



Comment mesurer le développement ?

La question des indicateurs

Alain Renaut

Pour citer cet article : Renaut, Alain, « Comment mesurer le développement ? La question des indicateurs », CIPPA – Développement et indicateurs, vol. I, 2012-2013, n°1, disponible sur : <http://cippa.paris-sorbonne.fr>

Depuis une vingtaine d'années, l'interrogation économique concentre une partie de plus en plus importante sur la production d'indicateurs de développement. Ce puissant mouvement scientifique contemporain est orienté par le projet de fournir aux décideurs politiques des moyens fiables de connaître l'état de bien-être ou de misère économiques et sociales des populations dont ils ont la responsabilité. Ce n'est pas l'un des moindres intérêts de ces efforts que de témoigner à sa manière, par les efforts consacrés à produire des indicateurs de plus en plus raffinés, de la nécessité de déborder l'approche par les ressources en intégrant, au-delà des données aisément quantifiables, des aspects plus qualitatifs du bien-être humain. Ainsi par exemple la récente mise en place, sous l'égide des Nations Unies, d'un vaste système d'indicateurs du développement urbain (city indicators) montre comment une réalité sociale aussi multidimensionnelle et « qualitative » que la ville, peut être conceptuellement analysée et soumise, dans ses différentes dimensions, à des mesures qui, sans prétendre équivaloir à une description exhaustive de la réalité, s'attachent à en fournir une image suffisamment fidèle pour permettre de mieux orienter plus les politiques urbaines.

Que ce soit à l'échelle sociale et à l'échelle globale, cette multiplication des indicateurs et indices de développement, souvent suscités par des pouvoirs publics, procède, chez les acteurs sociaux, de la conscience affinée que l'activité socio-économico-financière est en train de se déployer de plus en plus en dehors de toute maîtrise et de tout contrôle véritables : une conscience de dépossession, donc, exacerbée par les crises récentes et caractérisée par le sentiment plus ou moins confus que les situations et les dynamiques sociétales ou globales sont en voie de défier les initiatives raisonnées qu'il conviendrait d'être en mesure de prendre pour les cadrer, les infléchir, les orienter. Dans ce type de contexte, la conviction s'est forgée qu'il faudrait disposer d'outils de représentation plus

fiables et plus complets de l'état et du devenir du monde que ceux qui, depuis une cinquantaine d'années, avaient été centrés sur le PIB et sur la croissance économique.

Réalizable ou non, l'idée s'affirme ainsi avec force que la construction de nouveaux indices, plus complets et plus complexes, fournirait des outils de gouvernement ou, au plan mondial, de gouvernance susceptibles de ménager d'autres actions publiques animées par le souci d'un « développement humain durable » et de ses fins en matière de réduction des inégalités sociales ou globales. Selon cette logique, pour déplacer le regard du PIB et de la croissance économique vers d'autres types d'information ou des types d'information complémentaires, on s'emploie à identifier toujours plus de repères complétant ceux de la croissance ou des revenus, plus différenciés, pour mieux évaluer les forces et les faiblesses, donc aussi les besoins d'un secteur social ou global d'activité, y compris sous la forme d'évaluations par anticipation ou de type prospectif pour étayer et argumenter tel ou tel changement d'orientation plus ou moins radical.

De cette volonté de combler, dans les évaluations du développement durable, le déficit de ce que la littérature sur le développement appelle aujourd'hui le « pilier social » s'ensuit un rôle très précis attribué aux indicateurs. Le terme même d'indicateur désigne une variable observable utilisée en vue de rendre compte d'une réalité (en l'occurrence une inégalité ou un ensemble d'inégalités) non directement observable.¹ « Représentation imagée du concept » de cette réalité, selon l'expression de Lazarsfeld, l'indicateur, pour ainsi comme le schème d'un concept chez Kant, correspond à une série d'opérations : des notions, qui sont aussi des réalités, comme la satisfaction au travail, l'instruction, l'intelligence, voire la démocratie (entendre ici : le caractère démocratique ou non d'un espace de relations ou de rapports entre des individus), ne sont pas directement observables et demandent, pour le devenir, à être traduites en indicateurs. La construction d'un indicateur impose donc d'analyser ou de décomposer la réalité dont il s'agit, et qui n'est pas directement observable comme telle en un certain nombre de dimensions qui, elles, peuvent l'être.

