



Le 27 avril 2007

Objet : Mesurer le développement social

Afin de nourrir la discussion du groupe de travail du conseil d'orientation du GIP SPSI sur le développement social, cette note fait un point sur la mesure du bien-être et ses enjeux.

La comptabilité nationale ne parvient pas à fournir une bonne mesure du bien-être ; la variable la plus couramment utilisée, le PIB par tête, ne prend en compte que les biens et services marchands et méconnaît toute la dimension sociale du développement.

Celle-ci est particulièrement mise en avant par Amartya SEN, économiste faisant également œuvre de philosophe, qui définit le bien-être comme l'ensemble des actions dont une société offre la possibilité aux individus (théorie dite des « capacités ») : l'accent est mis sur la santé, l'éducation, mais également l'environnement, les équipements urbains etc.

En ce qui concerne l'aide au développement, **il ne s'agit plus de « plaquer » une conception du bien-être axée sur la mise à disposition de biens matériels sans s'intéresser à leur impact effectif sur la vie quotidienne des gens, mais bien de construire avec ces derniers à la fois les indicateurs de leur bien-être et les instruments de son amélioration.**

Les travaux réalisés notamment par le PNUD et l'OCDE montrent que, **s'il y a une forte corrélation entre développement économique et développement social, ces deux notions ne se recouvrent pas, certains pays ayant de meilleures performances en matière de développement social que ce que leur développement économique laisserait espérer et inversement. Cela signifie donc que les politiques sociales sont nécessaires pour maximiser le bien-être des individus.**

Mesurer le bien-être n'est pas qu'un exercice intellectuel : il permet d'évaluer le succès ou l'échec d'une politique de développement..., si l'on considère que le but d'une telle politique est le bien-être des habitants d'un pays. Le PIB par tête est couramment utilisé pour classer les pays en fonction de leur richesse, c'est-à-dire de leur capacité à mettre à la disposition de leurs habitants une certaine quantité de biens matériels. C'est un indicateur assez consensuel qui reflète pourtant un point de vue sur la réalité ; il l'éclaire autant qu'il la masque.

Aujourd'hui, les objectifs du développement ont beaucoup évolué et ne sont plus centrés sur le seul enrichissement matériel. Dès 1990, le PNUD innovait en publiant le premier « Rapport sur le développement humain » dans lequel figurait un Indice de Développement Humain qui prétendait offrir une mesure du bien-être complémentaire à celle du simple PIB par tête : l'objectif était alors de montrer que si certains pays étaient économiquement pauvres, ils n'en possédaient pas moins d'autres formes de richesses. On verra ci-après que l'IDH n'est pas sans défaut et offre un éclairage très particulier sur la notion de bien être, non moins partiel (partial ?) que le PIB par tête.

Depuis les travaux de A. SEN, de nouvelles recherches se sont développées et l'OCDE publie une batterie d'indicateurs sociaux aux ambitions peut-être moins grandes : il ne s'agit plus d'avoir UNE mesure du bien-être mais de disposer d'indicateurs qui permettent d'évaluer le succès ou l'échec de certaines mesures et d'offrir ainsi un système d'étalonnage des politiques publiques, une « boîte à outils » à l'usage des gouvernements soucieux d'accroître le bien être de leurs populations.

A l'occasion de la publication en France du rapport de l'OCDE sur les indicateurs sociaux, cette note nourrira la discussion du groupe de travail du conseil d'orientation du GIP SPSI sur le développement social.

I – LA MESURE DU BIEN ETRE N'EST PAS QU'UNE QUESTION COMPTABLE ; ELLE COMPREND UNE DIMENSION ETHIQUE

a) La comptabilité nationale ne permet pas une bonne mesure du bien être

La théorie économique mesure le plus couramment le bien être par la quantité de biens et services produits au bénéfice des habitants d'un pays : il s'agit du Produit Intérieur Brut par tête. Cette mesure est relativement peu adaptée car elle n'évalue pas la quantité de biens et services dont disposent effectivement les ménages. Ainsi le PIB ne prend-il en compte que la production se déroulant au sein des frontières d'un pays.

En toute rigueur, le Revenu National Net par personne serait une meilleure mesure car il inclut les revenus en provenance de l'étranger nets de ceux versés à des non résidents, ainsi que la consommation de capital, c'est-à-dire les dépenses consacrées à l'entretien du capital, au maintien de ses capacités productives. Cette mesure est cependant parfois difficile à calculer car, si l'on peut connaître avec précision les revenus nets de l'étranger, la consommation de capital ne peut être connue que par des enquêtes assez lourdes et peu précises.

