

Les indicateurs sociaux et le débat public après le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi

Chronique d'une occasion manquée

Savoir/agir a évoqué à plusieurs reprises le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Lancé en septembre 2009 par une lourde opération de communication politique, avec une préface de tonalité « révolutionnaire » signée par le président de la République, Nicolas Sarkozy, ce document¹ a semblé consacrer une remise en cause des indicateurs économiques usuels, à commencer par le PIB (produit intérieur brut). Mobilisant plusieurs « prix Nobel » d'économie et chercheurs de renom, il faisait des recommandations fortes, même si elles n'étaient pas nouvelles en elles-mêmes, puisqu'elles apparaissaient comme l'aboutissement d'un mouvement intellectuel et critique datant des années 1960 et 1970. Il s'agissait de mesurer autrement la richesse et le progrès, notamment pour réduire l'écart entre la perception des citoyens et les chiffres officiels, et pour réorienter les politiques publiques en conséquence.

Qu'en est-il deux ans et demi plus tard ? Après la séquence électorale de

FRÉDÉRIC LEBARON
(CURAPP-ESS, UPJV-CNRS)

2012, un premier bilan semble utile à dresser. Ce bilan porte presque autant sur la communication politique, notamment s'agissant des statistiques économiques et sociales, que sur les effets d'un rapport très médiatique et des débats qu'il a suscités.

Mesurer autrement les performances économiques, sociales et environnementales

La commission Stiglitz-Sen-Fitoussi indiquait tout d'abord que le PIB ne devait plus être privilégié parmi les agrégats de la comptabilité nationale : centré sur la sphère marchande, intégrant des dépenses « défensives » (comme les dépenses de justice ou militaires), en décalage avec la réalité du niveau de vie des ménages résidents, inapte à mesurer la production domestique non marchande, il ne s'avère même pas adéquat pour mesurer de façon très fiable les performances économiques des pays ou des régions.

1. J. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi, *Performances économiques et progrès social. Richesse des nations et bien-être des individus et Performances économiques et progrès social. Vers de nouveaux instruments de mesure*, Paris, Odile Jacob, 2009.

Il convient, selon les auteurs du rapport, de lui préférer des mesures (pour la plupart déjà accessibles, mais non diffusées, comme le revenu net des ménages), centrées sur les revenus des ménages, et de mieux prendre en compte la répartition de ceux-ci (ce qui suppose l'utilisation généralisée d'indicateurs d'inégalités de revenus ou plus largement de mesures de dispersion).

Par ailleurs, les auteurs rappelaient que le PIB ne dit pas non plus grand-chose de la « qualité de vie », phénomène multidimensionnel que l'on peut aborder théoriquement sous différents angles, notamment la théorie des « capacités » (*capabilities*) chère à l'économiste et philosophe Amartya Sen qui rappelle à quel point la « liberté réelle », dans le monde qui est le nôtre, dépend de conditions économiques et sociales très inégalement réparties².

La qualité de la vie doit dès lors être mesurée en combinant des indicateurs variés relatifs à ces différentes dimensions : l'éducation, la santé, la qualité de l'environnement, les conditions concrètes de vie (travail, transport, tâches domestiques, etc.), le lien social, la sécurité physique et économique, la qualité des institutions (la gouvernance), la satisfaction subjective...

Pour chacun de ces « domaines », la commission recommandait aussi de prendre en compte les inégalités selon plusieurs critères : groupes de revenus, catégories socio-économiques, genre, génération, appartenance ethnique, etc. En croisant ainsi les domaines et les critères, il faut bien admettre avec les auteurs du rapport que la « qualité de vie » peut difficilement se laisser réduire à un seul chiffre, d'où un certain scepticisme des

auteurs pour les indicateurs « agrégés », même si ceux-ci ont leur utilité, dans le prolongement des efforts réalisés par le Programme des Nations-Unies pour le développement (Pnud) avec l'Indicateur de développement humain (IDH), puis par diverses initiatives publiques et militantes, portées en France par un réseau actif de chercheurs et de militants³.

Enfin, le rapport proposait de généraliser une approche par les stocks et non par les flux : la croissance, le développement détruisent du capital physique et peuvent aussi épuiser le capital humain et le capital social, privant les générations futures du bien-être auquel elles sont en droit d'aspirer.

Les indicateurs sociaux (et environnementaux) sont ainsi appelés à compléter les nouvelles mesures de la performance économique centrées sur les ménages, ce qui suppose un important investissement public : enquêtes, comptes nationaux, large diffusion des données... Jean-Paul Fitoussi voyait même dans ce mouvement une « révolution statistique » susceptible de transformer à terme le contenu des politiques publiques en imposant de nouveaux critères d'évaluation aux acteurs politiques⁴.

