



Comité économique et social européen

ECO/301
Le PIB et au-delà /
Indicateurs
complémentaires

Bruxelles, le 29 mars 2012

AVIS

du Comité économique et social européen
sur

**"Le PIB et au-delà – L'implication de la société civile dans le processus de sélection
d'indicateurs complémentaires"**

Rapporteur: **M. PALMIERI**

Le 20 janvier 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème suivant:

"Le PIB et au-delà – L'implication de la société civile dans le processus de sélection d'indicateurs complémentaires"

(Avis d'initiative).

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 mars 2012.

Lors de sa 479^e session plénière des 28 et 29 mars 2012 (séance du 29 mars 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 172 voix pour, 5 voix contre et 12 abstentions.

*

* *

1. Conclusions et recommandations

- 1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) rappelle le contenu du huitième paragraphe des conclusions de la conférence qu'il a organisée les 7 et 8 février sur le thème "Pensons durable, soyons responsables! La société civile européenne sur la voie de Rio+20": "Nous apprécions que l'avant-projet reconnaisse les limites du PIB comme instrument de mesure du bien-être et réclamons la participation de la société civile à l'élaboration urgente d'indicateurs complémentaires."
- 1.2 Le CESE reconnaît les progrès qui, ces dernières années, ont été accomplis au niveau mondial et européen pour élaborer des indicateurs complémentaires au PIB, concernant avant tout l'étude d'indices représentatifs de la qualité de vie et des conditions sociales des personnes, en rapport avec la durabilité des systèmes économiques.
- 1.2.1 Le CESE continue à estimer qu'il est capital de développer pareille réflexion, avant tout par le truchement d'une démarche globale qui place l'Union européenne (UE) à l'avant-garde, ne fût-ce qu'en vue des prochains rendez-vous internationaux (Rio+20), et, plus encore, en raison des avancées possibles que recèlent les nouvelles stratégies européennes pour la stabilité et la croissance économique, le développement et la cohésion sociale, ainsi que pour la durabilité environnementale. La stratégie Europe 2020 fournira le premier échéancier sur lequel il sera possible d'évaluer les préparatifs concernant les indicateurs complémentaires au PIB.
- 1.3 Le CESE soutient que le cheminement complexe qui est en train de conduire à donner, du bien-être et du progrès des sociétés, une nouvelle définition, plus étendue que celle qui ne couvre que la seule croissance économique, ne peut être laminé par les contingences

politiques européennes de la lutte contre les effets récurrents de la crise économique et financière.

- 1.3.1 Pour assurer la reprise économique et la résolution même de la crise, il y a lieu de changer le paradigme de référence, en fondant le développement sur le bien-être et le progrès de la société. Cette approche est la seule qui permette de porter davantage d'attention aux causes qui sont à l'origine de cette crise et de la rechute récente de l'Europe dans la récession, afin de les jauger et d'élaborer les politiques les plus appropriées, à bref comme à moyen et long terme. Sous cet angle, les politiques de l'UE représentent un défi particulièrement stimulant.
- 1.4 Le CESE rappelle dès lors qu'il s'impose de vaincre les résistances et les manœuvres d'atténuation qui s'opposent à ce qu'à côté des indicateurs traditionnels, de nature purement économique et financière, d'autres soient instaurés et suivis, concernant la durabilité économique, sociale et environnementale, car c'est précisément de cette manière que la crise qui se déroule actuellement pourra être contenue et mieux gérée.
- 1.5 L'hiatus qui, au niveau tant national qu'europeen, sépare les politiques économiques de celles visant au bien-être et au progrès social est devenu considérable. Néanmoins, étant donné que les offices statistiques nationaux ont à présent largement adopté les indicateurs complémentaires au PIB, la possibilité de combler ce fossé est désormais fonction de la capacité à convertir en savoir et prise de conscience, dans l'esprit du citoyen européen, les multiples informations disponibles.
 - 1.5.1 À cette fin, il y a lieu d'encourager, sur la signification même de ce terme, un débat qui, en plus de redéfinir la notion de développement, amène également des éléments de responsabilité politique dans la discussion. Cette approche nouvelle impose de cerner les différentes dimensions constitutives du progrès, en entreprenant
 - i) d'ouvrir les comptes nationaux aux phénomènes sociaux et environnementaux,
 - ii) d'utiliser des indicateurs composites,
 - iii) de créer des indicateurs clés.
- 1.6 Le CESE estime par conséquent que les statistiques assument dorénavant un rôle décisif pour combler le fossé qui, du point de vue des connaissances, s'est installé
 - entre les processus économiques et sociaux déclenchés par les décisions politiques et les avancées sur le plan du bien-être et du progrès social,
 - entre les institutions politiques elles-mêmes et les instances de la citoyenneté, aujourd'hui plus que jamais, eu égard au développement des technologies de l'information et de la communication.
- 1.7 Le CESE est convaincu que pour la transparence des processus décisionnels démocratiques, il est indispensable que les statistiques bénéficient d'une gouvernance indépendante, qui renoue avec le rôle fondamental qu'elle doit jouer pour guider les mesures effectuées et leur

méthodologie, face aux phénomènes dictés par les nouvelles exigences à caractère économique, social et environnemental. Dans ce cadre, Eurostat est appelé à jouer un rôle central pour l'intégration et l'harmonisation des statistiques nationales et régionales.