Si je choisis par exemple de rendre compte objectivement de ce qu'il y a d'inégalitaire ou d'inéquitable dans un espace social donné comme celui des systèmes d'enseignement supérieur, je vais commencer par distinguer une dimension matérielle de ces inégalités (qui inclut elle-même des composantes financières, à commencer par un niveau de revenu, et des composantes déjà moins directement financières, par exemple selon que le revenu est régulier ou précaire), une dimension sociale (où le caractère inégalitaire se signale sous la forme d'exclusions ou de marginalisations, notamment à la sortie du système d'enseignement supérieur), ou encore une dimension culturelle du phénomène

¹ Je formule cette définition en m'appuyant sur la dimension de la sociologie de P. Lazarsfeld qui était consacrée aux techniques d'enquête requises pour collecter des informations sur l'état d'une société (par exemple *Evidence and Inference in social Research*, « Daedalus », 1958, 87/4, p. 99-109).

étudié (où l'inégalité correspond par exemple à un niveau d'éducation supérieure, à la plus ou moins grande maîtrise de certains savoirs ou de certaines compétences). Le phénomène non directement observable (ou incomplètement observable), en l'occurrence ce que j'appellerai le développement académique et ses degrés, se trouve ainsi analysé en dimensions qui correspondent à autant de variables que l'on peut isoler les unes des autres, jusqu'à ce qu'on atteigne des phénomènes observables, qui seront des indicateurs d'inégalités académiques – observables et, le plus possible, quantifiables : ainsi une dimension intrinsèquement aussi qualitative du développement que la dimension culturelle devient-elle observable à travers un phénomène comme par exemple le degré de maîtrise de certains moyens d'expression – lequel degré de maîtrise devient, lui, une variable qu'on peut se donner les moyens d'observer, de mesurer et donc de quantifier. En sorte qu'il y aura autant d'indicateurs, pour la réalité ou le concept considéré (dans le cas évoqué : le développement académique d'un pays), que l'on trouvera de dimensions susceptibles d'y être repérées et isolées, elles-mêmes divisées en variables dont certaines sont retenues au titre d'indicateurs, soit parce qu'elles apparaissent indispensables ou particulièrement pertinentes pour évaluer le phénomène ou la dimension qu'on considère en lui, soit parce qu'elles se prêtent plus facilement que d'autres à la mesure. Démarche analytique que l'on poursuivra jusqu'à ce que le nombre et la diversité des variables apparaissent rendre suffisamment compte, par l'intermédiaire des dimensions entre lesquelles on l'a décomposé, du phénomène et du concept qui y correspond (développement académique). Au fur et à mesure que l'analyse enrichit ce concept, et le fait apparaître comme multidimensionnel, le nombre et la diversité des indicateurs nécessaires pour le mesurer vont augmenter, dans les limites de ce qui est à la fois nécessaire et suffisant pour fournir une image non excessivement appauvrie du phénomène ou du moins de ce qui, en lui, peut donner lieu à des mesures directes ou indirectes.

Une dimension importante de cette passionnante méthodologie des indicateurs et plus spécialement, pour ce qui concerne ce livre, des indicateurs de développement, tient à leur choix même. Ce choix se trouve en effet largement conditionné par la façon dont les différents indicateurs possibles sont susceptibles d'être mesurés à des niveaux éventuellement très différents de précision, d'exactitude. Ils peuvent en outre correspondre à des échelles spatio-temporelles très différentes, renvoyant à des unités de mesure qui peuvent être fort hétérogènes.

