

Des indicateurs composites de développement humain et de santé sociale : un enjeu de démocratie ?

Publié dans EcoRev, 2008, hiver

N°31 Dossier « La fascination des chiffres »

Florence Jany-Catrice

Maitre de conférences, Université Lille, CLERSE-CNRS

Introduction. De la démesure

La démesure s'est installée dans nos sociétés. Une démesure des activités économiques d'abord, en régulière croissance, sans que le sens de ce qui est produit ne soit jamais plus interrogé. Une démesure de l'activité financière ensuite qui semble échapper de plus en plus à la maîtrise humaine. Une démesure des indicateurs enfin, tant la société civile, pressent, ou identifie dans son quotidien, que le « sens du progrès » lui a échappé ; que les indications, le plus souvent chiffrées, qui gouvernent le monde sont de piètres thermomètres (Viveret, 2003) des situations et des dynamiques sociétales.

Ce triple hiatus, qui n'est d'ailleurs pas démenti par la récente actualité socio-économique et financière, a conduit à la multiplication d'initiatives au niveau international. Celles-ci visent à modéliser différemment les outils de représentation de l'état ou du progrès du monde, que le Pib et la croissance économique ont kidnappé en moins d'un demi-siècle. On peut même envisager que ces nouvelles constructions permettent une autre action publique, devenant ainsi aussi de nouveaux outils quantitatifs de gouvernement. Parmi ces nouveaux indicateurs, certains (les plus nombreux) sont à dominante environnementale (empreinte écologique, PNB vert etc.) ; d'autres sont orientés sur les fins sociales du développement durable. C'est sur ces dernières que nous centrons notre article pour tenir plus justement compte du déficit du pilier social dans les évaluations dominantes du développement durable (Ayong-Le-Kama et al. 2004 ; Nourry, 2008 ; Alternatives économiques, 2008).

Parmi les initiatives visant à compléter le Pib, ou, plus rarement, à s'y substituer, certaines prennent la forme d'indicateurs composites (Gadrey et al., 2007). Ces indicateurs agrègent par différents procédés statistiques dits « de normalisation » une pluralité de variables qui ne sont pas nécessairement de même unité. Peuvent ainsi s'y côtoyer des variables monétaires, des taux, des nombres d'unités diverses.

Dans cet article, nous cherchons à présenter un bilan raisonné de quelques unes des initiatives de construction d'indicateurs composites. Celles-ci ne relèvent d'aucune science des indicateurs, mais sont le fruit d'expérimentations qui se déroulent à différentes échelles (internationales, nationales, locales) et qui visent des fins plurielles : évaluation des besoins d'un territoire, évaluation des politiques publiques, outil de plaidoyer en vue de changement plus ou moins radical de repères, perspective de controverse, pour ne citer que les plus en vue.

Pourquoi des indicateurs composites ?

Les initiatives les plus connues visant à la production d'indicateurs composites, parmi lesquels on peut citer l'IDH (indicateur de développement humain), l'IPH (indicateur de pauvreté humaine), l'ISS (l'indicateur de santé sociale) ou encore le Bip40 (baromètres des inégalités et de la pauvreté), ont pour premier objectif d'attirer l'attention sur la statistique produite, sous forme d'une « vue d'ensemble », ou d'un « résumé » de la situation sociale. L'indicateur produit interpelle, contraste avec les indicateurs réifiés, voire provoque des formes de controverses. Aucune production n'est, dans les initiatives évoquées, produite pour elle-même. Au contraire. Les indicateurs composites sont l'occasion de déployer des études sur chaque dimension ou chaque variable qui compose l'indicateur.

Le recours aux indicateurs composites peut être privilégié pour différentes raisons. Il peut provenir d'un réel refus de communautés, ou de groupes d'expertise, de recourir à la monétarisation comme unité de compte commune. Dans le cadre de l'évaluation du développement durable en effet, la monétarisation est parfois identifiée comme un processus de consolidation de l'aune de la monnaie en tant que référentiel dominant, et surtout indépassable. C'est le cas des travaux qui visent par exemple à affecter un coût monétaire aux dommages

environnementaux (rapport Stern), ou encore ceux qui monétarisent le coût du chômage, voire des divorces (GPI, redefining progress).

