



HAL
open science

Après la croissance : Controverses autour de la production et de l'usage des indicateurs alternatifs au PIB

Félicien Pagnon

► **To cite this version:**

Félicien Pagnon. Après la croissance : Controverses autour de la production et de l'usage des indicateurs alternatifs au PIB. Sociologie. Université Paris sciences et lettres, 2022. Français. NNT : 2022UPSLD042 . tel-04092409

HAL Id: tel-04092409

<https://theses.hal.science/tel-04092409v1>

Submitted on 9 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



THÈSE DE DOCTORAT

DE L'UNIVERSITÉ PSL

Préparée à l'Université Paris-Dauphine

Après la croissance

Controverses autour de la production et de l'usage des indicateurs alternatifs au PIB

Soutenue par

Félicien PAGNON

Le 30 novembre 2022

Ecole doctorale n° ED 543

Ecole doctorale SDOSE

Spécialité

Sociologie

Composition du jury :

Philippe BEZES Directeur de recherche, CNRS-CEE	<i>Président</i>
Sophie DUBUISSON-QUELLIER Directrice de recherche, CNRS-CSO	<i>Rapporteuse</i>
Frédéric LEBARON Professeur des Universités, ENS-Paris Saclay	<i>Rapporteur</i>
Emmanuel DIDIER Directeur de recherche, CNRS-CMH	<i>Examineur</i>
Florence JANY-CATRICE Professeure des Universités, Université de Lille	<i>Examinatrice</i>
Dominique MEDA Professeure des Universités, Université Paris-Dauphine	<i>Directrice de thèse</i>

Université de recherche – Paris Sciences et Lettres (PSL) – Paris-Dauphine

École doctorale de Dauphine – ED 543

IRISSO – UMR 7170

Thèse pour l’obtention du doctorat en sociologie

Après la croissance

Controverses autour de la production et de l'usage des indicateurs alternatifs au PIB.

Félicien PAGNON

Directrice de la thèse : **Dominique Méda**

Composition du jury :

M Philippe BEZES, CNRS-CEE, Président

Mme Sophie DUBUISSON-QUELLIER, CNRS-CSO, Rapporteuse

M Frédéric LEBARON, ENS-Paris Saclay, Rapporteur

M Emmanuel DIDIER, CNRS-CMH, Examineur

Mme Florence JANY-CATRICE, Université de Lille, Examinatrice

Mme Dominique Méda, Université Paris-Dauphine, Directrice de thèse

Remerciements

En premier lieu, je tiens bien sûr à remercier chaleureusement Dominique Méda, ma directrice de thèse, pour l'intérêt qu'elle a porté à mon projet de thèse, pour m'avoir accompagné avec bienveillance toutes ces années et pour ses relectures patientes de mon manuscrit. Je la remercie encore d'avoir ouvert en France un débat passionnant, auquel j'ai été heureux de contribuer à ma modeste mesure.

Je remercie vivement Sophie Dubuisson-Quellier, Frédéric Lebaron, Florence Jany-Catrice, Emmanuel Didier et Philippe Bezès pour avoir bien voulu constituer mon jury de thèse et lire mon manuscrit. M'étant largement nourri de leurs travaux, j'ai hâte de leurs retours et de nos discussions futures.

Plusieurs personnes ont accompagné ma réflexion et secondé Dominique dans le suivi de ma recherche. Je tiens à remercier les membres de mon CST qui ont été bien plus que cela : nos discussions m'auront été d'un grand profit. Je pense bien sûr à Vincent Gayon, à Sébastien Treyer et à Patrick Jolivet. Mais je pense également à Damien Demailly, qui me supervisait jusqu'à son départ de l'IDDRI et dont les conseils m'ont été précieux au début de mon doctorat.

Un immense merci à mes relecteurs et à mes relectrices, dont la patience et le dévouement sont au moins égaux à la longueur de mon manuscrit et dont le talent et la qualité vont bien au-delà : Louise pour m'avoir aidé après avoir elle-même rendu sa thèse, Florence et Dominique bien sûr, Constantin pour son regard pénétrant sur le monde étrange des économistes, Anatole et sa fascination d'historien pour les archives, Quentin pour la solidité de ses analyses théoriques, Vincent et Patrick pour leurs retours détaillés, Élodie pour avoir su aborder avec beaucoup de finesse un domaine de recherche éloigné du sien et Alexandre pour ses intuitions précieuses.