- 1.8 Le CESE juge par ailleurs qu'il convient que la société civile, en conjonction avec les autres acteurs sociaux et institutionnels, repère les champs d'intervention dans lesquels se marque le progrès d'une société, en déterminant les domaines spécifiques et les phénomènes saillants, au plan économique, social et environnemental. Cette démarche peut s'effectuer par le recours à des instruments spécifiques d'information, de consultation et de participation
- 1.8.1 Le CESE est d'avis que la légitimité des décisions publiques ne peut être produite et assurée uniquement par les garanties et dispositions formelles de l'État, qu'elles soient institutionnelles, juridiques ou constitutionnelles, mais doit absolument reposer sur la contribution de la société civile.
- 1.8.2 L'apport spécifique de la société civile à la définition des perspectives de développement et de bien-être constitue une contribution politique indispensable non seulement pour conjuguer la dimension participative avec la dimension cognitive mais également pour atteindre les objectifs poursuivis.
- 1.9 Le chaînon manquant réside toutefois dans le développement des instruments en matière de mise en application et de comptes à rendre qui sont nécessaires pour coupler les choix politiques, en particulier ceux concernant la politique économique et budgétaire, aux performances des indicateurs eux-mêmes.
- 1.10 À la lumière des expériences de consultation et de participation menées dans différents pays, le CESE considère que le "modèle délibératif" (processus d'échange d'informations et d'avis concernant une décision commune, dans une dimension discursive grâce à laquelle les préférences collectives peuvent se dégager et s'exprimer), sur la base duquel il conviendrait de bâtir les indicateurs de bien-être et de progrès, devrait reposer sur les éléments suivants:
 - un dialogue sur pied d'égalité entre les acteurs institutionnels et les représentations de la société civile,
 - l'association au processus délibératif de tous les intervenants qui sont intéressés par une intégration de la perspective de mesurer et de viser le bien-être et le progrès social,
 - une démarche axée sur le bien commun, en particulier dans la phase de synthèse qui suit celle des échanges discursifs.
- 1.11 Le CESE s'engage à continuer à suivre les activités qui, au niveau national et européen, comportent une association de la société civile à l'élaboration des indicateurs complémentaires au PIB.

- 1.12 Le CESE rappelle qu'il est disposé à constituer le lieu où la société civile organisée et les organes institutionnels européens se rencontrent dans le cadre d'un processus participatif et délibératif visant à repérer et développer les indicateurs de progrès pour l'UE.

2. Introduction

- 2.1 Par le présent avis, le CESE entend fournir sa contribution spécifique à la réflexion sur la manière d'associer la société civile aux processus visant à élaborer des indicateurs de bien-être ou de progrès d'une société, dans la double perspective de la Conférence des Nations unies sur le développement durable, le sommet de la Terre 2012 – Rio +20, qui se déroulera du 20 au 22 juin 2012 à Rio de Janeiro¹, et du quatrième forum mondial de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), lequel se tiendra du 16 au 19 octobre 2012 à New Delhi, en Inde, sur le thème "Statistiques, connaissances et politiques – mesurer le bien-être et favoriser le progrès des sociétés".
- 2.2 Le CESE a l'intention de poursuivre sur la lancée du processus de réflexion tracé par les deux avis précédents, en assurant la continuité du processus de suivi des progrès accomplis, au niveau européen, concernant l'élaboration d'indicateurs complémentaires au produit intérieur brut (PIB), qui soient en mesure de traduire le développement économique et social en respectant pleinement la durabilité environnementale².
- 2.3 Dans l'avis "Dépasser le PIB – Indicateurs pour un développement durable"³, le CESE avait déjà engagé une réflexion sur les limites du PIB et les corrections et ajouts éventuels à y apporter, et partant, sur la nécessité d'élaborer de nouveaux critères afin d'identifier des indicateurs complémentaires en matière de bien-être et de durabilité (économique, sociale et environnementale) "pour une politique plus équilibrée".
- 2.4 Deux ans plus tard, en réponse au débat et aux préparatifs effectués au niveau européen, le CESE élaborait un avis intitulé "Le PIB et au-delà: mesurer les progrès dans un monde en mutation"⁴, dans lequel il accueillait favorablement la communication de la Commission européenne⁵, et soulignait l'importance d'adopter une perspective à long terme concernant la sélection des paramètres de référence et instruments statistiques les plus appropriés pour élargir les comptes nationaux à des sphères plus spécifiquement sociales et environnementales - ici aussi, conformément aux choix stratégiques des acteurs politiques institutionnels.

1 <http://www.earthsummit2012.org/>.

2 Voir l'avis d'initiative du CESE sur le thème "*Dépasser le PIB – Indicateurs pour un développement durable*", JO C 100/09 du 30 avril 2009, p. 53, et l'avis sur la "*Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Le PIB et au-delà: mesurer les progrès dans un monde en mutation*", JO C 18/11 du 19 janvier 2011, p. 64.

3 [JO C 100/09 du 30 avril 2009, p. 53.](#)

4 [JO C 18/11 du 19 janvier 2011, p. 64.](#)

5 COM(2009) 433 final.

2.4.1 Dans l'avis susmentionné, le CESE mettait l'accent sur la nécessité d'examiner de manière plus approfondie des indicateurs représentatifs de la qualité de vie et des conditions sociales des individus en adoptant une approche globale faisant de l'Union européenne (UE) le chef de file de cette initiative.

3. **De la croissance économique au progrès social: une trajectoire complexe**

3.1 Il y a plus de cinquante ans qu'ont débuté les travaux sur de nouveaux indices synthétiques, substitués ou plus exactement compléments du traditionnel indicateur de croissance économique qu'est le PIB. Celui-ci est un instrument de mesure "spécialisé" dans un segment d'activités particulier – essentiellement de marché – d'une société donnée. Seule une interprétation "paresseuse" pouvait faire passer cet indicateur du statut d'"indicateur de production" à celui d'"indicateur du bien-être d'une société"⁶.

3.1.1 Entre les années soixante et les années quatre-vingt-dix du siècle passé ont été effectuées des actions d'élaboration d'indicateurs à caractère social, visant à compléter ou remplacer le PIB, qui étaient susceptibles de mettre en évidence des domaines d'investigation autres que le traditionnel secteur économique. Cette période peut être définie comme la "phase sociale" des indicateurs de progrès des sociétés.

3.1.2 Vers la fin des années quatre-vingt, le Rapport Brundtland (1987) a attiré l'attention du monde entier sur la question du développement durable⁷. Avec la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992 (Sommet de la Terre de Rio), les questions environnementales ont fait leur entrée dans les débats politiques internationaux, marquant le passage à une "phase mondiale" concernant la recherche et l'élaboration d'indicateurs permettant de mesurer le progrès des sociétés (l'évolution historique du développement de ces indicateurs en trois phases figure dans le tableau 1 en annexe)⁸.

3.2 C'est toutefois au cours des dix dernières années que la nécessité de mesurer le niveau de bien-être d'une société tout en garantissant sa durabilité (sur les plans économique, social et environnemental) s'est affirmée de manière plus impérieuse.

