

# MESURER LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL POUR UNE INSTITUTIONNALISATION DES INDICATEURS SOCIAUX

BERNARD PERRET\*

**O**n assiste, depuis quelques années, à un développement du *reporting* social et environnemental dans les entreprises et aux différents niveaux de gouvernement (collectivités territoriales, États, Union européenne). À travers des approches variées, il s'agit toujours de compléter et de corriger les informations fournies par les indicateurs économiques. Il sera surtout question ici des indicateurs sociaux, sans perdre de vue la tendance récente à les inclure dans le cadre plus large des indicateurs de développement durable.

## DES DISPOSITIFS D'AGRÉGATION DE L'INFORMATION

Les indicateurs sociaux ne sont pas de simples recueils de statistiques sociales, mais, selon la définition qu'en donne un document des Nations unies,

« des statistiques qui reflètent, de manière utile, des aspects importants des conditions sociales et qui facilitent l'évaluation de ces conditions et de leur évolution »<sup>1</sup>. Construire un système d'indicateurs sociaux revient donc à résoudre un problème d'agrégation optimale de l'information : sélectionner, hiérarchiser et structurer les informations sur la société pour attirer et concentrer l'attention des décideurs sur les questions les plus importantes. Cet effort de mise en forme et de mise en scène peut aller jusqu'à l'élaboration d'indicateurs synthétiques, dont l'indicateur de développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) fournit un bon exemple. Le choix des indicateurs sociaux doit donc s'appuyer, à la fois, sur des critères politiques et sur des critères formels : lisibilité, cohérence, complétude, comparabilité<sup>2</sup>...

La question des indicateurs sociaux est étroitement reliée à celle de

\* Chargé de mission au ministère de l'Équipement, chercheur au Laboratoire de sociologie du changement des institutions (LSCI).

l'évaluation des politiques sociales. Cependant, ce lien peut être conçu de deux manières. Pour certains, les systèmes d'indicateurs devraient permettre de mesurer l'atteinte des objectifs des politiques et contribuer directement à leur évaluation. Dans une seconde conception, qui sera la seule considérée ici, « la principale fonction des indicateurs n'est pas le suivi direct et le contrôle de l'efficacité des programmes et des politiques, mais un éclairage plus large de la société et la fourniture d'une information de base qui nourrit le processus d'élaboration des politiques de manière plus indirecte »<sup>3</sup>. Ainsi compris, le choix des indicateurs doit néanmoins s'appuyer sur une analyse des objectifs généraux du développement social, tels qu'ils sont pris en compte et discutés, aussi bien par les sciences sociales que dans le débat public. Il s'agit de donner un contenu opératoire à des notions telles que « le bien-être », « la qualité de la vie », « la cohésion sociale », « le développement social durable »... Cette terminologie foisonnante reflète une diversité d'approches concurrentes qui nuisent à la lisibilité des messages véhiculés par l'information sociale (on est loin de l'apparente cohérence des indicateurs macroéconomiques). Comment, dans ces conditions, augmenter l'influence des indicateurs sociaux ? J'ai défendu dans un rapport, dont les grandes lignes sont reprises ici<sup>4</sup>, l'idée selon laquelle la seule manière d'y parvenir est la voie de l'institutionnalisation. Il convient d'organiser la sélection des indicateurs et la mise en débat des informations qu'ils fournissent dans un cadre institutionnel adapté.

## RENFORCER L'INFLUENCE POLITIQUE DES DONNÉES SOCIALES

Dans les années 1960 et jusqu'au milieu des années 1970, 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 politiques<sup>5</sup>. Une ambition comparable s'est exprimée sous diverses formes dans la plupart des pays développés.

L'émergence et la diffusion rapide de ce « mouvement » étaient liées au

climat politique particulier de la fin des années 1960 et du début des années 1970. C'est au cours de cette période de prospérité que, pour la première fois, des doutes furent émis dans plusieurs pays développés au sujet de la croissance économique comme objectif majeur pour le progrès de la société<sup>6</sup>. On commence alors à évoquer la « qualité de la vie » comme alternative à la notion, devenue problématique, de « prospérité matérielle ».

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 1960. De même, aux États-Unis, le mouvement des indicateurs sociaux s'est résorbé dans le développement des statistiques sociales.

## LE NOUVEL INTÉRÊT DE LA THÉMATIQUE

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 1970. Le nouveau mouvement des indicateurs sociaux est à la fois plus modeste et plus éclaté, reposant sur des motivations et des acteurs plus diversifiés. 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 termes de champs, les indicateurs sociaux sont parfois intégrés dans un ensemble plus vaste d'indicateurs de développement durable ou « d'indicateurs structurels » (Union européenne). À l'inverse, on observe également la multiplication de pratiques de *reporting* centrées sur un problème particulier (éducation, emploi, santé, toxicomanie...), sur la situation d'une population particulière (aux États-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. En termes 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 États-Unis, le secteur privé n'est pas absent à travers les rapports publiés par les multiples fondations et *think tanks*.