Il semble pertinent de se demander comment le débat démocratique intègre diverses mesures des réalités et des performances « sociales », qui permettent de décrire certaines dynamiques en cours,

3. En France, c'est le BIP40 créé autour de C.

Lévy, T. Coutrot et P. Concialdi qui illustre ce mouvement. Le BIP40 continue aujourd'hui de faire l'objet de travaux académiques et militants. Voir à ce sujet P. Concialdi, « Les indicateurs économiques alternatifs. L'exemple du Bip 40 », *Savoir/agir*, 8, juin 2009, <http://www.savoir-agir.org/IMG/pdf/SA8-Concialdi.pdf>.

4. Grand entretien avec J.-P. Fitoussi, « Une révolution dans la statistique publique ? », *Savoir/agir*, 13, septembre 2010, p. 77-87.

2. A. Sen, *L'idée de justice*, Paris, Flammarion, 2010.

et les effets des politiques publiques menées tout au long des années 2000. Alors que la question de l'emploi domine clairement les préoccupations des Français, le débat public a-t-il, en particulier, intégré les « préconisations » du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi et les proclamations enthousiastes du chef de l'État sur la rénovation qu'il devait à terme rendre possible ?

Une difficile mise en œuvre

Pour commencer, la « révolution statistique » représente un coût relativement important, car elle suppose de nouvelles enquêtes et dispositifs de statistique publique. Dans une période de restriction budgétaire, les organismes de statistique publique ne disposent pas des ressources nouvelles qui permettraient de compléter l'appareil statistique à la hauteur des ambitions affichées.

Si l'Insee en France, le Pnud et l'OCDE au niveau international, ont mis en œuvre plusieurs des préconisations du rapport, en rénovant leurs mesures des inégalités sociales, du développement humain ou du bien-être (et leur politique de diffusion et de communication en la matière), ces avancées sont restées ponctuelles et ont été peu commentées dans les médias, une fois passée une annonce plus ou moins accrocheuse autour d'un rapport.

Le nouveau calcul de l'IDH proposé fin 2010 est par exemple complété par celui d'un IDH corrigé des inégalités (IDHI) qui intègre à la mesure globale une décote liée au niveau d'inégalité. Les classements et évolutions observés n'ont pas été beaucoup commentés. L'usage de l'IDH n'a pas vraiment progressé dans la sphère publique, alors que le site qui lui est dédié permet de choisir les pondéra-

tions, de traiter de la question des inégalités, etc.

À l'OCDE, l'indicateur *Mieux vivre*, apparu en 2011, a encore été amélioré en 2012 et permet, sur un site web extrêmement bien conçu, de pondérer à sa guise les indicateurs de base du bien-être et de comparer les pays. À nouveau, on est obligé de constater son faible écho politique et médiatique, alors même qu'il reste très favorable aux pays « anglo-saxons » en laissant de côté les inégalités au profit d'indicateurs « médians » ou « moyens ».

Sur le plan académique et au sein des organismes officiels, l'économie du bonheur continue de se développer, en intégrant de plus en plus des dimensions culturelles à côté de la discussion classique des effets de la richesse sur le bien-être subjectif. Elle suscite un intérêt des journalistes, mais dans une perspective de curiosité amusée.

Des phénomènes académiques vont dans le sens d'un écho indirect des problématiques développées par le rapport Stiglitz. Les classes sociales redeviennent d'actualité parmi les sociologues et les économistes, à la faveur de la montée des inégalités de revenu et de patrimoine, associée à la financiarisation.

La révolution statistique annoncée est donc bien lente au sein de la statistique publique. On est encore assez loin d'une mesure « en continu » dont rêvent certains, qui contrebalancerait la continuité absolue des indices financiers. On voit plutôt se succéder depuis 2009 des coups médiatiques ponctuels, qui sont autant de mini-percées dans l'espace public, mais encore plus loin d'un véritable changement de paradigme.

La qualité du débat public sur les indicateurs sociaux s'est même à certains égards dégradée avec la crise financière,

au fur et à mesure que les dirigeants européens se focalisaient sur les enjeux de l'équilibre budgétaire. C'est sur ce point qu'on va maintenant revenir.

Une régression du débat public ? Un recentrage

Le débat public officiel s'est recentré de façon quasi obsessionnelle à partir de 2010 sur les indicateurs économiques et surtout financiers. L'entrée de l'économie française en récession a, tout d'abord, redonné toute sa force à la focalisation sur le PIB, y compris dans les discours critiques qui en appellent à la relance de l'activité face à l'atonie de la croissance européenne⁵. Mais ce sont surtout les indicateurs financiers (et plus précisément ceux relatifs à l'équilibre financier à court terme du secteur public) qui triomphent désormais, laissant dans l'ombre les données sociales et environnementales.