⁶ Simon Kuznets lui-même – auquel l'on doit l'introduction du PIB aux États-Unis – avait mis en garde contre les abus ou malentendus éventuels qui pouvaient résulter d'une mauvaise utilisation de cet instrument et était soucieux d'en définir les limites: voir Costanza, R., Hart, M., Posner, S., Talberth, J., 2009, Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress ("Au-delà du PIB: de la nécessité de nouvelles mesures du progrès"), Boston University.

⁷ Nations unies, 1987, Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.

⁸ La recherche se concentrera essentiellement sur quatre approches méthodologiques différentes: i) les indicateurs de correction du PIB; ii) les indicateurs alternatifs; iii) les indicateurs synthétiques (ou composites); iv) le système d'indicateurs.

- 3.3 Ces dernières années, l'OCDE a joué un rôle fondamental en la matière, grâce à son "Projet mondial pour mesurer le progrès des sociétés" lancé en 2003⁹. Le Projet mondial a représenté – et représente toujours – un véritable exemple de débat participatif au niveau mondial, qui a permis de prendre conscience de la nécessité de modifier le paradigme du progrès social et, partant, le modèle de développement général.
- 3.3.1 Par le truchement du Projet mondial s'est constitué un réseau d'opérateurs privés et publics intéressés par une réflexion approfondie i) sur des études et analyses concernant les statistiques sur le bien-être social, la durabilité environnementale et la croissance économique et ii) sur les outils liés aux technologies de l'information et de la communication permettant de convertir les statistiques en connaissances¹⁰.
- 3.4 Le 20 août 2009, la Commission européenne a publié son importante communication intitulée "*Le PIB et au-delà: mesurer les progrès dans un monde en mutation*"¹¹, à partir de laquelle la nécessité a été reconnue d'assortir le PIB d'indicateurs environnementaux et sociaux et qui a fixé un programme de travail courant jusqu'en 2012.
- 3.5 Un peu moins d'un mois plus tard¹² était publié le "*Rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social*" (communément appelé "rapport de la commission Stiglitz, Sen et Fitoussi")¹³, qui poursuivait explicitement les objectifs suivants:
- a) déterminer les limites du PIB en tant qu'indicateur de performance économique et du progrès social;
 - b) évaluer s'il est possible d'utiliser des instruments de mesure de substitution;
 - c) promouvoir une réflexion sur la présentation appropriée des informations statistiques.
- 3.5.1 À cette fin, le rapport a présenté douze recommandations propres à mener à l'élaboration d'outils de mesure qui permettent de refléter le bien-être social, matériel et immatériel sous leurs multiples aspects¹⁴.

⁹ Le projet a été lancé à Palerme en 2004, lors du premier forum mondial de l'OCDE sur le thème "Statistiques, connaissances et politiques". Trois ans plus tard (2007), un deuxième forum s'est tenu à Istanbul sur le thème "Mesurer et favoriser le progrès des sociétés", lors duquel les représentants de la CE, de l'OCDE, de l'ONU, du PNUD, de la Banque mondiale et de l'Organisation pour la conférence islamique ont signé la "déclaration d'Istanbul". Le troisième forum de l'OCDE a eu lieu en 2009 à Busan (Corée du Sud) sur le thème "Tracer le progrès, établir des visions et améliorer la vie".

¹⁰ Lors de son Forum annuel des 24 et 25 mai 2011, l'OCDE a présenté son Indice "Vivre mieux", un indicateur qui mesure les richesses, le bien-être et la qualité de vie à l'aide de 11 paramètres (logement, revenu, emploi, vie communautaire, éducation, environnement, *gouvernance*, santé, satisfaction personnelle, sécurité, équilibre vie privée/vie professionnelle): OCDE, 2011, Comment va la vie? Mesurer le bien-être. L'initiative "Vivre mieux" de l'OCDE, <http://oecdbetterlifeindex.org/fr/>

¹¹ [COM\(2009\) 433 final](#).

¹² Le 14 septembre 2009.

¹³ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/fr/index.htm>

¹⁴ Le 12 octobre 2011 s'est déroulée à Paris une conférence intitulée "Deux ans après le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi" et organisée par l'OCDE, l'Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE), et le ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie. Voir INSEE, 2011, Deux ans après le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi: quelles mesures du bien-être et de la soutenabilité?, contributions de l'INSEE, Paris.

- 3.6 La réflexion sur le PIB et la nécessité de disposer d'indicateurs complémentaires de bien-être social et environnemental a encore gagné en audience le 25 septembre 2009, lors de la réunion au sommet que le G-20 a tenue à Pittsburgh. Dans sa déclaration finale, il s'assigne en effet la mission suivante: "Au moment où nous nous engageons à mettre en œuvre un nouveau modèle de croissance durable, nous encourageons les travaux sur les méthodes de mesure de manière à mieux prendre en compte les dimensions sociales et environnementales du développement économique."
- 3.7 En décembre 2010, la Commission européenne a présenté le "*Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*"¹⁵. Dans son chapitre 1, "Aperçu et tendances de la situation économique, sociale et territoriale", il contient une section intitulée "Améliorer le bien-être et réduire l'exclusion" (pages 73 à 117) qui reprend une série d'indicateurs de bien-être.
- 3.8 En dépit du regain d'attention qui a ainsi été porté au progrès de la société, il apparaît que des résistances assez fortes persistent au niveau des institutions européennes dès lors qu'on s'emploie à appliquer lesdits indicateurs de nature sociale et environnementale.
- 3.8.1 Sur la période du printemps à l'automne 2010, la Commission européenne a présenté un projet de renforcement de la gouvernance économique européenne, destiné à corriger les déséquilibres fiscaux et économiques des États membres de l'UE¹⁶. Pareil système devrait s'appuyer sur un jeu d'indicateurs (tableau de bord) grâce auquel il serait possible de fournir des signaux d'alarme sur ces dysfonctionnements et de réaliser les interventions correctrices voulues dans les pays concernés¹⁷. Néanmoins, la réflexion sur la panoplie d'indicateurs à adopter est dépourvue de toute transparence. Dans sa sélection, la Commission a totalement écarté tous ceux de nature économique qui pouvaient se prêter également à appréhender les déséquilibres financiers, ainsi que ceux qui revêtent un caractère social et environnemental.
- 3.8.2 Il semble que le même choix ait été repris avec le pacte "Euro-plus" ou le récent pacte budgétaire européen, dont le but est de répondre à la spéculation financière et de préserver la compétitivité de la zone euro.