On voit également se développer, dans un cadre académique, des recherches sur les indicateurs sociaux.

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, Programme des Nations unies pour le développement - PNUD, Organisation pour la coopération et le développement économiques - OCDE, Banque mondiale...) ont pris des initiatives dans 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 États, 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 (migration, changement climatique, épidémies...) génère un besoin de relier plus explicitement les questions économiques, sociales et environnementales dans les discussions multilatérales. Au niveau européen, le mouvement d'intégration crée 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.

## LES INDICATEURS SOCIAUX FACE AUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES

Faisant plus directement écho aux préoccupations des années 1970, 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 sociaux<sup>7</sup>. À trente ans de distance, le même constat prévaut : le taux de croissance du PNB possède le statut d'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 États-Unis, le taux de chômage, le taux de pauvreté et les statistiques de criminalité sont également largement commentés. 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. 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 ». Ces différents travaux convergent sur un point important : après avoir évolué parallèlement pendant des décennies, les indicateurs de croissance et de bien-être social divergent depuis les années 1980.

La tentative la plus significative (en termes d'impact médiatique et politique) pour promouvoir une véritable alternative au PNB comme mesure du développement socioéconomique demeure cependant l'indicateur de développement humain (IDH) du 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).

Depuis quelques années, la montée des préoccupations environnementales nourrit la critique de la domination des indicateurs économiques, et interfère avec le développement des indicateurs sociaux. Conformément aux définitions désormais officielles<sup>8</sup>, les indicateurs de développement durable incluent, en effet, un volet social. De nombreux pays et organisations ont élaboré leurs propres systèmes d'indicateurs de développement durable. En France, c'est dans ce contexte que les indicateurs sociaux pourraient prochainement renaître. À l'initiative du président de la République, il est, en effet, envisagé de publier chaque année un rapport sur le « développement humain durable », dont le cœur serait constitué d'une batterie d'indicateurs économiques, environnementaux et sociaux.

Le projet de renforcer le poids des statistiques sociales face aux statistiques économiques bute sur l'impossibilité de les intégrer dans un cadre cohérent comparable à la comptabilité nationale. Le terme même de comptabilité fait référence à un cadre unifié de tableaux articulés et cohérents permettant l'agrégation et la comparaison. Quels que soient les efforts faits pour étendre cet effort d'intégration et de quantification 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<sup>9</sup>. Deuxièmement : les quantifications sont souvent impossibles ou relèvent de conventions sur lesquelles n'existe pas de consensus. 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 (la monétarisation par référence aux prix et aux coûts). Dans ces conditions, les indicateurs sociaux doivent rechercher un double fondement dans des éléments diversifiés de la théorie sociale et dans un cadre institutionnel garantissant leur pertinence politique et sociale.

## LA THÉORIE DU BIEN-ÊTRE MÈNE À UNE IMPASSE

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. Certes, personne ne prétend que la consommation des ménages fournit une mesure de leur bien-être, mais il n'en demeure pas moins que la théorie économique tend à assimiler le bien-être social à l'utilité sociale, fonction des utilités individuelles, elle-mêmes 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.

Existe-t-il une théorie économique du bien-être ? L'assimilation de la richesse économique agrégée au bien-être suppose la « fongibilité » des utilités individuelles (l'existence d'une « commune mesure » des bonheurs

individuels). Consciente du caractère ir-réaliste de cette hypothèse, la « nouvelle économie du bien-être » est fondée sur l'idée (principe de Kaldor-Hicks) qu'un état de l'économie peut être jugé supérieur à un autre si, pour parvenir à cet état, les bénéficiaires du changement peuvent potentiellement dédommager les perdants. 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 échangeables. Il n'est pas difficile de montrer que ce pré-supposé est intenable et conduit à des recommandations aberrantes<sup>10</sup>.

Pour contourner l'obstacle de la non comparabilité des utilités individuelles, Kenneth Arrow avait tenté de remplacer les fonctions d'utilité par les préférences auxquelles elles sont associées, remplaçant 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 quelques conditions évidentes<sup>11</sup>.