Je souhaite ici remercier également tous les interlocuteurs rencontrés durant mon enquête de terrain. Plusieurs ont été anonymisés, mais ils se reconnaîtront : cette thèse vous doit beaucoup. Elle doit beaucoup également aux échanges passionnants qui auront émaillé nos discussions, durant les entretiens et en dehors. J'ai également eu la chance de compter parmi mes « enquêtés » nombre de chercheuses et de chercheurs brillants dont l'apport à mes travaux dépasse de loin les verbatims extraits de nos entretiens et reproduits dans cette thèse : je pense tout particulièrement à Fiona et Géraldine.

Comment ne pas mentionner le cadre sympathique et avantageux qu'offre l'IRISSO pour un doctorant ? Rares sont les laboratoires qui présentent autant d'attraits : des échanges stimulants au quotidien, des mains secourables pour accompagner l'élaboration de la thèse et surtout des personnes remarquables pour leur vivacité et leur humour. Je garderai toujours un excellent souvenir des séminaires résidentiels où tout le laboratoire était réuni et où les échanges entre doctorants et titulaires étaient d'une fluidité que je crois rare. Je tiens à remercier tout particulièrement Gwénaëlle pour son soutien durant la dernière année, Jean-Marie pour sa bonne humeur proverbiale, Alban pour son rire sardonique, Louise pour sa

capacité d'apaisement hors du commun, Constance pour son enthousiasme communicatif, Edwige pour sa présence fidèle, Félicien pour sa capacité à discuter des heures à bâtons rompus, Guillaume G. pour son amitié et sa franchise, Camille pour son rire communicatif, Marion pour m'avoir décripé avant mes premiers entretiens, Guillaume C. pour son caractère passionné, Alice pour nos échanges ponctués de rires, Valentin pour son humour décapant, Alexis qui sur ce plan-là n'est pas en reste, Nicolas et Clémentine pour leurs duels récurrents, Laurine pour son dynamisme et aussi les « jeunes doctorants » (puisque je suis « vieux », ils doivent être « jeunes »), car avec eux la relève est assurée : Mathilde et ses paillettes, Jeanne, Théo, Xavier, Lucille, Agnès et tous les autres. Toutes et tous ont participé à rendre ces années passionnantes et joyeuses !

Durant ma thèse, j'avais deux maisons, et la seconde était l'IDDRI. Un lieu caractérisé par la bienveillance qui y règne et une source d'inspiration pour tout écologiste en devenir. Merci à Sébastien de m'avoir pris sous son aile après le départ successif de Damien et Tancrede. Surtout, merci pour sa simplicité et sa bonne humeur. Merci à Damien de m'avoir encouragé à entrer dans cet univers, et à Michel d'avoir rendu cela possible. Merci à Tancrede pour ses intuitions et son amour de la littérature. Merci à deux co-bureaux qui auront enchanté mes journées : Tatiana et Laura. Merci au trio de choc qui m'a accompagné pendant cent kilomètres à pied dans le Morvan : Judith, Fiona et Romain. Merci à Caroline, Ariadna, Marion, Carine, Aurore, Lisa, Léna, et tous les autres.

Merci aux copains de la Maison Française d'Oxford, sans lesquels mon séjour anglais aurait été tout aussi brumeux, mais nettement moins amusant. Merci surtout à Élise, Caroline, Martyna, Claire, Guilhem, Tristan, Mayoko, Anne, Valentin et tous les autres. Revivre l'expérience de la colocation entre français confinés à l'étranger crée nécessairement des liens solides !

Un immense merci à tous mes amis. Beaucoup ont déjà été mentionnés, mais elles et ils méritent encore toute ma gratitude : Tatiana bien sûr, la seule, l'unique, Anatole mon compagnon de fortune et d'infortune depuis la nuit des temps, Quentin et Alexandre pour leur numéro de duettistes incomparable, les copains de la CMB pour savoir mettre l'ambiance (mention spéciale à Thomas et Lorraine), du bi-cursus pour avoir élargi mes horizons et des NFS (mes amis aiment les acronymes) pour me rappeler qu'il ne faut jamais rester trop longtemps loin de l'océan.