15 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_fr.cfm.

16 *Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi – Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE*", COM(2010) 367 final – "Renforcer la coordination des politiques économiques", COM(2010) 250 final.

17 "Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro", COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD).
"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques", COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD).

- 3.8.3 Ainsi qu'il l'avait fait valoir précédemment, dans son avis sur le renforcement et la coordination des politiques européennes¹⁸, tout comme dans celui consacré aux déséquilibres macroéconomiques¹⁹, le Comité estime que si l'on conçoit lesdits déséquilibres macroéconomiques comme des divergences persistantes entre la demande et l'offre agrégée dans les États membres, susceptibles de conduire à des surplus ou des déficits dans l'épargne globale d'une économie, il est à tout le moins opportun d'introduire également des indicateurs de nature sociale tels que, pour ne citer que quelques exemples, celui de l'inégalité dans la répartition des revenus et de la richesse, la fréquence des rétributions les plus faibles, le paramètre des "travailleurs pauvres", la part respective des rémunérations et des profits dans le PIB, etc.²⁰, car il s'agit cette fois de chiffres qui mettent en évidence l'existence de déséquilibres macroéconomiques, qui sont la résultante d'un excès d'épargne de la part des revenus les plus élevés et d'endettement de la part de ceux qui sont moyens ou faibles, phénomène qui constitue des sources indubitables de la crise économique-financière mondiale qui s'est déclenchée en 2008²¹.
- 3.8.4 En d'autres termes, un peu moins de deux ans après avoir publié sa communication sur le sujet²² évoquée ci-dessus, cette même Commission européenne, tout en poursuivant de nouvelles démarches pour penser le développement et le progrès social, a été rappelée à son rôle de gestion, de coordination et, surtout, de contrôle des États membres et persiste à utiliser les outils et les approches classiques, en privilégiant certaines composantes de la dimension économique et en excluant une bonne part des aspects sociaux et environnementaux.
- 3.8.5 Placé devant pareilles situations, le CESE, tout comme le Parlement européen et le Comité des régions, a estimé que la réflexion sur l'idée de progrès social ne peut rester cantonnée dans des cercles restreints mais qu'il est indispensable d'y associer la société toute entière.
- 3.9 Toutes les réflexions nationales et internationales menées en matière d'indicateurs destinés à compléter le PIB font émerger l'idée que si une plus grande attention avait également été prêtée à ceux de la durabilité économique, sociale, environnementale, intergénérationnelle et

18 Avis sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions "Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi – Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE", [JO C 107/02, du 6 avril 2011, p. 7](#).

19 Avis sur la "Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro" (COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD)) et la "Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques" (COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD) – [JO C 218, du 23 juillet 2011, p. 53](#)).

20 Cette proposition a notamment été formulée par M^{me} Elisa Ferreira, dans son rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur "La prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques", dont elle a été la rapporteure au Parlement européen ([COM\(2010\) 527 final – 2010/0281 \(COD\)](#) du 16 décembre 2010).

21 OIT-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* ("Les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale"), texte de discussion pour la conférence conjointe OIT-FMI organisée le 13 septembre 2010 à Oslo (pp. 67-73).

22 "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen– Le PIB et au-delà – Mesurer le progrès dans un monde en mutation", [COM\(2009\) 433 final](#).

financière, tant publique que privée, la crise que nous connaissons aujourd'hui aurait pu être repérée en temps utile et, dès lors, assurément mieux maîtrisée.

- 3.9.1 Mesurer le bien-être et le progrès ne constitue pas un problème exclusivement technique. La conception même de cette notion de "bien-être" met en cause les préférences et les valeurs fondamentales d'une société et des individus qui la composent.
- 3.9.2 Parmi les aspects les plus significatifs qui ressortent des études et réflexions menées sur les causes de la crise et la possibilité de la "mesurer" avec des indicateurs plus complets figure l'attention accrue qui doit se porter du côté de la demande agrégée, et non plus de la seule offre. Par rapport au bien-être matériel, le débat international affirme que nous nous devons d'être plus soucieux des revenus et de la consommation que de la production, ainsi que de prendre également en compte les indices de concentration de la richesse; de même, il est rappelé que la qualité des biens a une incidence sur le bien-être et une insistance particulière est placée sur les inégalités, sur leur mesure et sur l'impérative nécessité de ne pas se borner à n'examiner que des valeurs "moyennes".
- 3.9.3 Il est hors de doute qu'avec l'actuelle rechute sur laquelle la crise économique et financière de 2008-2009 a fini par déboucher, ce débat est devenu plus pertinent que jamais, surtout si l'on se penche sur l'origine de ladite crise et si l'on se place dans la perspective de redéfinir cette croissance, ce développement ou ce progrès que les différents ensembles nationaux et, d'une manière plus générale, la société aspirent à générer ou régénérer.

4. **Le progrès d'une société, nouveau paradigme de référence**

- 4.1 Le débat sur la nécessité d'utiliser de nouveaux indicateurs, transcendant la sphère économique, et de tenir compte des problèmes à caractère social et environnemental rebondit aujourd'hui avec une vigueur nouvelle à la suite de la mutation du paradigme de référence de la société. De nos jours, la croissance économique – qui demeure un facteur extrêmement important pour une nation – ne suffit plus pour garantir un progrès réel à la collectivité si elle n'est pas inclusive et durable.
 - 4.1.1 À la notion de croissance économique s'ajoute celle de progrès. C'est là un concept beaucoup plus large, beaucoup plus complexe, dont le caractère pluridimensionnel implique une multiplicité d'objectifs à atteindre, de politiques et d'interventions à mettre en œuvre, et dès lors d'indicateurs permettant de contrôler l'état d'avancement vers la réalisation de ces objectifs. La notion même de progrès peut donner lieu, selon les pays, à des interprétations et à des significations différentes en fonction des populations, des cultures et des religions.
- 4.2 Loin de simplifier les choses, le changement de paradigme de référence, qui n'est plus la croissance économique mais le progrès, aurait plutôt tendance à les compliquer. C'est la raison pour laquelle il est d'autant plus nécessaire de promouvoir un débat sur la signification même du progrès, qui permettrait non seulement de redéfinir le concept de développement en

déterminant les objectifs à atteindre et les instruments pour y parvenir, mais également d'introduire des éléments de responsabilité politique. En d'autres termes, un débat qui permettrait à la société, dans toutes ses composantes, de se concentrer sur les aspects qu'elle considère comme essentiels à son existence.

