

Vie scientifique

« Les indicateurs de développement durable »

Compte rendu de dossier (Insee, 2008)

Florence Jany-Catrice

Économiste, CLERSE, UMR 8019, CNRS, Faculté des sciences économiques et sociales, Université Lille 1, Bâtiment SH2, 59655 Villeneuve-d'Ascq cedex, France

Ce dossier¹ vise à présenter, en trois parties, un panorama critique des principales productions d'indicateurs de développement durable (IDD) en France. Cette production vient ainsi enrichir une panoplie de travaux portant sur l'évaluation du développement durable, dont on enregistre une croissance quantitative forte depuis une décennie.

Pour la plupart issus de l'Institut national de la statistique et des études économiques [Insee] (Magali Demotes-Mainard, Isabelle Panier, Laurent Gasnier et Vincent Marcus), de l'Institut français de l'environnement² [Ifen] (Bruno Tregouët et Cécile Dormoy) et de l'observatoire des territoires de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires [DIACT] (Odile Bovar), les auteurs³ sont majoritairement économistes ou environnementalistes.

Une première partie rappelle le besoin d'indications chiffrées pour estimer les performances de développement

Auteur correspondant : florence.jany-catrice@univ-lille1.fr

¹ Bovar, O., Demotes-Mainard, M., Dormoy, C., Gasnier, L., Marcus, V., Panier, I., Tregouët, B., 2008. Les indicateurs de développement durable, *L'Économie française : comptes et dossiers*, Paris, Insee, 51-71, (http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/ECOFRA08c.PDF).

² Transformé depuis un décret de novembre 2008 en pôle Environnement du Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT). Cette transformation institutionnelle a été peu appréciée des environnementalistes qui s'interrogent sur l'indépendance de ce nouvel observatoire.

³ L'un d'entre eux est rapporteur de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, dite commission Stiglitz. Ce document reprend quelques-uns des éléments du cadrage préparatoire commandé par et pour cette commission, dont les conclusions sont attendues en 2009.

durable. Les deux suivantes traitent successivement des indicateurs composites, puis des indicateurs « globaux », c'est-à-dire d'indicateurs synthétiques monétarisés ou physiques.

Le dossier débute tout d'abord par un rapide exposé de l'émergence de la notion de développement durable (première définition donnée en 1987 dans le rapport Brundtland), puis de la mise en place d'indicateurs du développement durable et, enfin, de diverses stratégies de développement durable.

Les indicateurs « phares » et le cas sensible du PIB

Les auteurs présentent ensuite les IDD de l'Union européenne, repris par la France en tant qu'indicateurs « phares ». Cette liste couvre huit dimensions qui n'épuisent certes pas la complexité des thématiques, mais qui « permettent d'attirer l'attention sur les principaux problèmes et de rendre compte des principales tendances » (p. 55). Une présentation systématique, mais malheureusement peu discutée, de chacun de ces indicateurs est entreprise (taux de croissance du PIB, changement climatique, énergies renouvelables, consommation d'énergie des transports, productivité des ressources, évolution de la biodiversité, gestion des ressources halieutiques, espérance de vie en bonne santé, taux de pauvreté, emploi des travailleurs âgés, aide publique au développement et solidarités internationales).

Seul un encadré revient sur les débats en cours autour du PIB et de ses usages. Les auteurs soulignent que, dans la mesure où le PIB n'a pas été conçu comme une mesure du bien-être, certaines des critiques à son

encontre sont sans objet. Ils identifient, parmi les critiques internes envers cet indicateur, les délicates et nécessaires conventions retenues pour la mesure de la production des activités de services : faut-il retenir des mesures d'input (unités de ressources utilisées), d'output (résultats), ou d'outcome (impacts) ? Parmi les critiques externes, est évoquée son indifférence aux dommages environnementaux, aux inégalités économiques et sociales, à la destruction du patrimoine social, à la contribution au bien-être de productions non monétarisées (activités domestiques et bénévoles).

Ces manquements du PIB, pourtant indicateur central dans la formation du jugement sur le « progrès », sont nettement nuancés sur la base du constat que « le PIB par habitant reste assez fortement corrélé [...] avec certaines dimensions identifiées du bien-être [...]. À ce titre, il peut conserver une certaine légitimité en tant qu'indicateur synthétique de bien-être »... Cette conclusion suscite une certaine perplexité. Comment peut-on écrire qu'un débat sur la pertinence du PIB en tant qu'indicateur de bien-être est non fondé et avancer simultanément des arguments qui appuient la thèse d'un manque de légitimité du PIB ? La pression de la croissance économique, sur l'environnement d'une part, et sur la santé sociale d'autre part, est, pensons-nous, suffisamment avérée pour que cet outil de gouvernement central, qui a aussi formaté le sens du progrès dans les représentations collectives, fasse l'objet d'une discussion plus longue que cet encadré aux conclusions paradoxales.