Mille mercis à mes parents, pour m'avoir mis les œuvres complètes de Pierre Bourdieu entre les mains dès mon adolescence (forcément, ça laisse des traces), mais aussi pour le soutien qu'ils ont apporté à mon projet de doctorat, d'abord avec prudence, puis avec enthousiasme. À mes frères aussi, pour m'avoir conforté dans la voie d'une profession intellectuelle et parce que grâce à eux et à leurs moitiés j'ai pris conscience de l'intérêt que pouvait susciter le sujet sur lequel je travaillais en dehors du monde universitaire. Merci à ma grand-mère maternelle de m'avoir dit un jour que l'essentiel, c'était de faire quelque chose d'intéressant. Merci à ce petit être griffu qui au quotidien m'a interrompu souvent dans mon écriture pour me rappeler que le monde autour de moi continuait de tourner : Bobûn.

Évidemment, mes plus immenses remerciements vont à Mathilde, pour avoir partagé ma vie depuis dix ans et l'avoir embellie, pour son soutien renouvelé mille fois, pour m'avoir montré la voie de la thèse, m'avoir prouvé que le métier d'enseignant-chercheur était épanouissant, et bien sûr, plus que tout le reste, pour son amour. Mathilde, je te dédie ma thèse.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION GENERALE	9
I — COMMENT SAISIR LES INDICATEURS ALTERNATIFS ?	10
II — ÉTAT DE L'ART	17
III — L'ENQUETE DE TERRAIN : METHODOLOGIE ET SOURCES	46
IV — SITUATION DE LA THESE	64
V — ANNONCE DE PLAN.....	71
PREMIERE PARTIE : GENESE ET POLARISATION D'UNE CONTROVERSE : LA MESURE DE LA RICHESSE ET LES INDICATEURS ALTERNATIFS	75
CHAPITRE 1	
SOCIO-HISTOIRE D'UNE CONTROVERSE : LA MESURE DE LA RICHESSE ET SON INSTRUMENTATION PROGRESSIVE PAR LES INDICATEURS	77
I — MISE EN MESURE DU PROGRES, HEGEMONIE DE LA CROISSANCE ET NAISSANCE D'UNE CONTROVERSE	81
II — L'INSTRUMENTATION PROGRESSIVE DE LA CONTROVERSE PAR LES INDICATEURS : LE TOURNANT DES ANNEES 1970	108
III — REACTUALISATION ET REARTICULATION DE LA CONTROVERSE : DE LA REEMERGENCE DES ANNEES 1990 AU TOURNANT DES ANNEES 2000	128
CHAPITRE 2	
LA COMMISSION STIGLITZ-SEN-FITOUSSI : UN EPISODE QUI REACTIVE LA CONTROVERSE SUR LES MESURES ALTERNATIVES DE LA RICHESSE	155
I — SOCIOGENESE D'UN EVENEMENT POLITIQUE ET SCIENTIFIQUE : LA COMMISSION STIGLITZ-SEN-FITOUSSI.....	157
II — POSITIONS DANS LE CHAMP, PRISES DE POSITION DANS LES DEBATS ET DIVISION DU TRAVAIL D'ECRITURE : DE LA STRUCTURE DU GROUPE A LA DYNAMIQUE SOCIOGENETIQUE DU RAPPORT	182
III — SOUS L'APPARENT CONSENSUS DE L' <i>OPUS OPERATUM</i> , LES TENSIONS DU <i>MODUS OPERANDI</i> : CLIVAGES AU SEIN DU GROUPE ET RAPPORTS DE FORCE INTRA ET INTER-DISCIPLINAIRES.....	210
CHAPITRE 3	
DYNAMIQUE DE LA CONTROVERSE, CRISTALLISATION DES ALTERNATIVES ET BIPOLARISATION DES PRISES DE POSITION : LE CAS DU FORUM POUR D'AUTRES INDICATEURS DE RICHESSE (FAIR)	249
I — GENESE ET COMPOSITION DU FORUM POUR D'AUTRES INDICATEURS DE RICHESSE	253
II — PRENDRE POSITION COLLECTIVEMENT FACE A LA COMMISSION STIGLITZ : LE FAIR COMME POLE CRITIQUE AU SEIN DE LA CONTROVERSE	275
III — DU DEBAT AU RAPPORT ET DU RAPPORT A L'ESPACE MEDIATIQUE : INFLUENCER LE TRAVAIL DE LA COMMISSION	306
DEUXIEME PARTIE : UNE CONTROVERSE ENTRE DEUX MONDES, LES INSTITUTS STATISTIQUES ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	339
CHAPITRE 4	
LA CONSTRUCTION D'UN ESPACE DE COMMUNE MESURE TRANSNATIONAL	343
I — CONTRE LE PIB, A L'INTERIEUR OU AU-DELA ? LA REEMERGENCE D'UNE CONTROVERSE ET L'ESSOR D'UN AGENDA.....	346
II — LA CIRCULATION DES PRATIQUES STATISTIQUES ET L'EFFET DE LA COMMISSION STIGLITZ-SEN-FITOUSSI SUR LES INSTITUTS STATISTIQUES : INSEE, EUROSTAT, OCDE.....	372
III — LA <i>BETTER LIFE INITIATIVE</i> DE L'OCDE, CHEFFE DE FILE DES INDICATEURS ALTERNATIFS ?	409