4.3 Cette approche, totalement nouvelle, suppose de déterminer les différentes dimensions constitutives du progrès afin de pouvoir, ensuite, élaborer les indicateurs nécessaires. Les trois approches permettant de mesurer le progrès concernent:

- 1) l'extension des comptes nationaux aux phénomènes sociaux et environnementaux,
- 2) le recours à des indicateurs composites,
- 3) la création d'indicateurs clefs.

4.4 L'analyse la plus récente et la plus complète du progrès d'une société permet de dégager deux systèmes principaux: le système humain et l'écosystème²³. Ces deux systèmes sont étroitement interconnectés par le biais de deux canaux différents, le premier étant représenté par la "*gestion des ressources environnementales*" et le second par les "*services de l'écosystème*"²⁴.

4.4.1 Dans ce contexte, ce que l'on appelle "*le bien-être humain*" (au sens individuel et social) assume la fonction dominante et représente l'objectif fondamental pour le progrès de la société. Le bien-être humain repose ainsi sur trois domaines d'activité: l'économie, la culture et la gouvernance (lesquels peuvent être à leur tour considérés comme des "*objectifs intermédiaires*"). Quant à l'écosystème, il se compose également d'un domaine d'activité représenté par la "*condition de l'écosystème*" (voir figure numéro 1).

4.4.2 Dans ce contexte, il est possible de définir, d'un part, le "*bien-être d'une société*" comme étant la somme du bien-être humain et des conditions de l'écosystème et, d'autre part, le "*progrès de la société*", comme l'amélioration du bien-être humain et des conditions de l'écosystème. Une telle évaluation devra de toute façon être correcte, et intégrée au rôle exercé par les inégalités dans le bien-être humain et dans les conditions de l'écosystème. À cet égard, il y a lieu de prendre en considération les inégalités entre les sociétés et les zones géographiques, ainsi que les inégalités à l'intérieur de ces dernières et entre les différentes générations. De cette manière, on parviendra à définir le caractère équitable et durable du progrès d'une société.

23 Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010, A Framework to Measure the Progress of Societies. Statistics Directorate. Working Paper N° 34. OCDE, STD/DOC (2010)5, Paris.

24 Alors que la gestion des ressources découle des répercussions des actions du système humain vis-à-vis de l'écosystème (exploitation des ressources naturelles, pollution), les services de l'écosystème réunissent les deux systèmes (système humain et l'écosystème) dans les deux directions (approvisionnement en nourriture, en eau, en air, conséquences des calamités naturelles, etc.). Voir Hall J., Giovannini E., Morrone A. et Ranuzzi G., 2010.

4.5 C'est dans le cadre de cette réflexion que s'insère le débat sur les indicateurs complémentaires du PIB. La résurgence de ce débat aujourd'hui et la nécessité de mesurer des phénomènes autre que la simple croissance économique témoignent d'une nouvelle prise de conscience de l'importance de ces phénomènes et rendent indispensable leur inscription à l'ordre du jour. Le fait de les mesurer permettra de les connaître et, par là, de les gérer.

4.5.1 Ces phénomènes supposent des choix politiques et nécessitent dès lors un contrôle permettant aux citoyens d'être dûment informés. D'où le rôle fondamental d'une statistique officielle indépendante et de qualité.

5. **Information, consultation et participation dans les processus d'élaboration des indicateurs de progrès**

5.1 Si le débat sur les indicateurs complémentaires au PIB est revenu sur le devant de la scène, la raison principale en est qu'au cours de la décennie écoulée, un véritable fossé s'est bel et bien creusé entre:

- d'une part, les indices adoptés par les instances statistiques officielles, qui comprennent les instituts nationaux et supranationaux de statistiques, afin de mettre en évidence certains phénomènes,
- d'autre part, les tendances de nature économique, sociale et environnementale, qui intéressent les sociétés et auxquelles les citoyens européens sont appelés à se frotter au quotidien.

Ce contraste s'est également accentué sous les effets dislocateurs que la crise mondiale a entraînés dans son sillage, sur le plan économique et social.

5.1.1 En d'autres termes, entre la réalité telle que la statistique officielle la cerne et la présente à travers la batterie de ses indicateurs classiques, dont le PIB est le plus emblématique, et la réalité perçue par le citoyen, il s'est instauré une distanciation qui ne peut qu'amener à une série de réflexions sur le rôle que ladite statistique devra jouer au XXI^e siècle.

5.2 L'ensemble de ce processus intervient précisément à un moment où les développements des technologies de l'information et de la communication (TIC) provoquent une véritable et authentique révolution dans la communication, qui débouche sur une disponibilité croissante des flux d'information. Dans quelle mesure toute cette évolution se traduit-elle véritablement par un savoir effectif pour toute la collectivité? Telle est en vérité la question centrale et c'est sur ce point que les statistiques officielles sont appelées à jouer un rôle capital. L'objectif doit consister ici à passer de *l'information* à la *connaissance*.

5.2.1 Disposer de davantage d'informations favorise la transparence des processus décisionnels démocratiques (ainsi, les indicateurs statistiques favorisent la compréhension des dynamiques de certains phénomènes tels que l'emploi, le chômage, l'inflation, etc.) mais le flux immense

de l'information peut déconcerter les utilisateurs, qu'ils soient simples citoyens ou décideurs politiques, car il ne se traduit pas nécessairement par une meilleure connaissance.

