Environnement réglementaire 10. Nombre d'opérateurs dans les industries de réseau 11. Coût du capital <hr/>
<p>IV. Cohésion sociale</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Répartition des revenus (ratio des quintiles de revenus) 2. Taux de pauvreté avant et après transferts sociaux 3. Persistance de la pauvreté 4. Ménages sans emploi 5. Cohésion régionale (écarts régionaux du PIB par habitant en SPA) 6. Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leur étude ou une formation quelconque 	<p>IV. Cohésion sociale</p> <p>Des indicateurs seront développés par le Groupe de haut niveau sur la protection sociale (cf. ci-dessous)</p>

b) Les indicateurs d'inclusion sociale

Ces indicateurs doivent être utilisés pour le suivi des plans nationaux de lutte contre l'exclusion sociale. Des recommandations ont été faites dans un rapport remis à la Commission en octobre 2001¹⁸.

¹⁸ Atkinson, Cantillon, Marlier, Nolan, *Indicators for Social Inclusion in the European Union*, Août 2001.

Summary of Recommendations for Individual Indicators

Level 1

- Risk of financial poverty as measured by 50% and 60% of median using OECD modified equivalence scale
- Income inequality as measured by the quintile share ratio (S80/S20)
- Proportion of those aged 18-24 who have only secondary education and are not in education or training leading to a qualification at least equivalent
- Overall and long-term unemployment rates measured on ILO basis
- Proportion of population living in jobless households
- Proportion failing to reach 65 OR ratio of those in bottom and top quintile groups who classify their health as bad or very bad on the WHO definition
- Proportion of people living in households which lack specified housing amenities or have specified housing faults

Level 2

- Proportion of the population living in households below 40% (where statistically reliable) and 70% of median, and proportion below 60% of the median fixed in real terms at a specified date
- Value of 60% of median threshold in PPS for 1 and 4 person households
- Proportion of the population living in households that are persistently at risk of financial poverty
- Mean and median equivalised poverty gap – for 60% of median
- Income inequality as measured by the decile ratio and the Gini coefficient
- Proportion of the population aged 18-59(64) with only lower secondary education or less
- Proportion of discouraged workers and proportion of the population non-employed (as a percentage of the total population aged 18-59 (or 64) excluding those in full-time education)
- Proportion of people living in jobless households with current income below 60% of the median
- Proportion of the employed living in households at risk of poverty (60% median)
- Proportion of the employed who are low paid
- Proportion of people unable to obtain medical treatment for financial reasons or on account of waiting lists
- Proportion of the population living in overcrowded housing
- Proportion of people living in households that have been in arrears on rent or mortgage payments
- Proportion of people living in households unable in an emergency to raise a specified sum

Both Levels 1 and 2 should be provided with breakdowns by most relevant variables, with a particular focus on disaggregation by gender and regions

Indicators for EU Process to be Developed

- Non-Monetary indicators of deprivation
- Differential access to education
- Housing of poor environmental quality
- Housing cost
- Homelessness and precarious housing
- Literacy and numeracy
- Access to public and private essential services
- Social participation and access to Internet”

1.2.7. Les indicateurs sociaux de l'OCDE

L'OCDE publie depuis de nombreuses années des données comparatives relatives aux différents domaines de la politique sociale (emploi, santé, éducation). Une nouvelle publication « Panorama de la société : les indicateurs sociaux de l'OCDE » rassemble désormais ces données de manière

synthétique. On y trouve un tableau d'ensemble des tendances sociales et de l'action des gouvernements et des indicateurs portent sur des aspects aussi divers que le nombre de demandeurs d'asile, de suicides et de divorces, la fécondité, l'emploi et le chômage, le taux de remplacement (pour les revenus de transferts), le nombre de journées de travail perdues pour cause de grève, la population carcérale, les écarts de rémunération entre hommes et femmes, la longévité, l'infrastructure sanitaire, les niveaux de formation et à la pauvreté. Trois types d'indicateurs sont distingués : *des indicateurs du contexte social* (revenu national, taux de dépendance économique, taux de fécondité et de divortialité) ; *des indicateurs de l'état de la société*, relatifs aux problèmes sociaux (la pauvreté, par exemple) qui constituent la cible prioritaire de l'action sociale ; enfin, *des indicateurs des actions de la société*, relatifs aux mesures sociales mises en œuvre pour résoudre ces problèmes. Les indicateurs, sont classés en quatre groupes correspondant chacun à un grand objectif de la politique sociale : renforcer l'autonomie ; promouvoir l'équité en aidant les individus à surmonter leurs handicaps sur le plan social ou professionnel ; améliorer l'état de santé de la population ; renforcer la cohésion sociale.

1.2.8. Les rapports publiés par les fondations et think tanks américains

Aux Etats-Unis, les *think tanks* et les fondations jouent un rôle important en matière d'information sociale. Trois exemples parmi d'autres :

- le rapport *The State of working america* publié tous les deux ans par l'*Economic Policy Institute* de Washington, recueil de données très complet sur la situation des travailleurs américains ;
- le *Kid's Count Data Book* de la *Annie E. Casey Foundation* présente chaque année un ensemble très complet d'indicateurs comparatifs sur la situation des enfants pour les 50 Etats américains ;
- un rapport publié pour la première fois en l'an 2000 par la *Boston Foundation* (*The Wisdom of our choices, Boston's Indicators of Progress, Change and Sustainability*), recueil d'indicateurs sociaux sur Boston (économie, pauvreté, éducation, logement, vie sociale et civique, santé, logement, vie culturelle...), élaboré avec l'aide d'un réseau de 300 personnes (fonctionnaires, universitaires, associations...).

1.2.9. Indicateurs sociaux à caractère sectoriel

Ces indicateurs sont relatifs à un domaine particulier de l'action publique (éducation, santé, lutte contre la criminalité, etc.). On peut citer les indicateurs sectoriels de l'OCDE, ainsi que les travaux des observatoires européens pour la santé et la sécurité au travail, pour l'environnement, pour le développement de la formation professionnelle, pour l'éducation, des drogues et toxicomanie, pour le logement social, des politiques familiales et nationales, des relations industrielles...).

1.2.10. Les tentatives de mesure du capital social

Les travaux autour de la notion de capital social sont parmi les plus novateurs dans le champ des indicateurs sociaux. On revient plus loin sur la notion elle-même (cf. 2.2.5). Schématiquement, l'enjeu est de mesurer la densité et la qualité des liens sociaux. Dans un ouvrage récent¹⁹, Robert Putnam développe une analyse de l'évolution du capital social aux Etats-Unis en s'appuyant sur un important travail empirique. Sur la base d'un indice synthétique de capital social calculé pour chacun des Etats américains (cf. encadré), il établit deux résultats importants (objets de nombreuses controverses des deux côtés de l'Atlantique²⁰) : 1) après avoir augmenté entre 1930 et le milieu des années 1960, le capital social connaît depuis trente ans un déclin accéléré et, 2) on constate une nette corrélation négative entre le niveau du capital social et d'autres indicateurs de « décohésion sociale » : criminalité,

¹⁹ Robert D. Putnam, *Bowling alone, the collapse and revival of American community*, Touchstone, 2001.

²⁰ La question se pose notamment de savoir si les résultats de Putnam sont généralisables à l'ensemble des pays développés. Cf. Jean-Pierre Worms « *Old and new civic and social ties in France* » (à paraître dans un ouvrage collectif édité par Putnam, Oxford University Press) et Peter A. Hall « *Social Capital in Britain* », *British Journal of Politics* n°29, pp. 417-461.

fraude fiscale, échec scolaire, etc. D'autres recherches empiriques sont actuellement conduites par l'équipe de Putnam (*Kennedy school of social science* – Harvard) ainsi qu'à la Banque Mondiale. Pour mesurer le Capital social, il faut prendre en compte trois aspects de la vie sociale : la vitalité des structures associatives (en terme de nombre d'adhésions et d'activités), les comportements (participation électorale, loisirs collectifs...) et les attitudes (la confiance dans ses concitoyens et dans les institutions, face à diverses situations). Le tableau ci-dessous fournit la liste des composants de l'indice synthétique calculé par Putnam ainsi que leur corrélation avec cet indice (sur la base des valeurs observées pour les Etats américains).

Measuring social capital in the American States	
<i>Components of comprehensive Social Capital Index</i>	<i>Correlation with index</i>
Measures of community organizational life	
- Served on committee of local organization in last year (%)	0.88
- Served as officer of some club or organization	0.83
- Civic and social organizations per 1.000 p.	0.78
- Mean number of club meetings attended in last year	0.78
- Mean number of group membership	0.74
Measures of engagement in public affairs	
- Turnout in presidential elections 1988 and 1992	0.84
- Attended public meeting on town or school affairs in last year	0.77
Measures of community volunteerism	
- Number of nonprofit organizations per 1000 p.	0.82
- Mean number of times worked on community project last year	0.65
- Mean number of times did volunteer work in last year	0.66
Measures of informal sociability	
- Agree that « I spend a lot of time visiting friends »	0.73
- Mean number of times entertained at home last year	0.67
Measures of social trust	
- Agree that « Most people can be trusted »	0.92
- Agree that « Most people are honest »	0.84
Putnam, Op. cit. p. 291	

2- L'introuvable fondement théorique de l'évaluation du bien-être social

L'objectif des développements qui suivent n'est pas de présenter, fut-ce de manière très résumée, les résultats obtenus par la théorie économique du bien-être, mais seulement d'évaluer son apport possible à une réflexion sur les indicateurs sociaux, à partir de deux questions. La première est relative à la possibilité de traiter du bien-être social de manière normative, en laissant hors champ les jugements politiques et moraux sur les finalités du développement social. La seconde a trait à la nature des biens (économiques ou autres) qui doivent être pris en compte pour évaluer le bien-être.