Les indicateurs composites

De façon originale, les auteurs présentent, dans une seconde partie, quelques indicateurs composites (indicateur de développement humain, indice de performance environnementale et indice de durabilité environnementale). La construction, innovante et intéressante pour son caractère pédagogique, d'un indicateur composite à partir des indicateurs « phares » est également esquissée.

Sont ensuite exposées les limites classiques de ce type d'indicateurs dans l'évaluation du développement durable. Elles mettent en avant, en particulier, le caractère « arbitraire » du choix des variables qui constituent ces indicateurs composites, de leurs pondérations, voire des processus de normalisation retenus. Plus sévères encore, les auteurs affirment que la façon de construire ces indicateurs, malgré son fort effet pédagogique, « conduit à s'interroger sur la nature véritablement scientifique de cette démarche » (p. 65).

On peut regretter que les auteurs n'aient fait qu'évoquer, sans les développer, d'autres indicateurs composites plus extensifs, obtenus à partir d'initiatives, aujourd'hui abondantes, exprimant de façon plus complexe le sens du progrès (indicateurs de santé sociale, indicateurs de

bien-être économique). Certains ont, en effet, progressivement gagné en légitimité, sur la base de processus d'appropriation et de légitimation inédits, ce qui aurait pu faire l'objet de discussions. On aurait pu, par exemple, aborder le rôle des médias et de certaines institutions, en particulier les organisations internationales, dans la diffusion, la légitimation et l'appropriation d'indicateurs par le biais de leur coconstruction avec la société civile, et montrer alors que, dans certains cas, ces décisions relèvent de conventions partagées – ce qui peut, sous certaines conditions, lever la critique sur le caractère arbitraire des choix des variables composant les indicateurs... Par ailleurs, peut-on aussi rapidement affirmer la suprématie de la science (les cadres théoriques) sur toutes les autres formes d'élaboration d'indicateurs ? Et de quelle science s'agit-il ? En quoi les cadres théoriques, et le jeu d'hypothèses (voir notamment p. 67) qui les accompagne, peuvent-ils être un principe légitime supérieur pour discuter de questions aussi fondamentales que celles portant sur le sens du progrès, la qualité de vie, ou encore le bien-être pour tous ?

Les indicateurs globaux

Dans une troisième partie, la question très sensible – y compris dans la perspective d'un travail préparatoire de la commission Stiglitz – des indicateurs globaux est envisagée, en présentant successivement l'épargne nette ajustée, puis l'empreinte écologique.

L'épargne nette ajustée, créée à l'initiative de la Banque mondiale, séduit les auteurs de ce dossier – dont certains sont économistes – car elle entre classiquement dans leur « manière de compter ». Cet indicateur est présenté comme l'épargne brute (de tous les agents économiques), directement issue de la comptabilité nationale (« épargne »), de laquelle est déduite la consommation de capital fixe (« nette ») et les dommages aux actifs naturels (monétarisés à partir d'un modèle théorique « fondé sur la tarification des ressources épuisables » [p. 67]), et à laquelle sont ajoutées les dépenses d'éducation. Cet indicateur n'évite pourtant pas de nombreux écueils. Parmi eux, seule est identifiée l'hypothèse relative à la parfaite substituabilité entre les différentes formes de capital, implicite à la construction de l'indicateur. Mais d'autres réserves sont connues. Elles portent, en particulier, sur le caractère restrictif d'une mesure exclusivement comptable de la richesse, sur le caractère théorique non discuté de la notion de capital humain, sur l'exclusion du capital social (ou du « patrimoine social »), envisagé sous l'angle des solidarités, qui fait pourtant partie de notre héritage collectif et que n'embrasse en aucun cas la notion de capital humain.

L'empreinte écologique, indicateur de pression environnementale, est présentée de manière plus critique. Certaines de ces critiques sont d'ailleurs paradoxales, si

on les compare aux avantages et aux limites de l'épargne nette ajustée énoncés par les auteurs.

Ainsi, ni l'un ni l'autre ne sont des indicateurs globaux de développement, puisqu'ils se limitent aux aspects environnementaux du développement durable et ne tiennent pas compte de sa dimension sociale.