Cependant, les limites du PIB par tête, comme de toute autre mesure s'appuyant sur la méthodologie actuelle de la comptabilité nationale, sont ailleurs :

- Il ne prend pas en compte les **activités non marchandes** : non seulement les activités domestiques (travaux ménagers, bricolages, autoconsommation etc.) ou illicites, mais aussi les loisirs, composante essentielle du bien être ;
- Il n'inclut pas non plus les **externalités**, i.e. l'impact négatif sur le bien être de la pollution, la dégradation de l'environnement ou l'épuisement des ressources naturelles, ni d'ailleurs les externalités positives comme l'ensoleillement, par exemple ;
- Il ne tient pas compte non plus des **inégalités de revenu dans un pays** : le niveau global de bien être d'une population n'est pas le même si le revenu national est concentré sur une petite minorité ou également distribué au sein de la population¹.

S'il n'y a pas d'impossibilité théorique à mesurer quantitativement tous ces constituants du bien être, il semble aujourd'hui exclu de pouvoir les intégrer comme composante régulière de la comptabilité publique pour des raisons de disponibilité des données et de coût.

Il a donc semblé utile d'aller au-delà de la méthodologie de la comptabilité nationale.

b) La théorie des « capabilités » d'Amartya SEN renouvelle la problématique du bien être en y incluant une notion de liberté

Amartya SEN, économiste indien, prix Nobel en 1998, a critiqué l'approche traditionnelle du bien être, centrée sur la notion d'utilité identifiée à n'importe quelle forme de « satisfaction » que l'on peut tirer de la consommation d'un bien ou d'un service.

¹ Car les utilités marginales diffèrent selon la richesse : le même morceau de pain procure plus de satisfaction à quelqu'un qui ne mange pas à sa faim qu'à quelqu'un déjà repu !

A. SEN va développer une théorie du bien être qui va au-delà de la seule notion d'utilité. Il cherche à ouvrir la voie à une évaluation du bien être autorisant une critique des situations économiques existantes. Sa définition inclut une référence à la liberté d'action des individus, faisant ainsi œuvre de philosophe en même temps que d'économiste. S'appuyant sur la notion de liberté positive, intuition du philosophe britannique Isaiah BERLIN², il considère que le bien être, la qualité de vie des individus se mesure par **les opportunités réelles dont ils disposent**.

Un bien (ou un service) doit être apprécié par les caractéristiques qu'il présente : qualités nutritives, ludiques, locomotrices etc., i.e. tout ce qu'il peut permettre à une personne de faire. Tout ce qu'un bien permet à un individu de réaliser, constitue ce que SEN appelle ses « **fonctionnements** » : le pain, par exemple, permet à une personne de manger ; le « fonctionnement » est une réalisation de la personne. Par opposition, ses « **capabilités** » désignent ses potentialités, l'ensemble de ce qu'il peut faire, ses libertés effectives. L'espace des « capabilités » d'un individu, i.e. l'ensemble des actions qu'il peut décider de faire, constituent sa qualité de vie, son bien être. Il n'est pas assimilable aux biens possédés : un handicapé peut avoir plus de biens qu'un valide mais pouvoir réaliser moins de choses ; son bien-être est donc moins grand.

Cette définition va donc bien au-delà de la seule utilité des biens et services disponibles ; elle inclut une dimension de liberté ; elle a une dimension réellement philosophique.

II – LA MESURE DU BIEN ETRE COMME INSTRUMENT DE PILOTAGE DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT SOCIAL

- a) La notion de bien-être développé par A. SEN est le fondement d'une politique de développement social axée sur la mobilisation des populations

Dans l'approche par les capacités, la notion de bien être va au-delà de la seule utilité effective des biens et services acquis ; elle amène à s'intéresser à **l'ensemble de ce qui nourrit les possibilités de choix** d'un individu : que ce soit la santé, qui prolonge la vie et multiplie les opportunités offertes aux individus ; ou encore l'éducation qui ouvre de nouvelles opportunités, directement en élargissant le champ de la satisfaction, et indirectement par l'enrichissement matériel supplémentaire des individus qu'elle autorise ; mais aussi, la démocratie et les libertés civiles qui ouvrent de nouvelles chances pour s'exprimer et agir etc. La notion de bien être s'enrichit de multiples facettes bien au-delà du simple usage que l'on peut faire des objets.