2.1. Les approches économiques et leurs limites

2.1.1. La richesse au sens de la comptabilité nationale : une évaluation marchande

Le reproche fait à la comptabilité nationale de ne pas fournir de mesure pertinente du bien-être social relève largement du faux procès. Le projet même d'établir une comptabilité dicte en effet le choix d'évaluer les richesses à l'aune d'un équivalent général qui ne peut-être que monétaire. Cela étant

posé, une conséquence logique, pas toujours bien comprise, de ce choix est de placer l'évaluation marchande à la source des évaluations de la richesse. Comme le résume fort clairement Edmond Malinvaud : « *Le seul principe d'agrégation qui parut viable fut d'utiliser pour chaque bien ou service l'unité monétaire, ou plus exactement de donner à la production une valeur monétaire, par référence au prix auquel elle était vendue, ou aurait pu être vendue*²¹ ». L'un des problèmes auquel se heurte actuellement la Comptabilité nationale, et qui justifie certaines des critiques qui lui sont adressées, résulte du poids croissant d'activités économiques pour lesquelles cette convention marchande ne fournit pas de réponse claire. Le caractère peu satisfaisant de la mesure de la productivité des services révèle la fragilité du partage volume-prix dès que la production n'est plus faite d'objets matériels standardisés. Que l'on soit mieux soigné, les professeurs plus compétents, les administrations plus efficaces, etc., constituent indéniablement des faits économiques que l'on devrait pouvoir mesurer. Or, la Comptabilité nationale ne le permet pas²². La modification de la structure de la production en faveur des services et de l'immatériel rend de ce fait plus douteuse la signification du taux de croissance de l'économie. Il n'est cependant pas évident que la solution consiste à remettre en cause la philosophie actuelle des comptes nationaux pour essayer d'y faire entrer, par exemple, une mesure de l'utilité sociale des activités de service. Le gain d'information risquerait d'être bien maigre comparé à l'inconvénient d'une perte de cohérence du système. Reste que cela n'interdit pas d'élaborer des indicateurs de bien-être économique au sens d'Osberg et Sharpe, (cf. supra) partiellement fondés sur les données de la comptabilité nationale.

De fait, le procès du taux de croissance est d'abord celui de son utilisation, réelle ou supposée, comme mesure de l'évolution de la richesse et du bien-être social. Il se nourrit pour une bonne part de la confusion entre production, richesse, utilité et bien-être introduite par les formulations courantes de la théorie du bien-être. Les termes d'utilité et de bien-être ne font pas partie du vocabulaire de la comptabilité nationale : on ne trouvera pas un seul spécialiste de cette discipline pour prétendre que la consommation des ménages fournit une mesure de leur bien-être. En revanche, la théorie économique du bien-être assimile le bien-être social à l'utilité sociale, fonction des utilités individuelles elle-même fonction des niveaux de consommation. L'utilité n'est pas à proprement parler un équivalent de la richesse (de la valeur), mais elle en dépend directement et exclusivement. Nul ne contestera qu'un accroissement général de la production, toutes choses égales d'ailleurs, améliore le bien-être, mais cela ne signifie pas que l'on puisse se limiter à des fonctions de bien-être social dont les seuls arguments sont des biens pris en compte dans le calcul du PNB.

2.1.2. Les théories du bien-être et du choix social conduisent à une impasse

Cette critique vaut pour toutes les fonctions d'utilité, indépendamment de leur capacité à prendre en compte la question des inégalités. Dans sa version la plus sommaire (définissant l'utilité sociale comme la somme des utilités individuelles), l'utilitarisme ignore les problèmes de répartition et présente un biais évident en faveur des inégalités (dans la mesure où celles-ci peuvent être favorables à un accroissement global de la richesse). Cette première critique n'atteint pas l'ensemble de l'économie du bien-être, dans la mesure où rien n'interdit d'utiliser des fonctions « de type Rawls » $W = \min(U_1, \dots, U_n)$ qui font dépendre le bien-être global de celui des plus démunis. On s'attachera ici à deux critiques plus fondamentales qui visent toute formulation faisant usage d'une fonction d'utilité. La première critique a été formulée depuis longtemps par les économistes eux-mêmes et elle est au point de départ de la « nouvelle économie du bien-être » : d'un point de vue logique, rien n'autorise à supposer la comparabilité (ou la commensurabilité) des utilités individuelles (postulat individualiste). Or, toute fonction d'utilité suppose qu'il existe une commune mesure des bonheurs individuels²³. La seconde critique semble viser également la nouvelle économie du bien-être. Rappelons

²¹ Edmond Malinvaud, *Voies de la recherche macroéconomique*, Odile Jacob 1991, p. 54.

²² Cf. Jean Gadrey, *Services, la productivité en question*, Desclée de Brouwer 1996.

²³ Greffe, X. *Economie des politiques publiques*, Dalloz 1994.

brièvement le principe de Kaldor-Hicks qui en constitue l'un des fleurons : un état de l'économie est jugé supérieur à un autre si, pour parvenir à cet état, les bénéficiaires du changement peuvent potentiellement dédommager les perdants et ainsi en arriver à une amélioration parétienne (qui permet d'améliorer le bien-être d'au moins une personne impliquée sans pour autant détériorer le bien-être des autres). Ce principe se résume en fait à postuler que l'on peut dissocier les problèmes de production et de redistribution ou, ce qui revient à peu près au même, que les diverses formes d'utilité sont monnayables. L'exemple suivant montre quelles conclusions aberrantes peuvent être tirées d'une telle prémisse : en 1991, Laurence Summers, alors économiste en chef à la Banque Mondiale, recommandait que la Banque encourage le transfert des industries polluantes dans les pays en développement, en application directe du principe de Kaldor-Hicks. Si l'on admet que des gains économiques peuvent légitimement compenser les atteintes à la santé des populations, le raisonnement est difficilement attaquant : « la mesure des coûts de santé liés à la pollution dépend des pertes économiques dues à un accroissement de la morbidité et de la mortalité. De ce point de vue, un montant donné de pollution doit être fait là où les salaires sont les plus bas. Je pense que la logique économique qui sous-tend l'exportation des nuisances toxiques dans les pays à bas salaire est impeccable est que nous devons la prendre en compte »²⁴. Supposer que l'on peut compenser monétairement toute atteinte au bien-être revient à renforcer le pouvoir discrétionnaire de l'argent : c'est donc tout sauf un choix politiquement neutre. On revient plus loin sur la manière dont quelques auteurs récents ont placé l'hétérogénéité des biens au cœur de leurs approches du bien-être et de la justice sociale.

Pour contourner l'obstacle de la non-comparabilité des utilités individuelles, K. Arrow a tenté de remplacer les fonctions d'utilité par les préférences (ou plus généralement des relations d'ordre) auxquelles elles sont associées, remplaçant en fait la théorie du bien-être dans le cadre plus large d'une théorie du choix social. Mais cette tentative débouche sur une impasse. Son fameux théorème d'impossibilité (1951) établit qu'*il n'existe pas de procédure permettant de classer les états de la société sur la seule base des préférences individuelles*, dès lors que l'on s'astreint à respecter quatre conditions : efficacité parétienne, absence de dictature, indépendance (qui exige que le choix parmi un ensemble de décisions alternatives ne dépende que des préférences relatives à cet ensemble de solutions), non restriction du domaine (il est possible d'opérer un classement complet et transitif de l'ensemble des solutions pour tout ensemble concevable de préférences individuelles).

2.1.3. Amartya Sen, continuateur ou liquidateur de la théorie du bien-être ?

Dans sa conférence Nobel²⁵, Amartya Sen suggère que la seule issue pour l'économie du bien-être consiste à remettre en cause l'hypothèse de non comparabilité des utilités individuelles. Si les économistes veulent prétendre qu'une situation est meilleure qu'une autre, ils doivent s'autoriser certains jugements comparatifs sur le bien-être des individus. L'apport principal de Sen en ce domaine est d'explorer l'hypothèse « raisonnable » d'une levée partielle du postulat individualiste : « Il se peut que nous puissions faire des comparaisons interpersonnelles dans une certaine mesure, mais pas pour toutes les comparaisons, ni pour tous les types de comparaisons, ni avec une très grande exactitude ». Sen prend ensuite l'exemple de l'incendie de Rome par Néron « Il se peut que nous n'ayons pas beaucoup de difficulté à accepter la proposition selon laquelle le gain d'utilité que l'empereur Néron a retiré de l'incendie de Rome était plus faible que la somme totale de la perte d'utilité de tous les autres Romains victimes du feu ». Des résultats formels établis par Sen, il découle que « des comparaisons interpersonnelles ordinales [c'est à dire nécessitant un simple classement] sont suffisantes pour rompre le résultat d'impossibilité » [de K. Arrow]. Par rapport à l'approche procédurale d'Arrow, Sen marque

²⁴ Cité par House, repris dans Bernard Perret *L'évaluation des politiques publiques*, collection Repères, La Découverte 2001.