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

1. les projets, les visées de progrès, le refus de se cantonner sur des batteries d'indicateurs, mais sans que les projets soient antinomiques

Dans le vaste champ de la quantification du social, la modalité privilégiée est celle du tableau de bord, ou du rapport rassemblant de larges indications sociales, souvent à visée territoriale. C'est le cas du mouvement des «community indicators» des années 90, parfois analysé comme une réactivation de la vague des bases d'indicateurs sociaux qu'ont connue les pays anglo-saxons dans les années 1920¹, qui propose une vue large de l'évaluation du progrès social. A partir de tableaux de bords composés de 111 variables relevant d'une vision multidimensionnelle du progrès local, Jacksonville, pionnier sur ces questions, provoque ainsi annuellement, par le biais de la production de son rapport, le débat public sur ce qui est souhaitable pour les citoyens en matière de développement durable humain. Ces initiatives permettent une mise en réseau de différents acteurs du territoire (par exemple les institutions locales productrices de statistiques) mais sont aussi à l'origine de nouvelles "alliances". Certaines ONG se spécialisent d'ailleurs dans la mise en réseau des initiatives locales entre elles (outils, ressources, support technique, production d'un "manuel des indicateurs territoriaux"). Des associations telles que l'ASR (*Applied Survey Research*²) sont moteur dans cette mise en réseau des initiatives de construction d'indicateurs de progrès au niveau de communautés, ou de territoires. La vision du progrès ou du développement durable derrière ces initiatives est diverse. Le plus souvent, ce qui est retenu c'est une vision de bien-être pour tous, qui dépasse voire parfois s'oppose à une vision individualiste de la qualité de vie envisagée sous l'angle de la révélation des préférences individuelles.

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

2.1. Les enjeux d'usages des indicateurs composites

Ce qui distingue le bilan sociétal ou de développement durable d'un indicateur composite unique, c'est le caractère agrégé de ce dernier, en une donnée unique, à partir des informations souvent contenues dans les bilans. Le recours à des tableaux de bord, par exemple des inégalités, ou de la santé sociale sont utiles et constituent le socle d'indicateurs composites. Mais les «vues d'ensemble» que procurent les indicateurs synthétiques sont motivées par différents facteurs. Elles renvoient en particulier à l'idée d'une concurrence déloyale exercée par le Pib comme indicateur synthétique tout puissant dans les représentations collectives du bien-être (Gadrey, 2008). Elles renvoient également à l'idée que de nombreux acteurs usagers de la statistique sont aussi des agents de transformation de la réalité, par la sélection et les regroupements qu'ils opèrent, et par les analyses qu'ils conduisent à partir de données plus ou moins maîtrisées. Les médias sont, parmi eux, certainement les plus influents.

Le résumé ainsi fourni par un indicateur unique permet de fournir a priori une vision plus équilibrée sur le sens du progrès, ou du développement humain. En cela, ces initiatives constituent un net enrichissement par rapport à une vision dominée par exemple par le Pib.

2.2. Quelques illustrations

Les initiatives foisonnent depuis plusieurs années, et nous fournissons dans ce qui suit de bons exemples d'indicateurs synthétiques illustrant des initiatives engagées à différentes échelles.

Au niveau international : l'indicateur de développement humain

¹ grâce au financement de la Russel Sage Foundation, puis à la fin des années 60, et au début des années 70 (Cobb, Rixford, 2004).

² www.appliedsurveyresearch.org

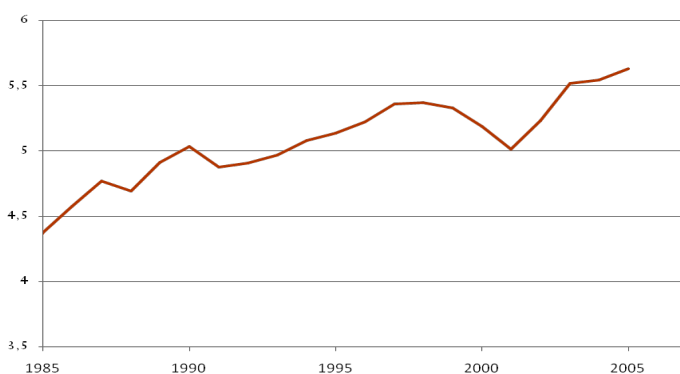
En réaction en partie à la toute puissance de la Banque Mondiale, qui véhicule par sa posture orthodoxe, les plans d'ajustements structurels, et la recherche de croissance économique comme fin en soi, le projet de développement humain du PNUD, propose depuis le début des années 90 une vision renouvelée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

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

Le Bip40 est un indicateur composite de six grandes dimensions : santé, logement, éducation, justice, travail et emploi et revenus. Ces dimensions sont alimentées par 60 variables, toutes sélectionnées par un collectif d'alerte sur les inégalités (le RAI, composé d'associations, de syndicalistes, de chercheurs) pour leur importance dans les inégalités, que ce soit d'inégalités sociale, de genre, ou entre générations. Cohabitent ainsi dans la même mesure synthétique des variables estimant l'évolution des sorties sans qualification du système éducatif, l'évolution du taux de surendettement des ménages, mais aussi du taux d'ISF (impôt sur la fortune), l'évolution des inégalités de salaire, de chômage etc.