CHAPITRE 5

CONNAITRE ET AGIR SUR LE TERRITOIRE PAR LES INDICATEURS ALTERNATIFS : ACCROISSEMENT D'UN RESEAU D'INTERESSEMENT ET MULTIPLICATION DES INITIATIVES AU SEIN DES COLLECTIVITES

TERRITORIALES 449

I — DE L'AGENDA PUBLIC A L'OUTIL ET DE L'OUTIL AUX PRATIQUES LOCALES D'ACTION PUBLIQUE : LA GENESE SOCIALE DES INDICATEURS ALTERNATIFS TERRITORIALISES..... 452

II — FAIRE PARTICIPER « LES CITOYENS » A LA PRODUCTION DES INDICATEURS ALTERNATIFS : UNE TYPOLOGIE DES CONCEPTIONS DE LA DEMOCRATIE DIALOGIQUE 479

III — L'INSTITUTIONNALISATION DES INDICATEURS ALTERNATIFS ET SES DIFFICULTES 513

TROISIEME PARTIE : L'INSTITUTIONNALISATION JURIDICO-POLITIQUE DES NOUVEAUX INDICATEURS DE

RICHESSSE 543

CHAPITRE 6

INSTRUIRE LE PASSAGE DES CHIFFRES AU DROIT : LA LOI SUR LES NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE .547

I — CREER UNE COALITION POLITIQUE SOLIDE POUR PORTER UNE PROPOSITION LEGISLATIVE 549

II — SE CONFRONTER AUX CONTRAINTES TECHNIQUES ET JURIDIQUES DE L'APPAREIL INSTITUTIONNEL..... 579

III — QUAND L'INTENTION POLITIQUE SE CONFRONTE A L'EXPERTISE DES « SERVICES » 610

CHAPITRE 7

DE LA LOI AU RAPPORT SUR LES NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE : LEGITIMATION SCIENTIFIQUE ET

POLITIQUE D'UN NOUVEL INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE 635

I — PRODUIRE UN NOUVEL INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE : CONCURRENCE ET COLLABORATION ENTRE DEUX ORGANISMES EXPERTS 639

II — LEGITIMER L'OUTIL : « OPINION PUBLIQUE », « INTERET GENERAL » ET « TECHNICITE » 670

III — DU CESE AU GOUVERNEMENT : TRADUCTION DU TABLEAU DE BORD ET APPROPRIATION DE L'INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE 704

CONCLUSION GENERALE 733

I — RESUME CONCLUSIF..... 733

II — CONCLUSIONS 738

III — UNE SOCIOLOGIE DES INDICATEURS ALTERNATIFS : APPORTS THEORIQUES 742

IV — PROLONGEMENTS 743

ANNEXES 747

LISTE DES ENTRETIENS REALISES 749

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS..... 752

LISTE DES INDICATEURS FAISANT L'OBJET D'ACRONYMES..... 757

BIBLIOGRAPHIE..... 759

Introduction générale

Parmi toutes les questions que doivent affronter les sociétés contemporaines, l'une d'elles revient désormais inlassablement et suscite des controverses non tranchées à ce jour : le péril écologique lié à la pression que la production économique des êtres humains fait peser sur la biosphère nécessite-t-il inéluctablement de réduire le « niveau de vie » que cette production assure ?