²⁵ « La possibilité du choix social - Conférence Nobel », *Revue de l'OFCE* n° 70, juillet 1999.

le retour à une approche plus substantive du bien-être, affirmant la possibilité de porter des jugements de bien-être sur une base autre que celle du vote. Pour y parvenir, Sen doit cependant assumer une posture normative, ce que ses prédécesseurs dans le champ de la théorie du bien-être prétendaient éviter. De ce point de vue, son œuvre marque une véritable « coupure épistémologique » (cf. infra).

2.2. Rawls, Sen, Walzer et la pluralité des biens

2.2.1. John Rawls : le bien-être est conditionné par l'accès aux « biens premiers »

L'idée selon laquelle le Bien-être ne dépend pas uniquement du niveau de ressources économiques n'a, de toute évidence, rien de très novateur, du moins pour les philosophes. Dans sa théorie de la justice, John Rawls considère ainsi un ensemble de « biens premiers » nécessaires au bien-être individuel (« dont chacun est supposé avoir besoin »)²⁶. Ces biens sont de deux ordres :

- les biens premiers naturels (santé, talents), qui ne dépendent pas directement de l'organisation sociale,
- les biens premiers sociaux : libertés de base (nécessaires au développement et à l'exercice des facultés morales) ; liberté de circuler et de choisir son activité (nécessaire à la réalisation de « fins ultimes ») ; pouvoirs et prérogatives des fonctions et des postes de responsabilité (dans les institutions politiques et économiques) ; revenu et richesse (" moyens polyvalents (munis d'une valeur d'échange) ; on en a besoin pour réaliser directement ou indirectement une gamme étendue de fins, quelles qu'elles soient") ; bases sociales du respect de soi (constituées par "les aspects des institutions de base qui sont en général essentiels aux citoyens pour qu'ils possèdent un sens aigu de leur propre valeur en tant que personnes et pour qu'ils soient capables de développer et d'exercer leurs facultés morales et de faire progresser leurs buts et leurs fins avec confiance en eux-mêmes").

Pour Rawls, une société juste est une société qui assure une répartition équitable des biens premiers sociaux, en tenant compte du fait que les individus sont inégaux en terme de biens premiers naturels. On ne discutera pas ici les idées de Rawls sur la justice sociale. Pour ce qui concerne notre objet, leur importance tient dans l'affirmation de la non substituabilité des biens : toutes les formes de richesse ne sont pas à mettre sur le même plan quand on cherche à définir un état souhaitable de la société.

2.2.2. Amartya Sen : le bien-être comme capacité d'agir

Dans l'approche de Rawls, le bien-être individuel est défini en terme d'accès à un ensemble de biens (même si la définition de ces biens est suffisamment large pour inclure des aspects relevant de l'activité et des modes de vie). Comme le remarque Sen en critiquant Rawls, on peut contester cette limitation et adopter un point de vue plus large, prenant en compte l'interaction des individus et des ressources auxquelles ils ont accès :

« On peut améliorer cette procédure [de Rawls] en prenant en compte non seulement la possession des biens premiers et des ressources, mais aussi les différences existant entre individus pour les transformer en capacité de bien vivre » (conférence Nobel). Dans cette perspective, Sen souligne, premièrement, le fait que les individus sont les acteurs de leur propre bien-être et, deuxièmement, que ce bien-être dépend de la « réalisation des buts et des valeurs qu'une personne a des raisons de poursuivre, qu'elles soient en rapport ou non avec son propre bien être »²⁷. En termes plus triviaux, on pourrait résumer le message de Sen en disant que le bien-être dépend autant du *faire* que de *l'avoir*. Pour préciser comment les biens économiques contribuent au bien-être, Sen introduit les deux concepts importants de fonctionnements (*functionings*) et de capacités (*capabilities*). Les fonctionnements sont les modes de vie et pratiques sociales qui déterminent l'usage des biens et leur confèrent une plus ou moins grande utilité. Par exemple, une bicyclette peut être, suivant le degré de

²⁶ J. Rawls, *Théorie de la Justice*, Paris, Seuil, 1987.

²⁷ *Inequality reexamined*, Oxford India Paperbacks 1995, p. 56.

développement économique, un accessoire de loisir ou un mode de transport absolument vital. Les capacités, représentent la capacité réelle qu'ont les individus d'atteindre les buts qu'ils se fixent. Elles sont à rapprocher du concept de « liberté réelle » de Marx. Comme Rawls, Sen attache une grande importance à la liberté. Toutefois, tandis que Rawls considère celle-ci comme un bien *privé* et *sans rapport direct avec les biens économiques*, Sen insiste au contraire à la fois sur son caractère de bien public et sur son interdépendance avec les biens économiques. La différence avec Rawls peut paraître minime, mais elle modifie sensiblement les perspectives en matière de justice sociale et d'évaluation du bien-être. Au concept traditionnel et « Welfariste » de la justice distributive, Sen substitue un concept plus large, basé sur l'évaluation des « opportunités réelles » des individus. Il en résulte un déplacement du regard des biens eux-mêmes à ce qu'ils procurent, des revenus à ce qu'ils permettent d'accomplir²⁸. On ne saurait sous-estimer la rupture que représente la notion de capacité par rapport à la conception utilitariste du bien-être. Plus que comme un théoricien « formaliste », Sen restera comme celui qui a réintroduit dans la théorie économique de très vieilles intuitions de la philosophie quelque peu occultées par deux siècles d'économie politique :

« *Sen challenges a basic assumption of the utilitarian tradition (the idea that value lies only in the attainment of personal happiness) by turning to the Aristotelian tradition and assigning value to human action or agency. A society that enables its citizens to aspire to greatness, to develop virtues and loyalties, to become skilled and artistic, and to attain wisdom is far better than a society that merely provides the mean to satisfy desires* »²⁹.

2.2.3 Quelles conséquences pour la mesure du bien-être ?

Sen lui-même considère que ses idées ont des implications pour la mesure du bien-être et du niveau de développement : « *The basic concern...is with our capability to lead the kind of lives we have reason to value. This approach can give a very different view of development from the usual concentration on GNP or technical progress or industrialization, all of which have contingent and conditional importance without being the defining characteristics of development* »³⁰. En pratique, la perspective de Sen incite à prendre en compte les libertés réelles, c'est à dire la possibilité concrète qu'ont les gens d'accomplir certaines actions importantes de leur point de vue. Faisant visiblement écho à Sen, le rapport du PNUD pour 1997 observe ainsi que : « Le développement humain est un processus d'élargissement des choix des gens. Elargir les possibilités de choix des gens peut être obtenu par le développement des capacités et fonctionnements humains ». Pour autant, les indicateurs du PNUD restent assez sommaires de ce point de vue, se limitant au statut des pays vis à vis des conventions internationales relatives aux droits de l'homme et à des indicateurs d'égalité entre les sexes (*Gender related development index, Gender empowerment measure*, etc.). Tout ou presque reste à faire pour élaborer des « indicateurs de capacité d'action », en lien notamment avec la mesure des inégalités. Il serait notamment intéressant de mesurer la capacité des individus à faire face aux problèmes de leur vie quotidienne (déplacements, entretien du logement, soins, loisirs, etc.) et à choisir leur mode de vie (gestion du temps, etc.). Une enquête du *Census Bureau* des Etats-Unis représente un premier pas dans ce sens : on y mesure la proportion de citoyens américains qui peuvent faire face à un certain nombre de besoins de base, par exemple ceux qui « ont besoin de voir un médecin mais qui ne peuvent le faire » (5,7% en 1995)³¹. Il semble qu'un indicateur de ce type, parce qu'il se réfère à une situation précise, échappe aux critiques méthodologiques habituellement faites aux indicateurs « subjectifs »³².

²⁸ Michel Maric, « Egalité et équité : l'enjeu de la liberté. Amartya Sen face à John Rawls et à l'économie normative », *Revue française d'économie*, vol. XI, n° 3, 1996, pp. 95-125.

²⁹ Clifford W. Cobb « Measurement tools of the quality of life », *Redefining Progress*, Juin 2000.

³⁰ *Development as freedom*, Anchor books, 2000, p. 285.

³¹ *Extended Measures of Well-Being : Meeting Basic Needs* (juin 1999).

³² Si on interroge un ménage sur ses difficultés à « joindre les deux bouts » sa réponse dépendra autant de son histoire passée et de ses attentes que de sa situation objective.