Dans ce qui suit, il convient de rappeler, en les discutant, les quatre réserves principales émises par les auteurs.

L'empreinte écologique négligerait le progrès technique. Dans sa comptabilité, pourtant, la pression environnementale tient compte des niveaux de technologie utilisés. Si le progrès technique permet des modalités de production qui permettent d'augmenter la biocapacité ou de réduire l'empreinte écologique, le système comptable de l'empreinte l'évaluera.

L'empreinte écologique ne mesurerait pas tout le capital naturel. Elle n'en estime effectivement qu'une partie, réduite, celle qui correspond à l'activité de la biosphère (partie biotique, ou vivante, des écosystèmes). Ne sont pas pris en compte directement certains aspects plus qualitatifs ou délicats à apprécier, tels que la réduction de la biodiversité et les éléments abiotiques (non vivants, comme l'eau) de l'écosystème. On peut objecter à cela, par exemple, que le PIB ne mesure pas non plus toute l'activité productrice de bien-être.

L'empreinte écologique n'évalue pas les conséquences des échanges internationaux. Elle part d'un principe éthique : imputer l'impact d'une consommation au consommateur et non au producteur, ce qui est discutable mais permet d'éviter, par exemple, que des stratégies de délocalisation des industries polluantes soient comptabilisées positivement dans l'empreinte écologique d'un territoire.

La critique la plus recevable visant à la transparence des calculs, pour en « vérifier la reproductibilité » (p. 69) est en partie levée par la récente publication de Boutaud et Gondran⁴.

Les auteurs concluent sur les démarches, à leur sens les plus avancées, d'une « comptabilité environnementale intégrée », comptabilité satellitaire initiée par les institutions internationales. Si ce projet, obligatoire dès 2010, peut paraître séduisant, il réduit pourtant l'enjeu du développement durable aux relations entre l'économie et l'environnement et il est indifférent, ce faisant,

à la question de la soutenabilité sociale de nos modèles de croissance et à celle de la qualité de sa gouvernance, tous deux piliers du développement durable.

Conclusion

Ce dossier offre l'intérêt majeur de présenter de façon synthétique quelques indicateurs de développement durable. Il est cependant empreint, par ses positionnements ou ses manques, de biais de sélection (ou de parti pris), et il serait utile, dans d'autres espaces, de prolonger la discussion.

En effet, la construction d'indicateurs relève toujours d'au moins trois enjeux : un enjeu cognitif, un enjeu technique et un enjeu sociopolitique (Gadrey et Jany-Catrice⁵ ; Desrosières⁶ ; Armatte⁷ ; etc.). Le dossier fait l'impasse, à notre sens, sur la richesse du processus sociopolitique et technique complexe qui se trouve derrière ces constructions, qu'il s'agisse des procédés de calculs, des arbitrages, des conventions ou, au contraire, des négociations qui président à ce type d'élaborations. La présence de conventions discutables n'est pas synonyme d'une moins grande « qualité » des indicateurs, surtout si ces conventions, tout comme les cadres théoriques qui fondent certains d'entre eux, sont effectivement mises en débat. L'objectivité en science sociale n'est jamais intrinsèque, ce qui n'empêche pas d'envisager des processus d'objectivation. Il est donc tout à l'honneur de scientifiques de rappeler la genèse des mesures, pour gagner en intelligibilité et pour qu'émerge une réelle prise de conscience collective des multiples enjeux de la quantification.

Cette prise de conscience reste fondamentale pour que les nouveaux indicateurs gagnent en légitimité. La mise en scène d'une opposition trop cinglante entre, par exemple, la science (symbolisée ici par les cadres théoriques) et l'opinion (symbolisée ici par des coconstructions avec les citoyens) est dommageable à toute réflexion sereine sur cette question renvoyant à la soutenabilité de nos modèles de développement, c'est-à-dire « au sens » de nos sociétés.

Une évaluation des indicateurs qui ne tient pas compte de ces enjeux d'ordre démocratique prend alors, un peu, des allures de rendez-vous manqué.

⁴ Boutaud, A., Gondran, N., 2009. *L'Empreinte écologique*, Paris, La Découverte.

⁵ Gadrey, J., Jany-Catrice, F., 2007. *Les Nouveaux Indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte.

⁶ Armatte, M., 2005. Éléments pour une histoire sociale des indicateurs statistiques. Communication aux *II Jornadas de estadística y sociedad*, Madrid, 17-19 novembre.

⁷ Desrosières A., 2008. *Gouverner par les nombres, L'Argument statistique II*, Paris, Presses de l'École des mines.