## UNE DIVERSITÉ D'APPROCHES DU BIEN-ÊTRE ET DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

L'effort de la théorie économique pour établir l'existence d'une mesure objective du bien-être se solde donc

par un échec. Renonçant à cette ambition, un certain nombre de penseurs importants (outre John Rawls et Amartya Sen, on pourrait citer le philosophe américain Michael Walzer) ont mis l'accent, de différentes manières, sur l'hétérogénéité des biens et la relativité sociale de leur valeur. Dans sa théorie de la justice, Rawls considère ainsi un ensemble de « biens premiers » nécessaires au bien-être individuel (« dont chacun est supposé avoir besoin »)<sup>12</sup>. Ces biens sont de deux ordres : les biens premiers naturels (santé, talents) et les biens premiers sociaux (libertés de base, revenus et richesses ; « bases sociales du respect de soi »). 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 termes de biens premiers naturels.

L'approche de Sen est différente : il met l'accent sur le fait que les biens ne valent que par l'usage que l'on en fait. Le bien-être n'est autre que 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 »<sup>13</sup>. C'est donc une « capacité d'agir », et non le résultat mécanique de la possession des biens matériels. 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 développe-

ment 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 Karl Marx. Sen, lui-même, considère que ses idées ont des implications pour la mesure du bien-être et du niveau de développement : « *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* »<sup>14</sup>.

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 (le lien social et la « culture » au sens large du terme). La mesure du bien-être individuel ne nous dit rien des conditions de pérennisation de la société en tant que système. 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 »<sup>15</sup>.

L'approche de Putnam s'inspire de celle développée par Pierre Bourdieu et James Coleman dans les années 1970-1980, mais elle s'en écarte sur un point essentiel. Bourdieu traite du capital social comme d'un bien privé (à l'instar du capital humain), alors que Putnam le considère comme un bien collectif<sup>16</sup>, mettant l'accent sur la dimension relationnelle et éthique du développement social. Dépassant le point de vue du bien-être individuel, il prend en compte le fait que la richesse sociale réside également dans la densité et la qualité de leurs relations. Le lien social apparaît comme une ressource différente de celles que les individus peuvent s'approprier (y compris les biens sociaux complexes envisagés par Rawls et Sen). Une telle notion se prête à la mesure, et il est facile d'inclure des indicateurs de capital social (confiance sociale, densité des réseaux sociaux...) dans une batterie d'indicateurs sociaux.

## UNE INSTITUTIONNALISATION DES INDICATEURS SOCIAUX

Les observations qui précèdent ont pour principal objet d'illustrer la diversité des conceptions possibles du

développement social. Il n'existe 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. Choisir (sélectionner, hiérarchiser et mettre en forme) les aspects de la réalité sociale qu'il importe de connaître et de faire connaître relève d'un acte de jugement collectif qui demande à être inscrit dans un cadre institutionnel approprié. Dans un rapport publié en 2002 à la demande de Jacques Delors<sup>17</sup>, j'ai proposé la création d'une « commission nationale des indicateurs sociaux » disposant d'une double légitimité scientifique et démocratique. Composée de chercheurs en sciences sociales, d'élus et de représentants du monde associatif, travaillant en étroite collaboration avec les services d'études et de statistiques de l'administration, cette commission aurait notamment pour 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. Plus largement, il lui reviendrait d'animer un débat scientifique et politique permanent autour de la mesure du développement social.

### NOTES

1. Nations unies, *Informations on Social Development Publications and Indicators in the United Nation System*, working paper, 1994.
2. Cf. Bernard Perret, *Indicateurs sociaux, états des lieux et perspectives* ([www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr)). Le présent texte s'inspire largement de ce rapport. Par ailleurs, l'auteur vient de publier : *De la société comme monde commun* aux éditions Desclée de Brouwer.

3. Heinz-Herbert Noll, *Social Indicators and Quality of Life Research ; Background, Achievements and Current Trends* in Nikolai Genov, Ed. *Advances in sociological knowledge over half a century*, Paris-ISSC 2002, p. 172.
4. Cf. note 2.
5. Jacques Delors, *Les indicateurs sociaux*, Futuribles-Sedeis, 1971, p. 8.
6. Heinz-Herbert Noll, *Social Indicators and Quality of Life Research ; Background, Achievements and Current Trends* in Nikolai Genov, Ed. *Advances in sociological knowledge over half a century*, Paris-ISSC 2002, pp. 169-170.
7. 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.
8. 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 ».
9. *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.
10. Pour plus de détails, voir mon rapport (cf. note 2).
11. 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).
12. Rawls J., *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987.
13. *Inequality Reexamined*, Oxford India Paperbacks, 1995, p. 56.
14. *Development as Freedom*, Anchor books, 2000, p. 285.
15. Putnam R., *Bowling Alone : America's Declining Social Capital*, *The Journal of Democracy*, janvier 1995.
16. Aux dires de Putnam lui-même, sa conception du capital social complète plus qu'elle ne contredit celle de Bourdieu.
17. Cf. note 2.