2.2.4. Michael Walzer et l'hétérogénéité des biens

L'ouvrage majeur du philosophe américain Michael Walzer « Sphères de justice »³³ est une critique explicite de la théorie de la justice de Rawls. Schématiquement, Walzer reproche à Rawls de discuter abstraitement des principes de la justice redistributive en ignorant le fait que, dans les sociétés réelles, les critères de répartition des biens sociaux sont toujours conditionnés par la nature particulière de ces biens. Dans une certaine mesure, Rawls reconnaît cette relativité des principes à la nature des biens, puisque l'exigence d'équité ne concerne que les biens premiers. Walzer va cependant plus loin en montrant que l'impératif égalitaire ne peut pas être compris de la même manière selon qu'il s'applique à la santé, à l'éducation, à l'accès à la justice, à la répartition des travaux pénibles, à l'accès aux responsabilités, etc. En conséquence, il est erroné de penser que des principes de justice tels que ceux formulés par Rawls puissent avoir une portée pratique et universelle. Walzer observe que la répartition des biens sociaux s'opère selon trois principes : le marché, le mérite (à chacun selon son mérite) et le besoin (à chacun selon ses besoins). Le poids respectif de ces trois principes ne peut être fixé par aucune règle abstraite : il dépend de la manière dont les citoyens comprennent les exigences sociales de la démocratie. : « Tout bien social ou tout ensemble de biens sociaux constitue pour ainsi dire une sphère distributive à l'intérieur de laquelle seuls certains critères ou dispositifs sont appropriés »³⁴. Précisons que, pour Walzer, la question de la répartition ne concerne pas seulement les biens, mais également les charges et contributions, par exemple les travaux pénibles ou dangereux. Un exemple limite, particulièrement parlant, est celui de l'obligation militaire : dans toutes les démocraties, il est admis qu'un principe d'égalité stricte doit s'appliquer en cette matière. Bien que formulées dans une perspective très différente, les réflexions de Walzer et celles de Sen aboutissent aux mêmes conclusions : 1) on ne peut s'en tenir à la distribution des revenus. Il faut mesurer distinctement l'accès à différentes catégories de biens tels que la santé, l'éducation, le logement, etc., qui ont une signification particulière et qui font l'objet de politiques sociales spécifiques et, 2) Les critères d'évaluation de la justice sociale et du bien-être doivent être validés par le « sens commun », en fonction de valeurs et de « fonctionnements » propres à chaque société : « le fait que les membres d'une communauté historique partagent des sensibilités et des intuitions est bien réel »³⁵. Pour illustrer ce point, il ne serait pas difficile de montrer que les français et les américains n'ont pas les mêmes conceptions de la justice sociale et du bien-être.

2.2.5. La notion de capital social

Une autre limite de la représentation économique du bien-être provient du fait qu'elle reste centrée sur l'individu et qu'elle ne prend pas en compte les aspects collectifs et systémiques du développement social, à commencer par la culture au sens large du terme. Si nous considérons la société comme un système complexe incluant la culture – c'est à dire comme une 'civilisation' -, la mesure du bien-être individuel ne nous dit rien des conditions de sa pérennisation. En économie, la notion de capital (physique et humain) fait référence aux conditions de base de la production économique future. Il est donc tentant d'étendre ce concept pour prendre en compte la "soutenabilité" de la culture civique et de l'organisation sociale. De ce point de vue, la notion de "capital social" comble un vide dans la théorie sociale. La définition la plus souvent citée est due à Robert Putnam : « Le Capital social fait référence à des caractéristiques de l'organisation sociale telles que les réseaux, les normes et la confiance sociale, qui facilitent la coordination et la coopération en vue d'un bénéfice mutuel »³⁶. Putnam n'est pas le premier sociologue à utiliser cette notion, mais il lui donne un sens nouveau. Son approche diffère de celle développée par Pierre Bourdieu dans les années 1970-80. Le concept de Bourdieu est relié à ses idées sur les classes sociales. Il identifie trois dimensions du capital – économique, culturel et social -, chacune ayant sa propre contribution aux clivages de classe. Ces trois

³³ Le Seuil, 1997.

³⁴ Op. cit., p. 32.

³⁵ Idem, p. 57.

³⁶ R. Putnam, "Bowling alone : America's declining Social Capital", *The Journal of Democracy*, january 1995.

ressources acquièrent leur pleine valeur et légitimité sociale à travers la médiation du capital symbolique. Bourdieu met l'accent sur les conflits et le pouvoir : dans cette perspective, le capital social est l'ensemble des ressources relationnelles, culturelles et symboliques auxquelles l'individu peut recourir pour améliorer sa situation économique et accroître son pouvoir social. De manière schématique, on pourrait dire que Bourdieu traite du capital social comme d'un bien privé (à l'instar du capital humain) alors que Putnam le considère comme un bien collectif³⁷.

Dans l'optique d'une évaluation du développement social, la conception de Putnam présente l'intérêt de mettre l'accent sur une dimension généralement occultée du développement social. Elle apporte un complément nécessaire à l'approche traditionnelle du développement social en terme de bien-être individuel. Dépassant le point de vue des individus, elle prend en compte le fait que la richesse sociale réside également dans la densité et la qualité de leurs relations. La connectivité sociale apparaît comme une ressource différente de celles que les individus peuvent s'approprier (y compris les biens sociaux complexes envisagés par Rawls, Sen ou Walzer).

Les réseaux d'engagement civique tels que les syndicats, les clubs et les partis politiques, toutes les sortes d'association, de réseaux informels de voisinage, les clubs sportifs et les coopératives, sont des manifestations typiques du capital social. Plus ces réseaux sont denses, et plus il est vraisemblable que les membres d'une communauté coopèrent en vue d'un bénéfice mutuel. Le Capital social est important pour la vie économique parce que les réseaux, les normes et la confiance facilitent la coopération (notamment parce qu'ils réduisent les coûts de transaction), mais sa valeur sociale déborde largement son utilité économique. A l'instar du capital naturel, il implique un élargissement de la perspective patrimoniale à des aspects non économiques de la vie sociale (le capital de confiance et de convivialité, de capacité collective à vivre et à agir ensemble de manière efficace).

Du point de vue des indicateurs sociaux, le concept de Putnam présente l'intérêt de se prêter assez facilement à la mesure (cf. supra). L'idée de mesurer les liens sociaux n'est d'ailleurs pas nouvelle : dans les *Données sociales* de l'INSEE, un chapitre entier est consacré à ce thème. On y trouve des données relatives à l'évolution de la vie relationnelle au cours du cycle de vie, aux réseaux de relations de la vie quotidienne, à l'engagement associatif, au sentiment d'insécurité et au rapport à la justice. On pourrait dire de la notion de Capital social qu'elle fournit un cadre d'interprétation unifié (et clairement « normé ») à un ensemble d'informations relatives à la vie sociale dont l'importance pour le développement socio-économique est de mieux en mieux perçue.

2.3. De quel point de vue peut-on évaluer l'état de la société ?

2.3.1. Le Capital social, une problématique idéologiquement située ?

Reste une question qui concerne la plupart des approches que l'on vient d'évoquer : de quelle légitimité peut-on se réclamer pour porter des jugements de valeur sur les modes de vie des gens ? N'est-on pas là dans un domaine éminemment subjectif ? Les théoriciens du capital social sont confrontés à une réalité dérangeante : certaines formes de connectivité sociale ont un aspect manifestement pervers (on pense immédiatement aux diverses formes de « mafias »). Comment faire la part entre le « bon » et le « mauvais » capital social ? Plus généralement, comment apprécier la valeur relative des différents types de connexions sociales (dont la diversité ne se limite à l'opposition désormais classique entre *bonds*, « liens forts » et *bridges*, « liens faibles ») ? Pour Putnam, la réponse ne peut être qu'empirique et elle implique un retour au bien-être individuel : le « bon » capital social est celui qui a les effets les plus positifs sur la criminalité, la santé, le niveau d'éducation. On peut avoir des doutes sur le fait que de tels critères suffisent à légitimer des jugements sur la valeur comparée de diverses formes de vie sociale (que l'on pense à une réalité aussi chargée de valeur que la pratique religieuse). Comme le font remarquer certains critiques de Putnam, on peut en effet concevoir qu'une société accorde une valeur suffisante à l'autonomie de l'individu pour accepter de payer les coûts induits par la dissolution des liens sociaux. Derrières les analyses de Putnam, il n'est pas difficile

³⁷ Aux dires de Putnam lui-même, sa conception du capital social complète plus qu'elle ne contredit celle de Bourdieu.

de lire des inquiétudes très situées sur l'évolution de la société américaine, nourries par des valeurs « tocquevilliennes » d'ailleurs clairement assumées.

Pour nuancer ce propos, il convient de souligner l'intérêt pragmatique des économistes pour le Capital social. Si des organismes tels que la Banque Mondiale et l'OCDE³⁸ consacrent d'importants efforts à l'étude et à la mesure du capital social, c'est que celui-ci apparaît de plus en plus comme une composante de la « richesse des nations » dont il est difficile de faire abstraction lorsqu'on veut comprendre les processus de développement économique. Le problème est alors que les économistes sont tentés d'élargir la notion de Putnam, au risque de lui faire perdre de sa spécificité et de son intelligibilité. Christian Grootaert de la Banque Mondiale distingue ainsi trois classes de capital social : l'appartenance à des associations et des réseaux, la confiance, l'action collective. Certaines analyses vont encore plus loin en y incluant une bonne part de ce que l'on désigne par ailleurs sous le terme de « gouvernance » : la solidité des institutions et la confiance qu'elles inspirent aux citoyens. Le capital social risque alors d'apparaître comme une notion attrape tout susceptible d'englober tous les aspects de la vie sociale, du fonctionnement des institutions au développement culturel. Il n'en demeure pas moins que la notion de capital social présente l'indéniable intérêt pratique de fournir un terrain et un langage commun aux économistes, sociologues et anthropologues pour l'analyse des processus de développement³⁹.