La mesure directe des capacités est une tâche ardue, voire impossible dans la mesure où il semble extrêmement complexe d'évaluer l'ensemble des potentialités offertes à un individu par un fonctionnement (peut-on véritablement mesurer l'ensemble des opportunités ouvertes par le fait de savoir lire ?). Si l'on ne peut mesurer la liberté de choisir, on se contentera de mesurer les fonctionnements réalisés.

Des méthodologies ont été mises au point afin de disposer d'indicateurs d'impact des politiques de développement. Elles sont d'utiles outils de pilotage. L'AFD³ rend compte d'une expérience directement inspirée d'A. SEN, menée en Guinée. Il s'agit d'identifier les facteurs les plus invalidants de la pauvreté dans certains villages de Guinée maritime. Pour cela, on interroge les villageois qui ont mis en avant ce qu'est pour eux la pauvreté : ne pas pouvoir choisir ses activités, ne pas pouvoir mener ses projets à bien, ne pas être mobile. Sur cette base des indicateurs ont été construits pour mesurer les effets des actions décidées avec les villageois.

Cette conception de la lutte contre la pauvreté s'appuie sur les populations qui sont à la fois objet et acteur du développement. **Il ne s'agit plus de « plaquer » une conception du bien-être axée sur la mise à disposition de biens matériels sans s'intéresser à leur impact effectif sur la vie quotidienne des gens, mais bien de construire avec ces derniers à la fois les indicateurs de leur bien-être et les instruments de son amélioration.**

- b) Les indicateurs de développement social ne se prêtent pas bien à des mesures synthétiques

Le Programme des Nations Unies pour le Développement a publié dès 1990 le premier « Rapport mondial sur le développement humain » s'appuyant explicitement sur les théories d'A. SEN qui a participé à son élaboration, sans doute une des premières tentatives de mesurer le développement en dehors de sa stricte dimension marchande. L'Indice de Développement Humain reste aujourd'hui l'indicateur qui couvre le plus grand nombre de pays (177 dans le rapport de 2006 portant sur l'année 2004), dont quasiment tous les pays en développement. Son objectif est simplement de classer les pays en fonction d'un autre critère que la simple richesse matérielle et de suivre ainsi l'évolution de chacun sur cette nouvelle échelle du progrès.

Sa méthodologie peut paraître sommaire, mais cela s'explique par la nécessité de recueillir des informations dans un très grand nombre de pays dont beaucoup n'ont pas un appareil statistique très développé. L'IDH ne comprend que quatre indicateurs (espérance de vie à la naissance ; taux d'alphabétisation des adultes ; taux brut de scolarisation combiné dans

² Opposée à la liberté négative, absence d'entrave à l'action des individus, elle recouvre la possibilité effective d'avoir des actions.

³ S.d. de Valérie REBOUD, Amarya SEN : un économiste du développement ?, AFD 2006 ; pages 51 et 52.

le primaire, le secondaire et le supérieur et PIB par habitant), normés et regroupés en trois catégories (longévité et santé ; instruction et niveau de vie décent) ayant un poids égal dans l'agrégation.

Un des résultats de l'IDH est d'avoir montré qu'il y a une forte corrélation entre la richesse mesurée par le PIB par tête et le développement humain, mais qu'il existe de nombreux cas où les deux classements ne se recoupent pas : l'Equateur, par exemple, est relativement pauvre (PIB par tête de 3 963 dollars) mais, avec un IDH de 0,765, nettement mieux classé en termes de développement humain (32 places au-delà de ce que son PIB par tête justifierait) ; a contrario le Botswana dispose d'une PIB par tête relativement favorable (9 945 dollars) mais d'un classement selon l'IDH très défavorable (131^{ème} soit 73 places en dessous de ce que justifierait sa richesse).

On soulignera le caractère contestable des indicateurs retenus et l'on peut souligner l'absence de toute référence à la protection des droits individuels, à l'équité ou à la démocratie, ce qui peut paraître une véritable difficulté pour un indicateur qui revendique la paternité de A. SEN et prétend offrir une vision alternative du développement.