Pour ne pas changer d'exemple, considérons que l'un des phénomènes dont il s'agirait de rendre compte, dans une évaluation du développement académique d'un pays, réside dans le statut social des anciens étudiants après x années d'études : si nous décomposons la dimension « statut social des étudiants après une sortie à Bac + 5 » en faisant apparaître les sous-dimensions ou les variables mesurables qu'elle contient, nous allons recourir à de multiples indicateurs de statut social, pour la population considérée, comme le revenu et la profession. Certains, à commencer par le revenu, correspondront à des informations de type quantitatif pur (même le caractère régulier ou précaire du revenu peut se quantifier). D'autres, comme la profession, renverront à des

informations de type plus qualitatif (dans la mesure où la profession se définit par des types d'activité induisant des formes de satisfaction ou de « bien-être » irréductibles à la hauteur du revenu). Ce moment analytique de la méthodologie considérée achemine donc vers des indicateurs qui ne sont pas équivalents. Ils ne s'équivalent pas du point de vue de la quantification dont ils peuvent faire l'objet : ici, on perçoit que la profession est moins quantifiable que le revenu et qu'elle ne peut pas non plus n'être quantifiée qu'à travers le revenu). Ils ne sont pas équivalents non plus du point de vue des unités de mesure qu'ils exigent. Dans l'exemple choisi, l'unité de mesure du statut social des étudiants peut exiger qu'on le mesure trois ans après une fin d'études à Bac + 5 : opération qui mobilise à l'échelle temporelle, quand on prend pour variable exprimant ce statut leur devenir après trois ans, une unité de mesure beaucoup plus vaste que celle qui se trouve utilisée quand nous isolons comme variable le niveau atteint dans la maîtrise d'une langue de communication (en général l'anglais), qui retentit, à travers l'employabilité, sur le statut social des anciens étudiants, mais peut aisément se mesurer à l'instant t de la fin de leurs études.

Il se trouve donc de grandes différences entre les indicateurs susceptibles d'être retenus pour un même phénomène un tant soit peu complexe. Ce qui fait apparaître que, si nous entendions fournir une approche robuste (non fragile) d'un phénomène social et global comme celui du développement des divers systèmes nationaux d'enseignement supérieur, il serait parfois et même souvent inévitable de sacrifier divers indicateurs. Se trouveront le plus probablement sacrifiés ceux qui pourraient en eux-mêmes être parfaitement intéressants, mais ne donneraient prise qu'à un niveau de mesure moins objectif ou plus fragile, voire trop fragile comparé au niveau de mesure requis ou atteint pour d'autres indicateurs. La perspective non contournable d'un tel sacrifice de certains indicateurs et celle d'un privilège accordé à ceux qui correspondent à un niveau de mesure moins exigeant que pour d'autres constitue méthodologiquement, on le comprend sans peine, un problème embarrassant pour la détermination des indicateurs de développement : il y s'agit en effet toujours plus ou moins de choisir entre la perte d'informations qu'entraîne le sacrifice de certains indicateurs et la fragilisation, la moindre robustesse du résultat atteint si nous ne décidions pas de les sacrifier en dépit de leur intérêt.

Avec cette difficulté, nous sommes en outre sur le point de passer des indicateurs, dans leur diversité, à la construction éventuelle d'un indice qui, dans tel ou tel secteur, les combinerait pour donner une image du degré de développement qui s'y trouve atteint, par exemple dans tel pays ou dans telle région du monde, voire dans l'ensemble des pays du monde. Au-delà du repérage des indicateurs et de leur sélection, nous abordons en effet l'autre opération décisive qui intervient dans une démarche de ce genre, à savoir la construction d'un indice de développement, qu'il s'agisse de l'Indice de développement humain (1990), d'un indice multidimensionnel de pauvreté ou d'un éventuel indice de développement académique. Pour évaluer dans son ensemble un phénomène ou un dispositif social donné, l'indice ou l'index, qu'on appelle parfois aussi indicateur synthétique ou indicateur composite, est construit par un processus qui agrège les uns aux autres les indicateurs de base. Force est alors

d'enregistrer, comme constitutive de cette méthodologie, la perspective de pouvoir élaborer, à partir d'une sélection des mêmes indicateurs, plusieurs indices composites, selon les choix qui seront faits de la formule d'agrégation retenue.