2.3.2. De l'impossibilité de dissocier les évaluations de leur « base informationnelle »

Même lorsqu'elle se veut objective et qu'elle s'appuie sur des faits irréfutables, toute évaluation de l'état de la société est plus ou moins située. La position de Sen à cet égard est originale et mérite quelques commentaires dans la mesure où elle conduit à des conclusions importantes pour une réflexion sur le rôle des indicateurs sociaux. Les arguments développés dans sa leçon Nobel illustrent la manière très particulière dont il articule les registres normatif et cognitif : pour Sen, on ne peut sortir de l'impasse qui semble découler du théorème d'Arrow (l'impossibilité du choix social) qu'au prix d'un « élargissement de la base informationnelle » des préférences individuelles. L'expression peut surprendre, dans la mesure où la suite du propos suggère plutôt l'adjonction de critères éthiques relatifs à la pauvreté, l'inégalité, l'oppression des femmes, la liberté, etc. Or, du point de vue de Sen, la prise en compte de tels éléments comme critères de jugement résulte directement de leur prise en compte comme informations pertinentes. Si nous savons, par exemple, avec quelle intensité des hommes désirent ou rejettent telle ou telle situation, nous sommes plus ou moins obligés d'en tenir compte. Sen refuse très explicitement de séparer les activités de jugement des activités de connaissance : « *Each evaluative approach can, to a great extent, be characterized by its informational basis : the information that is needed for making judgements using that approach and – no less important – the information that is 'excluded' from a direct evaluative role in that approach. Informational exclusions are important constituents of an evaluative approach* »⁴⁰. Il s'apparente ainsi à l'un des courants les plus importants de la philosophie contemporaine dont l'un des thèmes majeurs est la remise en cause de l'opposition traditionnelle entre l'objectivité des faits à la subjectivité des valeurs : « *We live in a messy world in which seeing reality with all its nuances...and making appropriate 'value judgement' are simply not separable abilities...(...)... When a situation or a person or a motive is appropriately described, the decision as to whether something is 'good' or 'bad' or 'right' or 'wrong' frequently follows automatically* »⁴¹. C'est parce qu'ils constituent solidairement notre monde commun que les faits et les valeurs peuvent être appréhendés avec une certaine objectivité. Sen illustre ce point en montrant que les limites de l'approche utilitariste découlent de restrictions arbitrairement imposées aux critères d'évaluation du bien-être par rapport à ce qui fait sens pour chacun d'entre nous (le fait, par exemple, de ne pas prendre directement en considération les

³⁸ Cf. le rapport de l'OCDE *Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social*, OCDE, Paris 2001.

³⁹ Christiaan Grootaert *Social Capital, The Missing Link*, The World Bank, Social Capital Initiative, Working Paper N° 3.

⁴⁰ *Development as freedom*, p. 56.

⁴¹ Hillary Putnam, *Realism with a Human Face*, Harvard 1997, p. 166.

droits et les libertés comme des composants du bonheur). Accepter de faire entrer de nouveaux éléments d'information dans nos représentations c'est, déjà, se préparer à juger différemment.

2.3.3. Sciences sociales, jugements de valeur et sens commun

Sen lui-même s'est expliqué à plusieurs reprises sur sa conception de l'économie comme « science morale »⁴². Sa posture, qu'il qualifie lui-même d'« objectivité positionnelle »⁴³ revient à considérer que l'on observe toujours la société d'un certain point de vue, en fonction de son histoire, de ses attaches, de sa position sociale et de ses orientations intellectuelles : « *There is no to deny that what we believe we have actually observed may also depend on our theories regarding what to expect. There is a two way relation between observation of objects and theories regarding them* ». Il n'y a pas de « point de vue de Sirius » en sciences sociales et les critères de jugement que l'on privilégie ont toujours une histoire, mais cela ne doit pas empêcher de faire preuve de cohérence dans le raisonnement, de rigueur dans l'établissement des faits et de lucidité quant à l'influence de son propre positionnement : « *It would be odd to say that a person is « being subjective » in reporting that an object – positioned at great distance – looks small from where he stands. If he where to insist that the object is in fact tiny, that would of course be a different matter* ».

Cette posture implique une reconnaissance de la pluralité des points de vue légitimes : « *The self-perception of the patient can differ from the assessment of the doctor, observations by doctors can contrast with those by other health worker, the perception of the general practitioner can diverge from that of specialists, and so on. It is critical to see the importance of each of these observational positions without attempting to subsume one to another* ».

Mais il y a plus : les points de vue individuels interfèrent et se construisent les uns par les autres. La capacité de comprendre et de juger d'une situation sociale n'est pas donnée d'emblée aux individus : elle résulte de l'expérience concrète de leurs interdépendances au sein de la société. Dans cette perspective, le débat public est essentiel pour la formation des préférences individuelles : « *In this context, particular importance has to be attached to the role of public discussion and interactions in the emergence of shared values and commitments* »⁴⁴.

Il reste à préciser ce que peut-être la tâche du chercheur en sciences sociales dans cette conception « constructiviste » de l'évaluation du bien-être social. Renonçant à l'ambition démesurée de découvrir une vérité sur le bien-être ignorée du simple citoyen, il lui reste à expliciter et clarifier les jugements du sens commun pour les rendre plus cohérents. Telle est d'ailleurs la posture de Michael Walzer lorsqu'il se réclame d'une « manière de faire de la philosophie » qui « consiste à interpréter pour ses concitoyens le monde des significations que nous avons en commun »⁴⁵.

Concluons, en précisant la place de ce détour philosophique dans une réflexion sur les indicateurs sociaux. Il vise à renforcer la crédibilité de trois affirmations que l'on pourrait tout aussi bien considérer comme évidentes : premièrement, il n'y a pas de « théorie du bien-être » qui permette de faire l'économie de jugements de valeurs nécessairement « situés » sur le caractère plus ou moins souhaitable de tel ou tel état de la société ; deuxièmement, nos jugements sur la société dépendent de la « base informationnelle » à partir de laquelle ils s'exercent (et réciproquement) ; troisièmement, choisir et hiérarchiser les aspects de la réalité sociale qu'il importe de connaître et de faire connaître doit être considéré comme un acte de jugement à part entière, ce qui veut dire qu'il doit s'effectuer *collectivement* et dans un *cadre institutionnel approprié*.

3. Éléments d'une théorie communicationnelle des indicateurs

La position « constructiviste » que l'on vient d'esquisser a des implications institutionnelles et procédurales : elle suggère de faire des indicateurs sociaux et du reporting social des vecteurs d'un

⁴² *L'économie est une science morale*, La découverte 1999.

⁴³ *Philosophy & Public Affairs* 22 (1993): 126-45.

⁴⁴ *Development as freedom*, p. 253.

⁴⁵ Op. cit. p. 17.

enrichissement du débat public. Cette perspective ne rend que plus utile une réflexion sur les qualités communicationnelles des systèmes d'indicateurs.

3.1. Un problème d'agrégation optimale de l'information

Les indicateurs sociaux ont pour objectif d'attirer l'attention de l'opinion et des décideurs sur des enjeux sociaux qui risquent d'être sous-estimés ou mal compris : « *At a minimum, indicators can serve to inform the public and policymakers by providing statistical information about a condition that might otherwise be overlooked. Through this process, indicators can influence policy outcomes by expanding awareness and focusing attention* »⁴⁶. Cette fonction de *concentration de l'attention des décideurs sur les questions les plus importantes* est d'autant plus importante que ces derniers sont très généralement confrontés à une surabondance d'information. Or Comme l'a formulé très clairement Herbert Simon, trop d'information tue l'information (« *What information consumes is rather obvious: it consumes the attention of its recipients. Hence, a wealth of information creates a poverty of attention and a need to allocate that attention efficiently among the overabundance of information sources that might consume it* »). D'un point de vue fonctionnel, il en résulte que la finalité des systèmes d'indicateurs est de réaliser une « *agrégation optimale de l'information* »⁴⁷

3.2. Fonctionnalités techniques des indicateurs

3.2.1. Un indicateur est plus qu'une statistique :

Un système d'indicateur n'est pas un simple rassemblement de données. Il en résulte un certain nombre de conséquences :

1) Tout d'abord, chaque indicateur individuel doit pouvoir se justifier en référence à une analyse des phénomènes complexes qu'il est censé résumer. Par exemple, le PNUD justifie le choix de l'espérance de vie comme indicateur de l'état de santé des populations par le fait qu'elle est étroitement corrélée avec un ensemble d'autres indicateurs importants (mortalité infantile, morbidité, handicaps...). Autre exemple, le nombre de demandeurs d'emploi pointant à l'ANPE en fin de mois passe pour fournir une indication pertinente sur le déséquilibre du marché du travail.

2) Dans le même ordre d'idée, les indicateurs doivent avoir des qualités « expressives », c'est à dire posséder un fort pouvoir de représentation et d'évocation de la réalité. Certains parlent à ce propos d'une vertu « métaphorique » des indicateurs.

3) Compte tenu de leur finalité (attirer l'attention des décideurs et de l'opinion sur les faits et tendances les plus importants, dans le but d'influencer les politiques), les indicateurs les plus utiles sont relatifs à des grandeurs dont les variations peuvent être affectées d'une valeur (positive ou négative) univoque. On parlera à ce propos de « clarté normative ». Un contre-exemple peut être fourni par l'accroissement du travail à temps partiel, qui n'est pas unanimement considéré comme un phénomène positif. Ce critère peut conduire à écarter des tableaux de bord un certain nombre d'indicateurs relatifs aux modes de vie ou aux tendances culturelles (les goûts vestimentaires ou musicaux, etc.) intéressants pour l'analyse sociologique mais peu utiles pour orienter l'action. Il va de soi que l'interprétation des indicateurs normatifs s'appuie sur des données qui n'ont pas nécessairement le même caractère (dont la signification n'est pas d'emblée positive ou négative). Dans une démarche

⁴⁶ Clifford W. Cobb et Craig Rixford, « Lessons learned from the history of social indicators », *Redefining Progress* 1998.