- 5.3 Ce dilemme montre la nécessité d'une "gouvernance" statistique indépendante et de qualité. La statistique doit retrouver son rôle fondamental de guide des mesures et de leur méthodologie, par rapport aux phénomènes dictés par les nouvelles exigences à caractère économique, social et environnemental²⁵.
- 5.3.1 C'est dans ce contexte que s'inscrit, de l'avis du CESE, la communication de la Commission européenne intitulée "*Vers une gestion solide de la qualité pour les statistiques européennes*"²⁶, qui confirme que de nos jours, la statistique doit permettre non seulement de connaître les phénomènes, doit également de les gérer, aujourd'hui et demain. À cet égard, les citoyens doivent pouvoir formuler leurs choix en connaissance de cause, de manière rationnelle et démocratique.
- 5.3.2 Eurostat ainsi est appelé à jouer un rôle central pour l'intégration et l'harmonisation des statistiques nationales et régionales des 27 États membres de l'UE, concernant, au premier chef, les aspects en rapport avec la qualité de vie, la durabilité et la répartition du revenu et du capital, afin de mesurer les variations de bien-être en corrélation avec les interventions de l'action publique.
- 5.3.3 Il conviendrait qu'Eurostat assure le soutien méthodologique approprié pour que les acteurs institutionnels et sociaux, tout comme les citoyens européens, disposent des instruments voulus pour bénéficier de l'information adéquate, être consultés et pouvoir ainsi participer efficacement au débat public²⁷.
- 5.4 Si, dans ce nouveau contexte, il appartient à la société civile de déterminer, de concert avec les autres acteurs sociaux et institutionnels et par le truchement de rencontres sous forme de tables rondes et de forums spécifiques, les secteurs d'intervention qui servent à déterminer le progrès d'une société, en délimitant les domaines spécifiques et les phénomènes les plus importants, c'est-à-dire les différents "champs" en matière économique, sociale et environnementale, la statistique joue le rôle d'un support "technique" chargé de fournir la méthodologie la plus adaptée ainsi que des indicateurs efficaces permettant de contrôler ces phénomènes.

25 Giovanni, E., 2007, Statistics and Politics in a Knowledge Society, OCDE, STD/DOC(2007)2, 29 mai 2007, consulté le 28/01/2010 sur le site internet: <http://www.2007oecd.org/dataoecd/39/53/41330877.pdf>.

Giovanni, E. 2009, Measuring Society's Progress: A key issue for policy making and democratic governance, consulté le 28/01/2010 sur le site internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/34/41684236.pdf>.

26 [COM\(2011\) 211 final](#).

27 C'est dans cette visée qu'a été créé, au sein du dispositif statistique européen, un groupe de parrainage "*Mesurer le progrès, le bien-être et le développement durable*", qui a reçu pour mission de coordonner les activités sur ce thème et d'actualiser les recommandations Stiglitz, Sen et Fitoussi en tenant compte des objectifs de la stratégie Europe 2020.

5.5 L'engagement des citoyens permet de créer des "formes d'intelligence collective" qui, en donnant aux pratiques de la citoyenneté active la possibilité de s'affirmer, contribuent à redéfinir la démocratie:

- en premier lieu, sous la forme de la "démocratie participative", avec une interaction et des marges accrues pour la formulation des priorités, grâce à une appréhension et un équilibrage progressifs des différents points de vue dans la perspective de l'intérêt général²⁸,
- en second lieu, en tant que "démocratie élaborative", le but étant de préciser les critères qui définissent le concept même de bien-être comme objectif partagé de progrès social, en identifiant les paramètres qui se prêtent à l'élaboration d'indicateurs servant à le mesurer et à définir des trajectoires de progression de la société qui soient compréhensibles pour les acteurs intéressés et puissent ainsi favoriser leur participation à la quête dudit bien-être partout diffusé²⁹.

5.5.1 C'est par cette pratique que se développe le concept de "capital social"³⁰ qui est à la base des objectifs européens en matière d'économie de la connaissance et de cohésion sociale et peut également se définir comme la capacité d'affiner le concept de bien-être de tous en augmentant la confiance et l'attention de la société civile vis-à-vis de l'administration publique et sa coopération avec elle. Une telle démarche ne peut aboutir que moyennant un engagement civil, politique et social vigoureux, qu'il incombe aux administrations publiques elles-mêmes de favoriser, grâce à des pratiques de consultation³¹.

5.5.2 Les pays qui ont récemment lancé des processus délibératifs articulés prévoyant une participation de la société civile forment un groupe aux rangs bien fournis (*Allemagne, Australie, Canada, États-Unis, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse*).

28 Pour de plus amples développements sur la question, voir la conférence du CESE sur la démocratie participative "*La démocratie participative pour lutter contre la crise de confiance européenne*". On mentionnera également, en anglais, "*The Citizen's Handbook*" ("Le manuel du citoyen", <http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook>) et l'"*European Citizens' Initiative*" ("L'initiative citoyenne européenne, <http://www.citizens-initiative.eu/>), campagne de promotion des droits participatifs pour les citoyens de l'Union européenne.

29 L'analyse des dynamiques de la démocratie participative établit classiquement une distinction entre, d'une part, les processus de type "descendant" et "ascendant". Dans l'un et l'autre cas, la présence d'une référence à des interactions entre deux échelons différents d'organisation et de décision, qui sont étrangers aux formes de démocratie directe, positionne la démocratie participative comme une démarche dont la nature ressortit au dialogue et à la procédure et qui trouve effectivement à s'appliquer par excellence dans la résolution de conflits. En l'occurrence, c'est la convergence entre les deux processus qui est visée.

30 OCDE, 2001, *Le bien-être des nations: le rôle du capital humain et du capital social*, OCDE, Paris.

31 OCDE, 2001, *Des citoyens partenaires: information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, PUMA (Service de la gestion publique), OCDE, Paris.