La perspective d'une telle pluralité d'indices de développement concernant un même secteur ne doit pas être nécessairement entendue comme le signe que la méthodologie élaborée est fragile, ou qu'elle aboutit à des produits d'objectivité relative. Bien au contraire, la reconnaissance claire qu'à partir de la même batterie d'indicateurs plusieurs indices composites sont possibles peut fournir une garantie importante contre une relativité inaperçue du résultat obtenu. Paradoxalement en effet, une telle relativisation serait au premier chef induite par la recherche d'un indice composite unique, issue d'une formule d'agrégation conçue de manière dogmatique, c'est-à-dire sans nulle conscience des choix normatifs qui s'expriment dans son adoption. Que ce soit dans le cours de la démarche d'agrégation des indicateurs en un indice ou même au terme de celle-ci, il est donc parfaitement concevable et même souhaitable que cette indexation soit conçue comme provisoirement ou définitivement plurielle : par exemple, pour le même secteur de développement, plusieurs formules d'agrégation des indicateurs qui en expriment des dimensions pourraient, au moins dans certains cas, être envisagées afin de prendre en compte ce qui fait, pour des raisons objectives, la spécificité d'une région ou d'un pays du monde. J'évoque là un point qui était fortement ressorti du colloque sur le développement des systèmes d'enseignement supérieur, organisé en 2009 à la Sorbonne par mon équipe de l'Observatoire Européen des politiques universitaires. Les chercheurs venus d'Afrique subsaharienne y étaient apparus pleinement convaincus de l'importance qu'il y aurait, pour orienter plus objectivement les politiques universitaires de ces pays, de disposer d'un Indice global de développement académique. Pour autant, ils nous avaient fait part de leur souhait argumenté que, dans les contextes de cette région du monde, l'indice pût ne pas intégrer les indicateurs retenus selon la même formule d'agrégation, du moins à ce stade historique du développement, que celle qui pourrait être utilisée pour les systèmes d'enseignement supérieur européens, voire, progressivement, pour les systèmes africains.

Je n'insisterai pas davantage sur ce qui se joue ainsi de très profond, à mon sens, dans une opération d'apparence aussi purement technique que l'agrégation des indicateurs de développement. Pour rassembler ce qui se dégage de cette brève présentation d'une problématique passionnante, je conclus en soulignant comment les questions épistémologiques et méthodologiques soulevées en économie du développement par l'élaboration des indices composites témoignent de façon applicative ou opératoire que les approches du développement donnent lieu à un vaste débat qui est loin d'être purement théorique et auquel va devoir être consacrée la deuxième partie de ce livre.

La sophistication dont s'entourent de plus en plus, à mesure que la méthodologie des indicateurs de développement se raffine et se complexifie, les arguments échangés par les spécialistes de ces études ne doit pas abuser sur

l'enjeu de leurs interrogations : un enjeu ultime beaucoup plus vaste et profond que celui des questions de méthode accompagnant ce mouvement des indicateurs ou des indices de développement. J'essaye aussi brièvement que possible de faire surgir cet enjeu et ce à quoi, dans l'organisation de ma propre démarche, sa perception me conduit.