Le XXe siècle a été marqué par l'essor du concept de croissance économique, concept devenu hégémonique (Méda 1999, Gadrey et Jany-Catrice 2016 [2005]¹, Jany-Catrice et Méda 2016, Schmelzer 2016). Dans le domaine des représentations économiques, l'expression « croissance », lorsqu'elle n'est pas suivie d'un autre qualificatif, renvoie à la croissance du Produit Intérieur Brut (PIB). Durant des décennies, les flux et reflux de la croissance sont guettés par les institutions médiatiques et les évolutions du PIB constituent le thermomètre de la « bonne santé » d'une économie. Pourtant, les critiques du PIB s'accumulent, depuis à peine moins longtemps qu'existe l'indicateur — puisque le concepteur même des comptes nationaux, William Kuznets, les inaugure (Kuznets 1934, 1941). Est reproché à l'indicateur de ne pas refléter correctement le bien-être, en particulier dans ses dimensions immatérielles, de porter sur des flux (de production) plutôt que sur des stocks, sur des quantités plutôt que sur des dimensions qualitatives, de ne pas mesurer l'ensemble des échanges non monétaires (bénévolat, activités de soin, don contre don), de ne rien dire de la répartition du revenu national (donc des inégalités), de compter comme bénéfiques les dommages causés à la biosphère (pollutions, réchauffement climatique, perte de biodiversité) et de ne pas rendre compte de l'exploitation des ressources nécessaires aux activités productives humaines².

En réponse à ces critiques émergent des indicateurs alternatifs, qui à chaque fois convertissent de nouveaux objectifs sous une forme chiffrée, quantifiée et les adossent à diverses notions : progrès, développement, bien-être, richesse, prospérité et même bonheur sont proposés en substitution de l'objectif de production économique. Ces notions se recoupent partiellement, de même que les indicateurs qu'elles recouvrent. Elles font l'objet

¹ Les dates entre crochets signalent l'année de la première édition des ouvrages mentionnés.

² Cf. chapitre 1. Pour un aperçu de toutes ces critiques, voir Méda 2008.

de qualifications diverses : progrès « véritable » (Tobin et Nordhaus 1973), développement « humain » (PNUD 1990) ou « durable » (ONU 1987³), bien-être individuel ou « collectif » (Pigou 1920), richesse « nouvelle » (Gadrey et Jany-Catrice 2016 *op. cit.*), prospérité « sans croissance » (Jackson 2017 [2009], Cassiers 2011). Le point véritablement commun à toutes ces requalifications est l'idée de nouveauté, l'appel à remplacer des indicateurs classiques et institués (le PIB en règle générale) par des indicateurs alternatifs.

I — Comment saisir les indicateurs alternatifs ?

A – Définir les indicateurs alternatifs

Le terme que nous proposons dans cette thèse pour embrasser les différents indicateurs proposés est le terme d'« indicateur alternatif » — plus précisément, d'indicateurs alternatifs au pluriel. Les « nouveaux indicateurs de richesse » (Gadrey et Jany-Catrice *ibid.*), les « nouvelles mesures de la performance économique et du progrès social » (Stiglitz, Sen, Fitoussi et al. 2009), les « autres indicateurs de richesse » (FAIR 2008), les indicateurs sociétaux de bien-être territorialisés (Pekea 2010), les indicateurs de bien-être soutenable territorialisés (Fargeon, Le Quéau, Le Roy et al. 2016), les « indicateurs de richesses » (Combe de la Fuente Martinez et Whitaker⁴), les indicateurs du « vivre mieux » (OCDE 2011), les indicateurs de « qualité de vie » (Eurostat 2015), les « nouveaux indicateurs de richesse » retraduits par France Stratégie (Gouvernement 2015) — tous sont ici rassemblés sous le terme d'indicateurs alternatifs. L'expression apparaît régulièrement sous la plume de nos enquêtés ou dans leurs verbatims : pourquoi celle-ci et pas une autre ? Pour deux raisons, l'une méthodologique et l'autre théorique. La raison méthodologique est la suivante : cette expression est la moins spécifique de toutes, tous nos interlocuteurs y adhèrent lorsque nous la mobilisons devant eux, comprennent ce dont il s'agit et acceptent durant les entretiens de requalifier leurs propres démarches relatives aux indicateurs avec ce terme.

La raison théorique à présent : le terme « alternatif » comporte une polysémie qui répond à l'ambition théorique de notre recherche. Il s'agit de rendre compte à la fois de ce qui unit tous les acteurs que nous avons approchés, les rassemble dans une même

³ Il s'agit du rapport Brundtland. *cf.* chapitre 1.