Le Bip40 indique une forte progression des inégalités et de la pauvreté en France sur les vingt dernières années, avec de courtes périodes de répit notables, en particulier sur la période 1997-2000 (voir graphique). La production de cet indicateur a été et demeure un moyen de nourrir les débats sur l'insoutenabilité sociale du paradigme de croissance dominant.

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



Source : [www. Bip40.org](http://www.Bip40.org)

Au niveau territorial : l'indicateur de santé sociale français

Dans le prolongement de travaux visant à la territorialisation du baromètre des inégalités et de la pauvreté, initiés dans le cadre du projet « Indicateurs21 » engagé par la Région Nord-Pas de Calais, et à partir de débats organisés autour de l'interprétation du baromètre avec des acteurs multiples : experts, spécialistes territoriaux sur les dimensions, associations, etc., un indicateur de santé sociale a été expérimenté pour les régions françaises. Le caractère assez simple de sa construction (17 variables), vise un double enjeu : d'une part une « performance

sociale comparée » à l'aune de celle des autres territoires ; d'autre part, et sous réserve de mises à jour annuelles, gages de la légitimation de tout indicateur, une estimation de l'évolution de la santé sociale de ce territoire.

Cet ISS est composé de 14 dimensions, elles –mêmes quantifiées par une ou, plus rarement, deux variables.

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

La multi dimensionnalité de la santé sociale a été enrichie de deux aspects relevant du concept de « lien » qui visent à enrichir l'indicateur de la dynamique que peuvent créer les « relations sociale » sur la santé sociale : d'une part, le lien interpersonnel, d'autre par le lien social (voir résultats tableau suivant).

Le classement des régions françaises selon le PIB par habitant et selon un indicateur de santé sociale

à 14 dimensions

Région	PIB/h	ISS
Île-de-France	1	15
Rhône-Alpes	2	7
Alsace	3	5
PACA	4	19
Champagne-Ardenne	5	17
Pays de la Loire	6	3
Aquitaine	7	10
Midi-Pyrénées	8	8
Centre	9	12
Haute-Normandie	10	18
Bretagne	11	2
Bourgogne	12	11
Franche-Comté	13	6
Poitou-Charentes	14	9
Auvergne	15	4
Basse-Normandie	16	13
Lorraine	17	14
Limousin	18	1
Picardie	19	20
Nord-Pas-de-Calais	20	22
Languedoc-Roussillon	21	21
Corse	22	16

Source : Jany-Catrice, Zotti, 2008

L'un des résultats majeur de la production de cet indicateur de santé sociale est de souligner que son niveau comparé est déconnecté de celui du Pib /tête : un plus grand Pib/tête ne signifie pas une meilleure santé sociale (Jany-Catrice, Zotti, *op. cit.*)

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

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

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

réducteurs qu'ils sont, ces indicateurs viennent enrichir la vision du progrès dominée par les indicateurs économiques.

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

La troisième critique à l'égard de ces constructions pointe le recours à une sélection arbitraire des variables et des pondérations. Or, tout processus de quantification visant à passer du concept à la donnée statistique est un processus technico-politique. Il ne relève de l'arbitraire que si des processus de légitimation n'ont pas été pensés (*voir infra*). En outre, le caractère réducteur ou arbitraire des initiatives pose surtout problème lorsque ces « nouveaux indicateurs » supplantent les précédents, en particulier lorsqu'ils demeurent des exercices d'expertise ou politiques, prenant ainsi le risque de tomber, eux aussi, dans les excès de la réification.

Lorsque ces nouveaux indicateurs sont pensés dans leur production, et leurs usages, comme le fruit de conventions partagées autour d'une richesse multidimensionnelle, d'un progrès sociétal ou d'un bien être pour tous, ils peuvent alors échapper en partie à cette triple critique.