Dans les années 1990, la construction de l'Union monétaire avait légitimé la focalisation sur les *critères de convergence* (dits « critères de Maastricht), qui n'ont, il faut le rappeler, que peu de signification directe pour le bien-être : taux d'inflation, taux d'intérêt, taux de change, dette et déficit par rapport au PIB.

En 2010, la hausse rapide de l'endettement public, surtout dans certains pays européens, devient à nouveau, pour certains experts comme ceux du Conseil d'analyse économique et du Conseil allemand des experts économiques, le principal enjeu de « soutenabilité », occultant largement le débat sur les indicateurs sociaux et environnementaux.

5. <http://atterres.org/page/manifeste-d%C3%A9conomistes-atterr%C3%A9s>

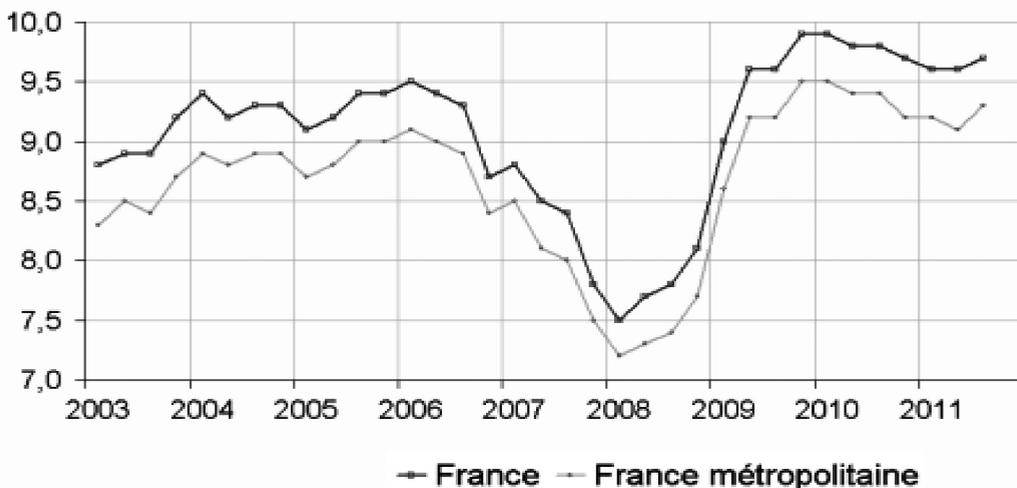
Le contre-exemple du chômage ?

Avec le développement de la crise économique et sociale, les statistiques du chômage continuent de faire régulièrement la une de l'actualité, au niveau national et à l'échelle européenne. Mais, comme durant la séquence 2005-2007, elles sont enrôlées dans une perspective bien particulière : la très mauvaise performance française, avec un taux qui se rapproche des 10%, est associée par de nombreux commentateurs à l'échec structurel du modèle social français, opposé désormais à la (prétendue) « réussite » allemande. Or, la meilleure performance allemande en matière de chômage s'accompagne d'une dégradation massive de la qualité de l'emploi et d'inégalités de revenus : elle se traduit à la fois par une hausse importante du travail à temps partiel et une progression plus rapide de la pauvreté telle que la statistique officielle la mesure. Les réformes du marché du travail (*Hartz 4*) ont fortement accru la précarisation de l'emploi et l'insécurité économique. La zone euro connaît, elle aussi, une dynamique très négative, accentuée depuis 2010 et l'entrée dans les politiques d'austérité : hausse du taux de chômage, mais aussi dégradation des divers indicateurs de qualité de l'emploi... Ainsi, le chômage (et la stagnation économique) sont toujours décrits comme le produit des rigidités structurelles qu'il conviendrait de réformer...

Austérité et performances sociales : un débat interdit ?

En dépit du succès de la thématique de l'évaluation quantitative des politiques publiques et de l'écho du rapport Stiglitz, les choix de politique économique et sociale, en particulier le choix

données cvs en moyenne trimestrielle, en %



des politiques d'austérité, restent largement déconnectés des « performances » sociales, lesquelles sont toujours mesurées avec retard et de façon dispersée. Cet ensemble de mise-en-relation-causale explique très largement le fait que les indicateurs sociaux restent marginaux, à l'exception très spécifique du chômage.

Les conséquences des politiques publiques passées sur les indicateurs sociaux actuels sont elles-mêmes peu débattues et, quand elles sont évoquées, souvent réduites à des slogans. La crise, la mondialisation permettent aux acteurs politiques d'invoquer des mécanismes qui les dépassent car relevant du phénomène naturel. Il est vrai que l'exercice d'imputation causale n'est pas toujours simple en la matière.