⁴ Rapport non publié (2014), *cf.* chapitre 5.

configuration sociale, mais également de ce qui les distingue. Tous proposent ainsi des indicateurs alternatifs, mais tous proposent également des indicateurs différents les uns des autres. Autrement dit, le terme alternatif suggère deux acceptions que nous reprenons à notre compte. D'une part, l'alternatif s'oppose à l'institué. Présente dès l'origine de la sociologie (Durkheim 2004 [1895]), la notion d'institution a fait l'objet d'un regain d'intérêt relativement récent en sociologie (*cf.* état de l'art *infra*). Philosophiquement, l'institution est ce qui confère une signification aux choses depuis l'extérieur de l'esprit humain : elle donne un sens (Descombes 1996). Avant toute chose, le PIB offre donc un sens : une signification d'abord, qui donne sens à l'objet « économie » (Mitchell 1998, Dufour 2019) ; une direction ensuite — la maximisation de l'indicateur comme horizon. Le caractère alternatif des indicateurs se présente donc comme une remise en cause de ce sens, pour lui en substituer un autre. Ici le syntagme est riche : l'indicateur indique, à la fois un état du monde, mais également une direction à suivre — l'usage principal qui est fait des indicateurs par nos interlocuteurs consiste à évaluer une situation en mesurant divers éléments (emploi, pollution, bien-être subjectif) et à déterminer si ces éléments doivent faire l'objet d'un accroissement ou d'une diminution.

D'autre part, en effet, ces indicateurs présentent des alternatives, au pluriel : ils sont alternatifs les uns aux autres. Chaque acteur individuel ou collectif que nous étudions propose sa propre sélection d'indicateurs alternatifs et suggère d'en faire un usage spécifique. Dès lors, chaque formule constitue pour chacun de ces acteurs une prise de position qui le distingue des autres, le classe dans l'espace social (Bourdieu 1979). Rendre compte de la diversité des indicateurs proposés, c'est donc également rendre compte de la diversité des prises de position des acteurs. Cet espace social, nous l'analysons à partir de la notion éliassienne de configuration sociale (Elias 2003 [1970]) : celle-ci peut être regardée de l'extérieur, comme un bloc d'interactions fini, mais également décomposée par la prise en compte des chaînes d'interaction qui la constituent⁵. Dès lors, nous avons affaire à une controverse qui porte sur la mesure — qu'il s'agisse du bien-être, de la richesse, du développement ou du progrès. Ce terme de controverse constituera tout au long de notre démonstration un fil rouge théorique : la controverse émerge, se déploie, se ramifie et se résout ponctuellement. Ainsi nous pouvons formuler la problématique qui guidera notre

⁵ Nous élaborons davantage cette notion d'espace dans notre état de l'art, *cf. infra*.

démonstration comme suit : **en quoi la controverse autour de la conception et de l'usage des indicateurs alternatifs révèle-t-elle les obstacles à la substitution d'une métrique instituée (telle que le PIB) par une autre ? Comment la structure de l'espace social dans lequel se déploie la controverse explique-t-elle que certains indicateurs parviennent néanmoins à échapper à cette contrainte ?**

B – Une approche symétrique des rapports aux indicateurs alternatifs

Le PIB et plus généralement les indicateurs économiques traditionnels, tels que le taux d'emploi ou l'inflation, constituent pour les agents sociaux — notamment ceux qui sont en charge de l'action publique — le référentiel de base à travers lequel ils perçoivent le monde socio-économique. Ces dernières décennies, différents acteurs ont proposé de substituer à ces indicateurs des mesures alternatives. Pourquoi le font-ils et comment s'y prennent-ils ? La réponse consistant à rapporter de telles initiatives à un impératif contextuel — la crise sociale, la crise écologique (Revault d'Allonnes 2012) — est trop générale pour être satisfaisante : dans le même contexte, d'autres acteurs ne se mobilisent pas et ne proposent pas de nouvel outil.

Nous avons entrepris une démarche classique d'enquête sociologique : observer les variations d'un phénomène (ici le rapport à un outil) dans le temps et dans l'espace. Une telle démarche est aussi ancienne que la sociologie française elle-même : Durkheim procède ainsi à une analyse de variations historiques pour rendre compte de l'évolution pédagogique en France (Durkheim 1990 [1938]) et à une analyse de variations concomitantes (synchronique donc) pour saisir les facteurs explicatifs du suicide (2007 [1897]). Tout travail sociologique suppose de remonter à la genèse d'un phénomène et d'en déterminer les variations (Lahire 2013). Les variations que nous étudions dans notre thèse sont d'un autre ordre : il s'agit des différents modes de conception, d'appropriation et de mise en œuvre d'un même outil par des configurations d'acteurs variés. Ceux-ci agissent dans des contextes socio-historiques différents, mais avec pour point de référence commun les indicateurs alternatifs.