⁴⁷ Lars Osberg et Andrew Sharpe, « The index of well-being, an overview ». Communication à la Conférence sur les indicateurs de développement durable, Mars 2001, Ottawa.

de type tableau de bord, il importe donc de distinguer différents niveaux d'indicateurs, les indicateurs de premier niveau étant choisis en fonction de leur clarté normative.

4) D'un point de vue pratique, il est souhaitable de justifier le choix des indicateurs par leurs *fonctionnalités*. Ils sont en effet plus ou moins adaptés aux trois types d'usages suivants : comparaisons internationales ou inter régionales ; comparaisons inter temporelles ; suivi et évaluation de l'action publique/ qualité et performances des services publics.

5) Enfin, les indicateurs doivent être regroupés en catégories et sous catégories dans un cadre structuré facilitant une bonne intelligibilité de l'ensemble. Il convient en particulier de distinguer les indicateurs de contexte, de moyens et de résultats, les indicateurs objectifs et les indicateurs subjectifs, etc.

3.2.2. En pratique : qualités d'un indicateur

- Univocité : un indicateur n'est utile que s'il n'existe aucune ambiguïté sur la nature du phénomène qu'il reflète (contre exemple classique : les données relatives aux délits et infractions constatées reflètent à la fois de l'évolution de la délinquance et l'activité des services de police⁴⁸).
- Représentativité : un indicateur est d'autant plus utile qu'il peut valablement résumer par un seul chiffre un vaste ensemble de phénomènes.
- Clarté normative (cf. ci-dessus).
- Fiabilité, régularité : les informations nécessaires au renseignement de l'indicateur doivent être fournies régulièrement, au moyen d'enquêtes fiables.
- Comparabilité dans le temps et/ou dans l'espace (entre pays, régions...). La comparabilité est étroitement liée à l'univocité et à la fiabilité.

3.2.3. Qualités d'un système d'indicateurs

- Complétude : les principaux aspects de la réalité que l'on cherche à observer doivent être pris en compte.
- Equilibre : le nombre et le statut des indicateurs consacré à chaque thème doivent refléter son importance relative. Aucun aspect de la réalité ne doit être indûment privilégié au détriment des autres.
- Sélectivité et/ou hiérarchie : les indicateurs doivent être peu nombreux ou clairement hiérarchisés.

3.3. Le problème des indices composites (ou synthétiques)

Faut-il élaborer des indices synthétiques (moyennes pondérées d'indicateurs élémentaires) du type de l'Indicateur de développement humain du PNUD ? La faiblesse théorique intrinsèque des indicateurs synthétiques est évidente (il est difficile de justifier rationnellement les pondérations utilisées). De tels indicateurs peuvent cependant s'imposer pour des raisons pragmatiques, compte tenu de leur popularité et de leur impact médiatique. A cet égard, on lira avec intérêt le point de vue d'Amartya Sen sur l'Indicateur de développement humain du PNUD (cf. Annexe 1).

⁴⁸ Cf. les remarques de Dominique Montjardet sur les statistiques du ministère de l'intérieur in *Statistiques publiques, évaluation et démocratie*, actes du colloque organisé le 21 mars 2001 à l'initiative des syndicats CGT et CFDT de l'Insee et de quelques autres administrations, p. 53 et ss.

4. Propositions en vue de la création d'un dispositif français d'indicateurs sociaux

4.1. L'opportunité d'une nouvelle initiative

Compte tenu des développements qui précèdent, l'éventualité d'une nouvelle initiative en matière d'indicateurs sociaux et de reporting social doit être examinée d'un point de vue principalement politique et institutionnel. Précisons toutefois que l'on évite délibérément dans ce qui suit toute prise de position sur les attributions des différents organismes publics qui peuvent légitimement prétendre jouer un rôle en matière d'indicateurs sociaux.

La France est globalement bien pourvue en matière de statistiques sociales, même si les chercheurs en sciences sociales se plaignent régulièrement du manque d'accessibilité des données tirées des enquêtes de l'INSEE. Par ailleurs, comme on l'a rappelé plus haut, plusieurs recueils de données sociales sont publiés régulièrement par l'administration⁴⁹. Dans un registre plus institutionnel, il convient de mentionner les indicateurs sanitaires et sociaux joints chaque année au Projet de loi de finances sur la sécurité sociale ainsi que les indicateurs de suivi du plan de lutte contre l'exclusion sociale (dans un cadre européen). Quelles que soient les inévitables lacunes de la statistique sociale, il ne semble pas y avoir de réel besoin d'une nouvelle publication régulière dans ce domaine. En revanche, deux demandes sont régulièrement exprimées :

- la première est celle de mieux distinguer la fonction de production des statistiques, la responsabilité d'en fournir un commentaire autorisé et, enfin, la possibilité de réaliser des études en bénéficiant d'un accès privilégié aux données. La situation de la France est très particulière à cet égard et les relations entre l'INSEE et la communauté des chercheurs en sciences sociales sont loin d'être au beau fixe ;
- la seconde est celle d'une « mise en scène » plus solennelle des objectifs sociaux de la nation. C'est probablement de cette manière qu'il convient d'interpréter les critiques visant la « dictature du PNB ». A tort ou à raison, la comptabilité nationale est perçue comme ayant le statut d'un « bilan officiel de l'entreprise France ». L'idée est souvent exprimée d'adjoindre à ce bilan économique un « bilan social » reflétant le degré d'atteinte des objectifs du développement social.

Il en résulte que l'acte à poser est d'abord un acte politique, les problèmes techniques liés au choix et à la mise en œuvre des indicateurs étant, à la limite, secondaires. Plusieurs initiatives récentes témoignent de l'actualité d'une telle proposition. Parmi celles-ci, mention doit être faite de la mission confiée par le secrétaire d'Etat à l'économie sociale et solidaire à M. Patrick Viveret un rapport sur « Les nouveaux facteurs de richesse ». Le rapport, dont une version préliminaire a été largement diffusée, aborde de nombreux sujets, parmi lesquels les nouvelles formes de monnaie, la réforme de la comptabilité nationale et les indicateurs sociaux. Parmi les recommandations provisoires figure la préparation d'un « rapport français sur le développement humain » en relation avec le PNUD.

4.2. Pour une commission nationale des indicateurs sociaux

Dans l'hypothèse où une initiative du type de celle que l'on vient d'évoquer serait jugée opportune, on esquisse ci-dessous les contours d'une *Commission nationale des indicateurs sociaux*. Sa philosophie s'inspire des considérations développées plus haut sur le rôle possible des indicateurs dans le débat public. Il en résulte qu'il pourrait être intéressant de confier à une institution disposant d'une double légitimité scientifique et démocratique la responsabilité de sélectionner, présenter et commenter un ensemble d'indicateurs sociaux qui acquerraient de ce fait un statut officiel et un rôle plus important dans le débat public. Cela s'entend, bien entendu, sans esprit de monopole : il n'est pas question ici de dissuader quelque administration publique que ce soit de publier ses propres indicateurs. L'institution en question devrait cependant s'efforcer de favoriser la confrontation des données et des interprétations entre les différents producteurs de statistiques et d'informations sociales, le monde de la recherche et la société civile. On propose donc de créer une commission composée de chercheurs en

⁴⁹ *Données sociales et Portrait social de la France* (INSEE), *Annuaire des statistiques sanitaires et sociales*, publications de Dares (ministère du travail), etc.

sciences sociales, d'élus et de représentants du monde associatif, travaillant en étroite collaboration avec les services d'étude et de statistiques de l'administration. Ses missions seraient les suivantes :

1) Elaborer chaque année un « tableau de bord social » dans le cadre d'un « Rapport annuel sur le développement social » de la France. Ce tableau de bord serait assorti d'un commentaire justifiant le choix des indicateurs et analysant la portée et les causes des évolutions constatées. Il pourrait notamment comprendre des indices synthétiques sur les thèmes suivants : inégalités, pauvreté/exclusion, état de santé, sous-emploi, qualité de l'emploi, qualité de la vie, capital humain, capital social. En complément du tableau de bord, le rapport comprendrait chaque année une ou plusieurs monographies relatives à des aspects particuliers de l'évolution sociale (dans le style du *Portrait social de la France* de l'INSEE).

2) Relayer et commenter les travaux internationaux (et notamment européens) en matière d'indicateurs sociaux. Rechercher une articulation entre les indicateurs français et les indicateurs utilisés dans les comparaisons internationales ; étudier la faisabilité et l'intérêt d'une régionalisation des indicateurs en lien avec les Conseils régionaux.

3) Participer à l'animation du débat social autour des indicateurs et, en particulier, rechercher les moyens d'une expression directe des citoyens sur le choix des indicateurs (comme cela est envisagé au Canada pour les indicateurs de qualité de la vie).