Une des limites de l'IDH est, notamment, de ne pas être adapté à la mesure des écarts de développement social des pays développés, du fait de sa trop grande rusticité. Ainsi, l'OCDE a développé une batterie d'indicateurs, plutôt qu'un indicateur synthétique à vocation universelle, visant à évaluer à la fois l'impact des politiques et les progrès réalisés en matière de développement social⁴. Quatre domaines sont cernés par une série d'indicateurs⁵, au sein desquels sont distingués les indicateurs d'état de la société (décrivant les situations telles qu'elles sont), les indicateurs des réponses de la société et les indicateurs de contexte (qui éclaire le contexte des mesures, par exemple le revenu national par habitant) :

- Les indicateurs d'**autonomie** : emploi, chômage, coûts de garde des enfants, performances scolaires etc. (indicateurs d'état) ; coin fiscal, prestations hors emploi etc. (réponses de la société) ;
- Les indicateurs d'**équité** : privation matérielle, inégalités de salaire, écarts de salaires entre hommes et femmes, mobilité générationnelle, coût du logement etc. (indicateurs d'état) ; dépenses sociales publiques, taux de remplacement des retraites etc. (réponses de la société) ;
- Les indicateurs de **santé** : espérance de vie, absence au travail pour maladie, inégalités de santé etc. (indicateur d'état) ; dépenses de santé, bénéficiaires de soins de longue durée etc. (réponses de la société) ;
- Les indicateurs de **cohésion sociale** : participation aux élections, suicides accidents du travail grèves confiance dans les institutions politiques etc. ; population carcérale (réponse de la société).

La richesse des indicateurs ne se prête pas facilement à l'agrégation faute d'une règle adéquate pour le faire. Cependant, afin d'évaluer l'écart entre la richesse mesurée par le PIB par tête et le niveau de développement social, un indicateur synthétique de ce dernier est construit à partir d'un échantillon aléatoire de 10 000 pondérations de 16 indicateurs : on en retient la valeur médiane ainsi qu'une mesure de la dispersion. Après normalisation des PIB par tête, les deux indicateurs sont comparés dans le graphique figurant en annexe.

Celui-ci confirme les résultats déjà montrés par l'IDH : il y a une bonne corrélation entre le développement social et la richesse économique, mais il existe des pays pour lesquels l'écart entre les deux est substantiel. Au sein de l'OCDE, certains pays sont plus riches que socialement développés : Etats-Unis et Autriche, si l'on s'en tient aux pays pour lesquels le PIB par tête est supérieur à la borne maximum de l'indicateur synthétique de développement social ; alors que d'autres sont dans la situation inverse : Suède, Finlande, Danemark, Grèce, Portugal, République Tchèque et Pologne. L'écart peut être significatif allant de 8% à 44% de la valeur de l'indicateur le plus faible, mais il est très inférieur aux écarts de PIB par tête entre les pays développés et les autres⁶ : **c'est donc bien le développement économique qui est la principale cause des inégalités sociales entre les pays, mais le nombre relativement élevé des pays pour lesquels les deux indicateurs divergent significativement (9 sur 22) confirme l'impact des politiques sociales ; le développement social n'est pas la conséquence mécanique du développement économique.**

* *
*
*
*
*

⁴ OCDE, Panorama de la société – les indicateurs sociaux de l'OCDE, édition 2006

⁵ Le classement des indicateurs peut parfois paraître assez conventionnel, certains d'entre eux se retrouvant dans plusieurs catégories.

⁶ Les **pays à faible revenu** ont un revenu national brut par tête inférieur à 875 dollars ; les **pays à revenu intermédiaire inférieur** ont un revenu national brut par tête compris entre 875 dollars et 3 465 dollars ; les **pays à revenu intermédiaire supérieur** ont un revenu national brut par tête compris entre 3 466 dollars et 10 725 dollars ; les **pays à haut revenu** ont un revenu national brut par tête supérieur à 10 726 dollars. Le revenu national net par tête en France était de plus de 30 000 dollars en 2005 (selon le World Development Report de 2007 de la Banque Mondiale).

La complexité des questions sociales rend le développement social particulièrement difficile à mesurer : il faut une multitude d'indicateurs, difficiles à manipuler et dont on n'est pas sûr qu'ils couvrent toutes les situations, un aspect d'un phénomène pouvant échapper, in fine, aux indicateurs construits.

L'état actuel de la statistique conduit à un équilibre instable entre deux nécessités : celle de multiplier les indicateurs afin de bien sérier les multiples dimensions de phénomènes complexes ; celle de les réduire afin d'aboutir à une vision synthétique.

ANNEXE

Valeur médiane et intervalle de confiance d'un indice composite basé sur une sélection d'indicateurs sociaux dans les pays de l'OCDE et PIB par tête