Quel est ce point de référence exactement ? Une précision à la fois méthodologique et théorique s'impose d'emblée. Nous n'avons pas cherché à prendre un point de vue

extérieur à celui formulé par les acteurs ni à imposer notre propre définition de ce que sont les indicateurs alternatifs. Nous nous sommes mis dans la position du sociologue qui rapporte les points de vue des acteurs qu'il étudie et les met en regard les uns des autres, sans prétendre à une position de surplomb (Boltanski 1990). Notre toute première lecture sur le sujet était l'ouvrage de Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice sur les nouveaux indicateurs de richesse (Gadrey et Jany-Catrice *ibid.*) : les auteurs proposent une définition spécifique de ce que sont pour eux de tels indicateurs, que nous avons décidé de ne pas reprendre *stricto sensu* à notre compte⁶. Il s'agissait en effet pour nous d'élargir le spectre des définitions proposées en intégrant dans la configuration sociale étudiée des acteurs en désaccord les uns avec les autres, afin de rendre compte du caractère polémique de cette définition, des enjeux qu'elle comporte et des rapports de force sociaux qui opposent les tenants de la controverse. Ainsi, il y a dans cette configuration des voix que l'on entend plus facilement que d'autres, qui sont plus dominantes. Surtout, en fonction de la position des différents acteurs étudiés dans la controverse, la définition des indicateurs alternatifs et les usages préconisés varient énormément : certains privilégient la réunion d'experts pour définir des indicateurs qui sont autant de « correctifs » apportés à la trajectoire qu'indique la maximisation de la croissance du PIB (Produit Intérieur Brut) (par exemple à France Stratégie, cf. chapitre 7), tandis que d'autres prônent une définition citoyenne des indicateurs pour repenser en profondeur les finalités du système socio-économique (dans une perspective régulatrice), et penser un monde « post-croissance » (Cassiers et al. 2018).

C — L'intérêt d'une enquête sociologique pour étudier les indicateurs alternatifs

En étudiant les indicateurs alternatifs, on étudie un réseau d'acteurs qui se saisit d'une idée : l'accroissement du PIB ne saurait répondre aux défis politiques que pose notre siècle. C'est une idée forte qui donne lieu à la production d'instruments, d'outils de mesure qui changent le regard qu'on porte sur le monde. Le réseau prime donc, et a son importance. En

⁶ Les nouveaux indicateurs de richesse sont pour eux des « indicateurs *composites* ou *synthétiques* nouveaux, [produits] soit en vue de comparaisons internationales, soit à des fins de mesure de variations dans le temps. Leur point commun est la volonté explicite de leurs concepteurs et propagateurs de contrebalancer les jugements de progrès purement économiques. Il s'agit donc dans presque tous les cas d'indicateurs "socio-économiques et écologiques" ». Nous reprenons cette définition au chapitre 1 pour la mettre en regard des approches d'autres auteurs. Concernant l'alternative entre indicateurs synthétiques et tableaux de bord, voir le chapitre 1.

chaque point du réseau, l'idée se développe et prend une coloration différente, qui correspond aux propriétés sociales de qui s'en saisit. Pour autant, le réseau d'acteurs ne surdétermine pas le contenu de l'outil, qui a sa force propre, son programme et sa forme. L'outil contraint les acteurs réciproquement, et s'exprime différemment suivant les contextes. Cette influence réciproque de l'outil sur les acteurs et des acteurs sur l'outil implique de ne pas réifier d'emblée ce dernier et de ne pas présupposer de ses propriétés, qui n'existent que par leur actualisation. Autrement dit, l'outil ne se définit véritablement qu'à travers les pratiques des acteurs, ce qui implique pour en rendre compte une enquête de terrain.