4.3. Observations complémentaires sur les systèmes d'indicateurs à développer

4.3.1. Distinguer les indicateurs sociaux de l'évaluation des politiques publiques

Dans le cadre institutionnel qui vient d'être esquissé, la finalité principale des indicateurs serait de rendre compte de l'« état social de la nation » dans une double perspective de comparaisons internationales et intertemporelles. Il ne s'agit donc pas directement d'évaluer les politiques sociales même si, de toute évidence, la commission nationale des indicateurs sociaux ne pourrait éviter de commenter les évolutions constatées en référence à l'action des pouvoirs publics. Les indicateurs constituant le tableau de bord principal seraient donc plutôt des indicateurs représentatifs des tendances et problèmes structurels de la société (par opposition à des indicateurs visant à mesurer l'atteinte des objectifs des politiques sociales).

4.3.2. Distinguer les indicateurs sociaux des indicateurs de développement durable et des extensions de la comptabilité nationale

Le champ des indicateurs sociaux pose un double problème de frontière, avec les indicateurs de développement durable et avec les tentatives d'élargissement de la comptabilité nationale.

1) La notion officielle de développement durable inclut des aspects sociaux (cf. supra). On pourrait donc envisager de s'en tenir à une meilleure prise en compte du social dans les indicateurs de développement durable. En pratique, cependant, il est douteux que l'on gagne en lisibilité en mélangeant d'emblée les questions environnementales et les questions sociales. Pour deux raisons au moins : elles relèvent de modes d'analyse différents (scientifico-technique dans un cas, sociologique de l'autre) et, surtout, elles s'inscrivent dans une temporalité différente (le principal intérêt de la notion développement durable est d'inciter à l'inscription des politiques publiques dans la longue durée. Or, en pratique, l'horizon des politiques sociales est plus court). Maintenir la dualité des deux approches n'interdit évidemment pas les recouvrements et les articulations : les indicateurs de développement durable peuvent inclure certains indicateurs sociaux (démographie, état sanitaire, voire capital humain et social) et les indicateurs sociaux peuvent inclure des indicateurs de qualité de la vie à caractère environnemental (qualité de l'air, de l'eau, des paysages...).

2) Pour les mêmes raisons de clarté, les indicateurs sociaux doivent être distingués des tentatives pour élargir la comptabilité nationale (comptabilisation des produits de l'activité non rémunérée, des externalités négatives, etc., cf. 1.2.3.). En ce qui concerne ce type d'approche, on est d'ailleurs tenté de partager l'observation critique de Cobb, « *Alternative measures have paid economics the highest form of flattery : they have imitated the framework being criticized. This is most*

evident in the case of indices that expanded the GDP by adjusting for nonmarket transactions, but retaining the monetary valuation system »⁵⁰ . Il est intrinsèquement contradictoire d'étendre la valorisation monétaire à de nouveaux champs tout en critiquant sa domination. Toutefois, comme on l'a dit plus haut, l'idée de tester un indicateur de « bien-être économique élargi » à la manière d'Osberg et Sharpe ne doit pas être écartée.

3) Ainsi délimité, le champ des indicateurs sociaux demeure très vaste : démographie, état de santé, inégalités, pauvreté, redistribution, intégration et participation sociale, emploi, qualité de la vie et du travail (y compris dans sa dimension subjective de satisfaction et de « moral des ménages »), modes de vie (y compris logement, transports et cadre de vie), délinquance et criminalité, vie culturelle, formation, capital humain et capital social.

4.3.3. Inclure dans le tableau de bord un petit nombre d'indices synthétiques

On a souligné plus haut la fragilité théorique des indices synthétiques composites obtenus comme moyenne d'indicateurs élémentaires. La demande sociale pour ce type d'instrument justifie néanmoins qu'on s'y intéresse. L'exemple de l'indicateur du PNUD suggère d'opter pour la simplicité (ne pas inclure un trop grand nombre d'informations dans le même indice). Dans une perspective communicationnelle, une autre considération à prendre en compte est la lisibilité du concept sous-jacent : un indice synthétique est d'autant plus utile et pertinent qu'il reflète un aspect de la réalité dont la signification commune est raisonnablement univoque. Compte tenu de ces observations, on suggère de tester la faisabilité et l'intérêt d'un petit nombre d'indices synthétiques relatifs à quelques aspects importants du bien-être et du développement social : inégalités, pauvreté/ exclusion, état de santé, qualité de la vie, capital humain, capital social.

⁵⁰ Clifford W. Cobb, note citée.

Bibliographie

- Bernstein, Jared, *Let the war on the poverty line commence*, The Foundation for child development, working paper series, juin 2001
- Boston Foundation *The wisdom of our choices, Boston's Indicators of Progress, Change and Sustainability 2000*
- Clifford W. Cobb « Measurement tools of the quality of life », *Redefining Progress*, Juin 2000
- Cobb C.W. et Rixford C., « Lessons learned from the history of social indicators », *Redefining Progress* 1998
- Delors, J. *Les indicateurs sociaux*, Futuribles SEDEIS 1971
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, *Annuaire des statistiques sanitaires et sociales* 1999
- Dunlop B. et Kroon H., Australian Bureau of Statistics, "Integrating social and economic statistics", The Sienna Group Seminar, Sydney, December 1998
- Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics, *America's children : Key National Indicators of Well-Being*, 2000
- Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics, *America's Children Key National Indicators of well-being* 2000
- Gadrey, J. *Services, la productivité en question*, Desclée de Brouwer 1996
- Grefte, X. *Economie des politique publique*, Dalloz 1994
- INSEE *Portrait social de la France*, 2001
- INSEE résultats, Consommation mode de vie n° 105, 106 et 107, mars 2001, Indicateurs sociaux annuels (Sylvie Dumartin et Catherine Taché : *Modes de transport utilisés par les ménages, Evaluations de la qualité de l'environnement, des nuisances et de l'environnement, Equipement des ménages en biens durables électro-ménagers*).
- INSEE, *Données Sociales*, La société française 1999
- Joëlle Affichard, « La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales », Institut International de Paris La Défense, 1995
- Méda, D. *Qu'est ce que la richesse ?* Aubier 1999
- Ministère chargé de la Santé, *Annuaire des statistiques sanitaires et sociales 1999*, Paris : La documentation française, 2000.
- Ministère chargé de la Santé, *Données sur la situation sanitaire et sociale en France en 1999*, Paris : La documentation française, 2000.
- Ministère chargé de la Santé, *Mesurer les inégalités. De la construction des indicateurs au débat sur les interprétations*, 2000.
- OCDE « Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social », 2001.
- Osberg L. et Sharpe A., « The index of well-being, an overview ». Communication à la Conférence sur les indicateurs de développement durable, Mars 2001, Ottawa
- Osberg, L. *International Comparisons of Trends in Economic Well-being*, Paper presented at the annual meeting of the American Economic Association, January 7-9, 2000, Boston, Massachusetts
- Perret B., *L'évaluation des politiques publiques*, La découverte 2001.
- Perret B., *Les nouvelles frontières de l'argent*, Seuil 1999
- Pieter Everaers, Eurostat, "framework for harmonisation of key social indicators, core variables and a framework for the joint use of administrative sources, register and survey data", The Sienna Group Seminar, Sydney, December 1998.
- Programme des nations unies pour le développement, *Making New Technologies work for Human Development, Human Development Report 2001*.
- Putnam H., *Realism with a Human Face*, Harvard 1997
- Putnam, Robert D. *Bowling alone, the collapse and revival of American community*, Touchstone, 2001
- Rawls J., *Théorie de la Justice*, Paris, Seuil, 1987.
- Sen A., *Development as freedom*, Anchor books, 2000.
- Sen A., *L'économie est une science morale*, La découverte 1999.

Sen A., « La possibilité du choix social - Conférence Nobel », *Revue de l'OFCE* n° 70, juillet 1999

Spelthauer, V. *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Thèse d'Etat, Université de Grenoble II Pierre Mendès-France, 1998.

Statistiques publiques, évaluation et démocratie, actes du colloque organisé le 21 mars 2001 à l'initiative des syndicats CGT et CFDT de l'INSEE

US Census Bureau, *Experimental Poverty Measures 1999*

US Census Bureau, *Money Income in the United States, 2000*

US Census Bureau, *Population Profile of the United States 1999*

US Census Bureau, *Poverty in the United States 2000*

Walzer, M., *Sphères de justice*, Le Seuil 1997

Annexe 1

Amartya Sen et l'IDH

L'IDH, qui est en quelque sorte devenu l'emblème du *Rapport mondial sur le développement humain*, réussit assez bien à suppléer au PNB pour mesurer le développement. Reposant sur trois composantes distinctes – l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le revenu par habitant – il ne se concentre pas exclusivement sur l'opulence économique (contrairement au PNB). Dans les limites de ces trois composantes, l'IDH a permis d'élargir considérablement l'attention empirique que reçoit l'évaluation des processus de développement.