En résumé, les indices recherchés au moins depuis 1990 viennent de nous apparaître devoir répondre, pour remplir leur importante fonction, à deux critères : d'une part, faire un usage optimal de l'information disponible dans les indicateurs (ne sacrifier que ce qui nuirait à l'objectivité de l'indice) ; d'autre part, atteindre à une représentation équilibrée ou, comme on dit, « fidèle » des différentes dimensions du phénomène référent. À travers ce critère de la fidélité au phénomène référent s'exprime en particulier la nécessité de prendre en compte les variations objectives qui peuvent affecter ce phénomène (par exemple le développement de l'enseignement supérieur) dans les différents espaces et dans les différents temps où il se trouve étudié. Une neutralisation au moins partielle des problèmes soulevés par une telle prise en compte passe, je l'ai suggéré, par la décision d'assumer un pluralisme des indices synthétiques concernant un même phénomène. À mon sens, on parviendra d'autant mieux à cette décision, et on la gèrera de façon optimale, si l'on aperçoit que le pluralisme qu'il est ainsi requis d'assumer procède aussi, indirectement, des choix de valeurs dont nous allons apercevoir, à travers la prochaine étape de ce livre, quel rôle ils jouent dans les approches jusqu'ici dominantes du développement : ce sont pour l'essentiel ces choix de valeurs (tantôt celle de l'égalité, tantôt celle de la liberté) qui peuvent faire que dans tel contexte la pondération des indicateurs retenus pour mesurer le développement dans un secteur social particulier se fera au bénéfice des dimensions du développement relevant de processus d'égalisation, là où, dans un autre contexte et pour des raisons liées à ce contexte et à son histoire, la pondération sera plus sensible aux dimensions du développement correspondant à des progrès définissables en termes de conquêtes de nouvelles capacités d'agir librement.

Un tel état des lieux, dans cette pratique des indicateurs aujourd'hui si étroitement liée à la mise en œuvre des politiques nationales ou internationales de développement humain, ne doit pas préoccuper outre mesure : il traduit un réel choix auquel les politiques pratiquées en ce domaine, comme au demeurant toutes les politiques, sont elles-mêmes confrontées.² Chacune des valeurs choisies pour structurer les indices susceptibles d'orienter les politiques adoptées en matière de développement peut apparaître aussi défendable que l'autre. En conséquence, la dichotomie (dont nous verrons bientôt qu'elle prend la forme d'une véritable antinomie du jugement sur le développement) entre les deux approches ainsi induite se répercute sur ces politiques. Il s'introduit ainsi dans l'espace des politiques de développement une forme de flottement rendant difficile et aléatoire l'arbitrage entre les possibles, notamment sur le temps court

² Je l'avais montré sur d'autres champs d'application dans *Qu'est-ce qu'une politique juste ? Essai sur la question du meilleur régime*, Paris, Grasset, 2004, Deuxième partie : Exercices de philosophie politique appliquée.

de l'urgence. Ce pourquoi, pour des raisons qui sont donc loin d'être seulement théoriques, il me semble nécessaire de construire avec soin un tel dédoublement des approches du développement et de rechercher une solution de l'antinomie de la justice globale qui s'y exprime concrètement.

Une maîtrise de ce dédoublement, susceptible de conduire à solution argumentée de l'antinomie, ferait en effet échapper, non seulement la production des indices de développement, mais surtout, à travers elle, les politiques ainsi orientées à ce balancement infini entre des pratiques du développement amputées d'une part de la cohérence qu'il leur faudrait avoir pour être plus efficaces qu'elles ne le sont. En clair : il ne suffira pas éternellement, pour entretenir l'illusion que les politiques du développement sont orientées à partir d'informations suffisamment objectives et fiables, de multiplier à l'infini les indices composites. De cette façon de procéder témoigne par exemple le riche rapport produit en 2010 par le Programme des Nations-Unies pour le développement, à l'occasion du vingtième anniversaire de l'IDH. Il fournit en effet deux nouveaux indices qui sont certes par eux-mêmes pleins d'enseignements : l'indice de pauvreté multidimensionnelle, et l'indice d'inégalité de genre. Au-delà de leur intérêt propre, que ces indices supplémentaires soient à leur tour mis à disposition des politiques ne garantit toutefois en rien qu'à la faveur de ce qu'ils peuvent suggérer aux décideurs s'élaborera dans leur esprit une réponse suffisamment rationnelle à la question : développement de quoi ?