- 5.5.3 Dans la structuration et l'ampleur des processus de mobilisation des acteurs de la société civile, les diverses expériences présentent des différences notables, qui se manifestent davantage au stade de l'interaction discursive ou dialectique (débat public et dégagement des valeurs et des priorités) que dans la phase première, celle de la consultation.
- 5.5.4 La réalisation de la phase de consultation, quant à elle, fait souvent intervenir une utilisation intense de sites Internet spécifiquement consacrés aux problématiques concernées, la création de groupes de travail chargés de se pencher sur des domaines thématiques particuliers ou encore des programmes de consultation qui prévoient de recourir abondamment aux réseaux sociaux, à la blogosphère et aux sondages, surtout réalisés en ligne. Néanmoins, aucun pays n'a encore réussi à articuler, que ce soit pour le fond ou la forme, l'élaboration d'indicateurs par voie délibérative avec les processus de la programmation économique-financière.
- 5.5.5 Le CESE estime que l'association de la société civile au recensement des indicateurs de bien-être ou de progrès peut s'effectuer par le biais de sa participation active tant à la sélection des priorités politiques qu'au choix des informations dont il faut assurer le suivi.

Bruxelles, le 29 mars 2012.

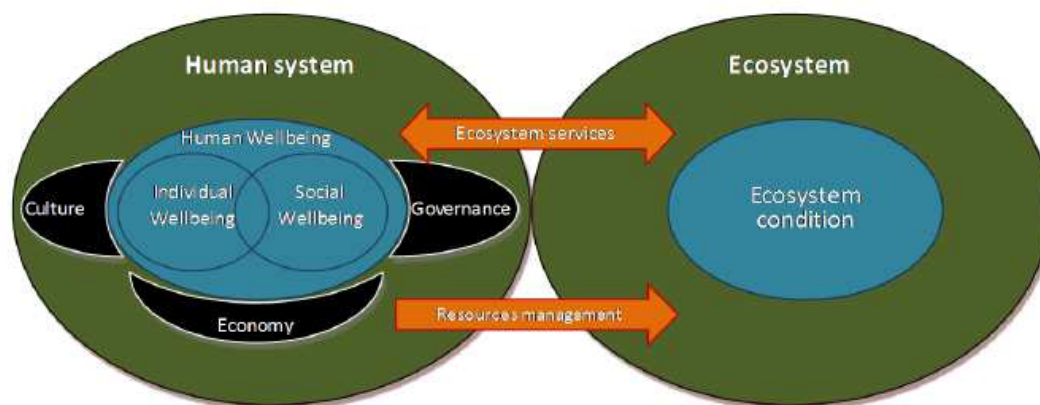
Le Président
du Comité économique et social européen

Staffan NILSSON

NB Les annexes figurent sur les pages suivantes.

ANNEXE
à l'AVIS
du Comité économique et social européen

Figure 1. Le cadre du progrès d'une société



Source: Hall, J., Giovannini, E., Morrone, A., Ranuzzi, G., 2010, *Un cadre d'analyse pour mesurer le progrès des sociétés*, OCDE, direction de la statistique, STD/DOC(2010)5, Paris.

Tableau 1. Chronologie des principaux jalons et indicateurs en matière de mesure du progrès.

| PHASE | ANNÉE | INDICATEURS | AUTEUR | TYPOLOGIE |
|---|-------|--|---|-----------|
| 1930 – 1960 PHASE MATERIALISTE INDICATEURS ÉCONOMIQUES | 1930 | Produit intérieur brut | Kuznets, S. | |
| 1960 – 1990 PHASE SOCIALE INDICATEURS ÉCONOMIQUES + INDICATEURS SOCIAUX | 1966 | Indicateurs sociaux | Bauer, R. | TABL. |
| | 1972 | <i>Bonheur national brut (BNB)</i> , royaume du Bhoutan | Roi Jigme Singye Wangchuck | SUBST. |
| | 1973 | <i>Indice de bien-être économique (MEW)</i> <i>Indice de bien-être économique durable– (SMEW)</i> | Nordhaus, W. – Tobin, J. | CORR. |
| | 1975 | <i>Indicateurs des conditions de vie et de travail</i> | Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail | TABL. |
| | 1979 | <i>Indice de la qualité de vie matérielle (PQOL)</i> | Morris, D. | SYNTH. |
| | 1981 | <i>Indice de l'aspect économique du bien-être (EAWI)</i> | Zolotas, X. | CORR. |
| | 1982 | Liste d'indicateurs sociaux | OCDE | TABL. |
| | 1986 | <i>Indice de santé sociale (ISH)</i> | Miringoff, M., Miringoff, M.L., Institut pour l'innovation en politique sociale | SYNTH. |
| | 1989 | <i>Indice de bien-être durable</i> | Cobb, J., Daly, Cobb, C. | CORR. |
| | 1990 | <i>Indice de développement humain</i> | Mahbub ul Haq – Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) | CORR. |
| 1992 SOMMET DE LA TERRE A RIO | 1991 | <i>Revenu national écologiquement durable (ESNI)</i> | Huetting, R., Tinbergen, J., Office statistique des Pays-Bas, WWF | SYNTH. |
| | 1995 | <i>Empreinte écologique</i> | Wackernagel, M., Rees, W. | SUBST. |
| | 1995 | <i>Indicateur de progrès véritable (IPV)</i> | Cobb, C., Halsted, T., Rowe, J. | CORR. |
| | 1995 | <i>Indice de qualité de vie (QOL)</i> | Diener, E. | SYNTH. |
| | 1995 | <i>Indice de participation des femmes (IPF); Indice sexospécifique de développement (ISD)</i> | PNUD | SYNTH. |
| | 1996 | <i>Indice d'espérance de vie heureuse</i> | Veenhoven, R. | SYNTH. |