Cependant, l'IDH, qui est un indicateur sommaire, ne doit pas être considéré comme autre chose qu'une incitation à s'intéresser à la richesse des informations contenues dans le *Rapport mondial sur le développement humain*. Je dois reconnaître qu'au départ, je ne voyais pas grand intérêt dans l'IDH en tant que tel. Il s'est trouvé que j'ai eu le privilège de participer à sa conception. J'ai même fait part de mon grand scepticisme à Mahbub ul Haq, père du *Rapport mondial sur le développement humain*, concernant le fait de se concentrer sur un indicateur sommaire de ce type, d'essayer de saisir dans un chiffre unique la réalité complexe que représentent le développement humain et la misère. Face à cet indicateur sommaire qu'est l'IDH, le reste du *Rapport mondial sur le développement humain* renferme un grand nombre de tableaux ainsi qu'une profusion d'informations sur divers éléments sociaux, économiques et politiques qui exercent une influence sur la nature et la qualité de la vie. Il était donc logique de se demander pourquoi attirer l'attention sur un indicateur synthétique sommaire qui ne pouvait pas rendre compte de bon nombre de riches informations qui rendent le *Rapport mondial sur le développement humain* si intéressant et si important.

Cet aspect sommaire n'avait pas échappé à Mahbub. Il ne pouvait nier que l'IDH ne constituait qu'un indicateur du développement très limité. Mais après quelques hésitations initiales, Mahbub s'est persuadé que la prédominance du PNB (un indicateur trop utilisé et trop mis en avant, qu'il voulait remplacer) ne serait pas remise en cause par une série de tableaux. Selon lui, les lecteurs les considéreraient avec respect, mais quand ils voudraient utiliser une mesure synthétique du développement, ils retourneraient au PNB en raison de sa simplicité et de sa commodité. En écoutant Mahbub, je me suis souvenu des vers d'un poème de T.S. Eliot, « *Burnt Norton* » : « Le genre humain/ ne peut pas supporter trop de réalité ».

« Nous avons besoin d'une mesure, disait Mahbub, aussi simple que le PNB – un seul chiffre – mais qui ne soit pas aussi aveugle que lui face aux aspects sociaux de la vie humaine. Mahbub espérait non seulement que l'IDH améliorerait, ou du moins compléterait utilement le PNB, mais aussi qu'il susciterait un intérêt pour les autres variables qui sont amplement analysées dans le *Rapport mondial sur le développement humain*.

Mahbub avait tout à fait raison en cela, je dois l'admettre, et je me réjouis que nous n'ayons pas essayé de l'empêcher de chercher une mesure sommaire. Par une utilisation judicieuse du pouvoir d'attraction de l'IDH, Mahbub 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.

Amartya Sen (contribution spéciale au *Rapport mondiale sur le développement humain* 1999)

Annexe 2

Les indicateurs utilisés dans l'Audit urbain de la Commission européenne

I. SOCIO-ECONOMIC ASPECTS

1. Population

Total population with distribution by sex and age (13 age groups)

Total population change (by sex and age)

Percentage of the Population aged below 16 and above the national retirement age - Demographic Dependency Index

2. Nationality

Nationals as a proportion of total population

EU nationals as a proportion of total population

Non-EU nationals as a proportion of total population

3. Household Structure

Total Number of Households

Average size of Households

Percentage of households that are one-person households

Percentage of households that are lone parent households

Percentage of households that are lone pensioner households

4. Labour Market and Unemployment

Number of unemployed (ILO Labour Force Survey)

Unemployment rate (by sex)

Percentage of unemployed who are male/female

Percentage of unemployed who have been unemployed continuously for more than one year

Percentage of unemployed who are under 25

Employment/Population Ratios (Male-Female-Total)

Activity Rate (Male-Female-Total)

5. Income, Disparities and Poverty

Household income, median and average income for each quintile

Male/Female earnings, Full-time/Part-time earnings, median and average earnings for each quintile

Ratio of first to fifth quintile earnings

Percentage of the households receiving less than half of the national average household income

Percentage of households without cars

Number of households reliant upon social security – national definition

6. Housing

Number of homeless people

Number of homeless people as a percentage of total resident population

Average house prices to average annual household income ratio

Average weekly social housing rents as a percentage of average weekly household income

Percentage of dwellings lacking basic amenities

Useful living area per person (m²)

Percentage of households buying or owning their own dwellings

Percentage of households that are social housing tenants

Percentage of households that are private rented tenants

Number of conventional dwellings

Percentage of households living in houses

Percentage of households living in apartments

Percentage of households living in « other » dwellings

7. Health

Life expectancy at birth for males and females

Infant mortality rate : 0-1 year per 1000 births

Low birth weight : Number of children born weighing less than 2.5 kg (or national definition of low birth weight) per 1000 births

Mortality rate for individuals under 65 from heart diseases and respiratory illness.

8. Crime

Total number of recorded crimes per 1000 population per year

Recorded crimes against people per 1000 population per year

Recorded crimes against commercial and residential properties per 1000 population per year

Recorded crimes against cars (including thefts of and from vehicles) per 1000 population per year

9. Employment

Employment by sector - male/female, part time/full time, by sector (NACE Rev. 1)

Percentage change in employment

10. Economic Activity

GDP per capita at city level (if available) or at the regional level

Number of companies with headquarters in the city quoted on the national stock market

Net level of business registrations (new registrations minus deregistrations per year)

Proportion of net office space that is vacant

Number of tourist overnight stays in registered accommodation per year

Number of air passengers

II. CIVIC INVOLVEMENT

11. Civic Involvement

Percentage of registered electorate voting in European, national and city elections. For each of the last three European Parliament Elections; and for each of the last three national elections; for each of the city elections (nearest dates to the last three national elections).

Percentage of the resident population of voting age eligible to vote

Percentage of the eligible electorate registered to vote

Percentage of young (aged less than 25 years) eligible electorate voting in city elections

Percentage of elderly (above retirement age) eligible electorate voting in city elections

Percentage of elected city representatives who are women

Annual expenditure of the Municipal Authority per resident

Annual expenditure of the municipal authority per resident as a proportion of GDP per capita.

Proportion of Municipal Authority income derived from: local taxation; transfers from national government; charges for services and « other ».

III. LEVELS OF TRAINING AND EDUCATION

12. Levels of Education and Training (Provision)

Number of crèche places (public and private provision) per 1000 population

Percentage of students not completing their compulsory education

Percentage of students completing compulsory education and achieving the national minimum standard

Percentage of students completing compulsory education but not achieving the national minimum standard

Percentage of the age cohort (i.e. total number of students registered for the last year of compulsory education in the reference year) that continues education and training after leaving compulsory education

Number of places in universities and further education establishments located within the above specified boundary per 1000 resident population

13. Level of Education and Training (Stock)

Percentage of resident population -male/female who have completed lower secondary education (ISCED level 2) (International Standard Classification for Education)

Percentage of the resident population – male/female - who have completed upper secondary education (ISCED level 3)

Percentage of the resident population – male/female - who have completed tertiary education (first stage) not leading to first university degree (ISCED level 5)

Percentage of the resident population – male/female - who have completed tertiary education(first stage) leading to first university degree or equivalent (ISCED level 6)

Percentage of the resident population – male/female – who have completed tertiary education (second stage) leading to a post-graduate university degree or equivalent (ISCED level 7)

IV ENVIRONMENT

14. Air Quality and Noise

Winter Smog: Number of days SO₂ exceeds 125µg/m³ (24hr averaging time)

Summer Smog: Number of days Ozone O₃ exceeds 120µg/m³ (8hr averaging time)

Number of days per year that NO₂ concentrations exceed 200mg/m³ (1hr averaging time)

Proportion of the population exposed to outdoor noise levels above 65 dB (24hr averaging time)

15. Water

Number of determinations (total number of annual tests on all parameters on drinking water quality) which exceed the prescribed values, as specified in the Directive 80/778/EEC - 'Directive relating to the quality of water intended for human consumption'

Consumption of water (cubic metres per annum) per inhabitant

Percentage of dwellings connected to potable drinking water supply infrastructure

Percentage of dwellings connected to sewerage treatment systems

16. Waste Management

Amount of solid waste collected within the boundary (domestic and commercial) tonnes per capita per annum

Proportion of solid waste (domestic and commercial) arising within the boundary processed by landfill, incinerator, recycled

17. Land Use

Green space to which the public has access (sq metres per capita)

Percentage of the population within 15 minutes walking distance of urban green areas

Percentage of the urban area unused and in main land uses

Percentage of the urban area subject to special physical planning/conservation measures

Population density - total resident population per square km

18. Travel Patterns

Mode of journey to work : rail/metro, bus, tram, car, cycle, walking

Characteristics of all travel by residents (purpose, distance and mode of travel)

Number of cars registered within the specified boundary per 1000 population

Road accidents resulting in death or serious injury per 1000 population

Average number of occupants of motor cars

19. Energy Use

Total energy use by fuel type (coal, petrol, electricity, natural gas, fuel oil) and by sector (transport, industry, domestic, commercial [service])

Percentage of final energy consumption by different sectors (transport, industry, domestic, commercial)

Electricity consumption per capita (toe)

Gas consumption per capita (toe)

CO₂ emissions per capita

20. Climate/ Geography

Number of days of rain per month (averaged over a year)

Average number of hours of sunshine per day (averaged over a year)

V CULTURE AND RECREATION

21. Culture and Recreation

Number of cinema showings and annual attendance per resident

Number of cinema seats

Number of concerts and annual attendance per resident

The number of theatres and annual attendance per resident

Number of museums and annual visitors per resident

The number of sports facilities and annual users per resident

The number of public libraries and total book loans per resident

* average refers to arithmetic (the sum of indicator scores divided by the number) median is the middle value of the indicator scores.