Parmi les domaines à prendre en compte dans une perspective réellement multidimensionnelle, on devrait intégrer les revenus, l'emploi, l'éducation, la justice, la santé, le logement, le lien social, la gouvernance, l'environnement ou encore

le bien-être subjectif. Dans chaque cas, la pauvreté du système d'information disponible est flagrante, mais c'est surtout celle du débat public, notamment sur les enchaînements de causalité qui relient leurs évolutions avec celles des politiques publiques, qui frappe le plus. Or, le lien entre l'évolution des indicateurs sociaux et l'accentuation des politiques d'austérité et de restriction budgétaire semble d'ores et déjà marqué.

Le récent rapport annuel de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a confirmé ce que l'Insee et Eurostat avaient préalablement établi pour la France, à savoir la progression de la pauvreté et des inégalités de revenus qui accompagne aujourd'hui la dégradation tendancielle du marché du travail, a été accentuée sinon provoquée par les politiques d'austérité. Cette évolution charrie elle-même une série d'effets dérivés, comme la hausse de l'endettement privé, la croissance du surendettement des ménages les plus en

difficulté, la montée de la précarité énergétique...

Si les politiques sociales structurelles limitent les conséquences de ces dynamiques, leur efficacité a tendu à décroître avec les restrictions budgétaires. La dégradation des conditions de logement se lit principalement au taux d'effort financier croissant dans les ménages populaires, et à la diminution du pouvoir d'achat immobilier. En matière de santé, le non-recours au soin se banalise, ce qui crée les conditions d'une dégradation future, pour l'instant encore peu perceptible dans les données, même si l'on voit poindre des phénomènes tendancielles.

Les écarts d'espérance de vie ne diminuent pas dans les années 2000, même si l'espérance de vie continue de s'accroître, mais l'espérance de vie en bonne santé, mesurée par Eurostat, a reculé en France en 2010. Notons aussi qu'elle est plus faible en Allemagne et a beaucoup baissé dans les années 2000 avec les réformes Hartz 4. Dès lors, le recul de l'âge de départ à la retraite dans la plupart des pays risque de réduire fortement la durée moyenne des retraites des catégories à faibles revenus et affecter l'espérance de vie des plus pauvres, comme on l'observe déjà en Allemagne. Même le taux de suicide semble à nouveau plutôt mal orienté, moins nettement il est vrai que dans les pays sous ajustement structurel brutal, où de nombreux indicateurs sanitaires connaissent des évolutions négatives visibles déjà identifiées par les épidémiologistes.

Parallèlement, le taux d'incarcération a connu en France une forte progression durant les dernières années. La montée de l'État pénal au détriment de l'État social, processus analysé par Loïc Wacquant dans les années 1990 aux États-Unis, continue donc en un sens de compenser

la montée des souffrances collectives dues à la dégradation du marché du travail : la thématique sécuritaire est une composante fondamentale des politiques néolibérales. Elle se nourrit de la persistance d'une insécurité physique élevée, elle-même indissociable du haut niveau global d'insécurité sociale.

Les inégalités éducatives, mesurées selon les indicateurs usuels (rapport entre proportion de cadres et proportion d'ouvriers, corrigé par leur rapport dans la population active) ne reculent pas ou seulement à la marge pour certains indicateurs : la proportion de sortants sans diplôme reste stable, les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur selon les catégories socio-professionnelles sont elles aussi stables à des niveaux élevés.

Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que les indicateurs de bien-être subjectif se dégradent rapidement depuis 2010 et surtout 2011, de même que les indicateurs de « confiance dans les autres » (lien social) et les institutions (gouvernance). Le taux d'abstention aux élections, qui traduit l'éloignement des citoyens de la chose publique, a atteint un niveau très élevé en 2012 aux élections législatives. La dégradation objective nourrit en tout cas un sentiment d'injustice croissant, qui s'accompagne d'un rejet marqué de la politique institutionnelle.

L'évolution du débat public depuis 2010 montre ainsi qu'un énorme décalage subsiste entre les dynamiques de la statistique publique et de la recherche en sciences sociales et celles du débat public, qui s'est comme rétréci dans le contexte des politiques d'austérité et de dégradation des indicateurs sociaux. Ce décalage révèle aussi une dégradation de la qualité de la communication politique et du débat démocratique, dégradation qui

est encore plus accentuée dans les pays qui sont soumis à des politiques d'ajustement plus brutal, comme la Grèce, l'Espagne ou le Portugal. ■