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

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

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

-Certains considèrent que seul le recours à un cadre théorique prédéfini permet de gagner cette légitimité, consolidant par la même la place de l'expert théoricien dans la construction des indicateurs, fussent-ils alternatifs. C'est un peu le sens de la « commission Stiglitz » qui est composée d'un nombre impressionnant d'experts mais qui pourrait, si elle n'y prend garde, reconstruire, « en chambre », une vision experte du progrès pour tous.

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

-D'autres enfin considèrent qu'on ne peut pas confier à des groupes d'experts, dont les contributions sont évidemment utiles, le soin de dire quelles sont les fins à considérer et comment les prendre en compte. « *La participation de la société, la délibération politique* sont indispensables pour dire et sélectionner ces fins, et pour pondérer les critères d'évaluation qui leur correspondent » (manifeste de Fair, Forum pour d'autres indicateurs de richesse).

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

Dans le Nord-Pas de Calais, l'indicateur de santé sociale évoqué ci-dessus est le fruit de travaux d'experts certes (voir Jany-Catrice, Zotti, 2008 ; Jany-Catrice, 2008). Mais ceux-ci se sont appuyés sur une initiative encadrée

par la D2DPE³ du Conseil Régional du Nord-Pas de Calais et des groupes de travail regroupant des acteurs très différents. Droit au logement y côtoyait ainsi la Banque de France, le secours populaire, les statisticiens de la Direction régionale du travail etc. Le projet principal de la division de cohésion sociale du Conseil de l'Europe est encore plus ambitieux en ce qu'il vise à co-construire des nouveaux indicateurs de bien-être pour tous avec les citoyens. Une autre initiative créée au Canada en 1999 et relayée depuis en France, le « produit intérieur Doux » est un outil de prise de conscience de ce qui est aujourd'hui comptabilisé dans le PIB et de ce qui ne l'est pas. Outil d'animation du débat public, il part de la question : « à quoi est-il important de donner de la valeur ? Quels sont les éléments qui doivent guider le regard sur la richesse d'un territoire, d'un pays » ? Cette initiative complète bien les précédentes en postulant qu'il n'est pas inutile également de débattre des espaces de l'incommensurable.

Conclusion

Jusqu'ici la plupart des initiatives identifiées (IDH, ISS, Bip40) émanent d'une grande diversité d'acteurs : groupes de pression, Ong, associations, mais aussi institutions internationales, chercheurs, et constituent des outils de débat public efficaces. Dans le domaine de la démocratie délibérative, ou participative, ce sont les travaux menés par le Conseil de l'Europe qui, à notre connaissance, sont le plus innovants –tant sur les expériences qui ont été conduites, que sur la construction d'un cadre méthodologique d'engagement des citoyens dans le choix technico-politique d'« indicateurs de bien-être pour tous et de progrès ». Mais ces démarches visent les tableaux de bord, pas la production de vues d'ensemble synthétisées.

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

Références bibliographiques

Alternatives économiques, 2008, l'Etat du développement durable en France, Hors-série pratique, n°34, juin, 130 p.

Ayong-Le-Kama Alain, C. Lagarenne, P. Lelourd, ed. , 2004 ; *Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?* La documentation française, 236 p.

Cobb, Clifford, C. Rixford, 2004, "Lessons learned from the history of social indicators", *Redefining Progress*. Washington DC. 50 p.

Desrosières, Alain, 2008, *Pour une sociologie historique de la quantification, l'Argument statistique I*, Centre de Sociologie de l'Innovation, coll. Sciences sociales, ed. Mine-ParisTech, Les presses.

Fleurbaey Marc, G. Gaulier, 2007, « International Comparisons of Living Standards by Equivalent Incomes », *Working Papers CEPII* n° 3, janvier.

Gadrey Jean, F. Jany-Catrice, 2007, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, ed. La Découverte, coll. Repères.

Gadrey, Jean, 2008, « De nouveaux indicateurs face au PIB », *Alternatives économiques* n° 270, juin 2008

Jany-Catrice, 2008, à paraître, "the French regions and their social health", *Social Indicators Research*.

Jany-Catrice Florence, R. Zotti, 2008, "Les régions françaises face à leur santé sociale", *Territoires*, Avril, n°487, Paris.

Nourry, Myriam, 2008 ; "Measuring sustainable development : some empirical evidence for France from eight alternative indicators", *Ecological economics*, 67, pp. 441-456.

Viveret Patrick, 2003, *Reconsidérer la richesse*, ed. L'Aube.

³ Direction développement durable, prospective et évaluation