| PHASE | ANNÉE | INDICATEURS | AUTEUR | TYPOLOGIE |
|---|-------|---|--|-----------|
| 1991 – 2010 PHASE GLOBALE INDICATEURS ÉCONOMIQUES + INDICATEURS SOCIAUX + INDICATEURS ENVIRONNEMENTAUX | 1996 | <i>Indicateurs de développement durable</i> | Nations unies | TABL. |
| | 1996 | <i>Indicateurs de développement durable pour le Royaume-Uni</i> | Royaume-Uni | TABL. |
| | 1997 | Indicateurs présents dans le rapport "Paramètres de qualité de vie" | Royaume-Uni | TABL. |
| | 1997 | <i>Indicateur d'épargne véritable (GSI)</i> | Banque mondiale | CORR. |
| | 1997 | <i>Indicateur de pauvreté humaine (IPH)</i> | PNUD | SYNTH. |
| | 1997 | <i>Indice de progrès social</i> | Estes, R. | |
| | 1997 | <i>Indice avancé de la qualité de vie</i> | Diener, Suh. | SYNTH. |
| | 1998 | <i>Indice de sécurité personnelle (ISP)</i> | Conseil canadien de développement social (CCDS) | CORR. |
| | 1998 | <i>Indice de bien-être économique</i> | Osberg, L., Sharpe, A. – Centre d'étude des niveaux de vie | SYNTH. |
| | 1998 | <i>Indice de niveau de vie</i> | Sarb, C. | SYNTH. |
| 2000 <i>OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DU MILLENAIRE</i> | 1999 | Indicateurs présents dans la version mise à jour du rapport "Paramètres de qualité de vie" | Royaume-Uni | TABL. |
| | 1999 | <i>Indicateurs clés du marché du travail (ICMT)</i> | Organisation internationale du travail (OIT) | |
| | 2000 | <i>Indicateurs relatifs aux objectifs de développement du millénaire (indicateurs OMD)</i> | PNUD | TABL. |
| | 2000 | Indicateurs sociaux figurant dans le "Panorama de la société" | OCDE | TABL. |
| | 2000 | Jeu d'indicateurs de suivi de la stratégie de Lisbonne | UE | TABL. |
| | 2001 | <i>Indicateurs environnementaux clés</i> | OCDE | TABL. |
| | 2001 | Indicateurs de Laeken – Indicateurs sociaux de 2006 | UE | TABL. |
| | 2002 | <i>Baromètre des inégalités et de la pauvreté (BIP40)</i> | Réseau d'alerte sur les inégalités | SYNTH. |
| | 2003 | <i>Mesure des progrès de l'Irlande (MIP)</i> | Office central irlandais des statistiques (CSO) | TABL. |
| | 2003 | <i>Indicateurs du travail décent</i> | OIT | TABL. |
| 2004 <i>PREMIER FORUM MONDIAL DE L'OCDE (PALERME)</i> | 2004 | <i>PIB vert</i> | Administration étatique de protection de l'environnement – Bureau national des statistiques de Chine | CORR. |

| PHASE | ANNÉE | INDICATEURS | AUTEUR | TYPLOGIE |
|---|---|---|--|----------|
| <p>2007 DEUXIEME FORUM MONDIAL DE L'OCDE (ISTANBUL)</p> <p>2009 COM(2009) 433 LE PIB ET AU- DELA: MESURER LE PROGRES DANS UN MONDE EN MUTATION</p> <p>2009 RAPPORT DE LA COMMISSION STIGLITZ, SEN ET FITOUSSI</p> <p>2009 TROISIEME FORUM MONDIAL DE L'OCDE (BUSAN)</p> <p>2010 SEPTEMBRE PITTSBURGH G20</p> | 2004 | <i>Évaluations des progrès de l'Australie</i> | Bureau australien des statistiques | TABL. |
| | 2004 | <i>Indicateurs de développement durable</i> | Royaume-Uni | TABL. |
| | 2005 | <i>Indice de durabilité environnementale (IDE)</i> | Universités Yale et Columbia | SYNTH. |
| | 2005 | <i>Indice de bonheur ajusté aux inégalités (IAH)</i> | Veenhoven, R., Kalmijin, W., Université Érasme de Rotterdam | SYNTH. |
| | 2005 | Recueil de données: statistiques économiques, environnementales et sociales | OCDE | TABL. |
| | 2005 | <i>Indicateurs structurels</i> | OCDE | TABL. |
| | 2005 | <i>Observatoire européen de la démographie et de la situation sociale</i> | UE | TABL. |
| | 2005 | <i>Indice de la qualité de vie du département de la collecte d'informations de l'Economist</i> | The Economist | SYNTH. |
| | 2006 | <i>Mesures substitutives du bien-être (Alternative Measures of Well-being)</i> | OCDE | TABL. |
| | 2006 | <i>Indice de la planète heureuse (IPH)</i> | Fondation New Economics | SYNTH. |
| | 2006 | <i>Indice de la planète vivante (IPV)</i> | WWF | SYNTH. |
| | 2007 | <i>Indicateurs de développement durable</i> | UE | TABL. |
| | 2008 | Mesure et évaluation des progrès en matière de travail décent | OIT | TABL. |
| | 2008 | <i>Indice de bien-être subjectif</i> | Veenhoven, R. | SUBST. |
| | 2008 | <i>Indice de société durable – SSI</i> | Fondation pour une société durable | SYNTH. |
| | 2008 | Indice de la qualité régionale du développement (QUARS) | Sbilanciamoci | SYNTH. |
| | 2009 | Panorama des administrations publiques | OCDE | TABL. |
| | 2010 | <i>Indice de performance environnementale (IPE)</i> | Universités Yale et Columbia | SYNTH. |
| 2010 | Jeu d'indicateurs de suivi de la stratégie Europe 2020 | UE | TABL. | |
| | 2011 | Présentation de l'indice de vie meilleure, lors du forum annuel de l'OCDE, les 24 et 25 mai | OCDE | SYNTH. |

Note: Classification des indicateurs: 1) CORR.: indicateurs de correction du PIB 2) SUBST.: indicateurs de substitution; 3. SYNTH.: Indicateurs synthétiques ou composites; 4) TABL.: tableaux de bord ou jeu d'indicateurs de natures diverses.

Source: Palmieri S., 2011, *Dalla crescita economica al progresso sociale: una traiettoria complessa* ("De la croissance économique au progrès social: une trajectoire complexe"), essai publié dans la Rivista delle Politiche Sociali, n° 1/2011 – Il benessere oltre il Pil – Definire e misurare la qualità sociale ("Le bien-être au-delà du PIB: définition et mesure de la qualité sociale").

Pour établir la chronologie des points saillants, l'auteur s'est fondé sur un tableau élaboré par l'OCDE et consultable sur le site http://www.wikiprogress.org/index.php/Main_Page; en revanche, il assume la responsabilité exclusive pour le choix des indicateurs, la fixation de leur date et leur classification.