L'existence des indicateurs alternatifs a déjà suscité plusieurs publications d'économistes qui entendent en définir les propriétés sans recourir à l'observation, mais sur la base des hypothèses propres à leur discipline. Trois types de présupposés sont avancés, que l'enquête permet de discuter. Tout d'abord, on retrouve l'idée que les indicateurs alternatifs ne servent à rien, car ils ne reflètent pas fidèlement le fonctionnement du monde économique. Ainsi, Antonin Pottier dans un article du *Débat* critique-t-il la pertinence qu'il y a à produire des indicateurs alternatifs, visant explicitement les nouveaux indicateurs de richesse défendus par Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice (Pottier 2018)⁷. Sa critique porte sur le fait qu'un tel outil ne serait pas en mesure de changer des comportements économiques inhérents au rôle des agents susceptibles de s'en saisir : le PIB résulte de l'agrégation des valeurs ajoutées générées par les entreprises et celles-ci ont pour objectif principal de générer du profit ; le PIB est un reflet de l'activité économique et son accroissement implique la réduction du chômage, objectif principal des élus — les agents du public et du privé ne sauraient dès lors se détourner de cet objectif central. Néanmoins la double hypothèse qui fonde cette critique ne fait l'objet d'aucune discussion : ces deux types de comportements économiques relatifs au PIB sont présentés comme invariables. Pourtant, ils ne le sont pas. Les agents sociaux qui composent les entreprises privées ne sont pas des *homo economicus* uniquement mus par le profit : certaines entreprises poursuivent d'autres objectifs (Barraud de Lagerie 2019, Lipietz 2001, Defalvard 2008). De même, les élus ne poursuivent pas qu'un seul et unique objectif en matière de politique économique et l'univers

⁷ Jean Gadrey écrit une réponse à cet article dans son blogue, hébergé par le site internet du journal *Alternatives économiques* le 28/05/2018.

des politiques publiques ne saurait nullement se résumer à la recherche d'un plein emploi assuré par la croissance du PIB⁸. L'apport d'une thèse de sociologie sur le sujet réside précisément dans l'analyse des configurations d'acteurs que nous proposons. En réalité, des acteurs se mobilisent et ont des raisons de le faire. Les personnes auprès desquelles nous avons réalisé notre enquête de terrain poursuivent des fins variées et ont des indicateurs alternatifs des usages divers : nous ne présageons pas de la manière dont ils comptent s'en servir, nous l'observons.

Un deuxième type d'analyse propose un point de vue tout à fait opposé. C'est celui que défend Jean-Paul Fitoussi, ici encore avec une perspective reposant sur des hypothèses fortes concernant le comportement des agents économiques. En l'occurrence, celui-ci suppose que la production d'indicateurs alternatifs par des économistes et des statisticiens serait à elle seule susceptible de transformer les pratiques des agents de la sphère politico-administrative : le raisonnement consiste à supposer que l'information contenue dans les indicateurs diffusera d'elle-même vers les citoyens, auprès desquels les élus devront ensuite rendre des comptes, sur cette base renouvelée. La courroie de transmission de cette information ne fait cependant pas l'objet d'une explicitation suffisante. En réalité, il faut remplir beaucoup de conditions pour qu'un chiffre ait une efficacité sociale et politique réelle. Les indicateurs sont pris, comme tout objet social, dans des rapports de force, en l'occurrence politiques (Lebaron et Weber 2010). Seule une enquête de terrain permet d'en rendre compte avec précision.

Un troisième registre d'analyse concerne le rapport entre les types d'acteurs promouvant les indicateurs alternatifs et les types d'indicateurs produits. Olivier Malay compare la composition de différents indicateurs synthétiques et tableaux de bord pour déterminer leur « potentiel transformatif » (*transformative potential*) et constate que les organisations les plus puissantes (*powerful*) — il mentionne notamment l'OCDE — proposent des indicateurs au potentiel transformateur plus faible (Malay 2019). Pour séduisante qu'elle soit, une telle analyse ne répond pas aux canons sociologiques de l'enquête de terrain :

⁸ L'idée même que la croissance du PIB permette d'atteindre cet objectif est discutable (Méda et Jany-Catrice 2016). Par ailleurs, différents élus ont récemment pris des positions conjuguant recherche du plein emploi et décroissance, invalidant l'idée d'une quête de PIB valable pour l'ensemble de l'échiquier politique. Voir par exemple l'échange à l'Assemblée nationale entre François Ruffin et Bruno Le Maire. La campagne de Delphine Batho aux dernières primaires écologistes atteste d'une certaine diffusion de l'idée dans la classe politique.

l'auteur définit *in abstracto* le potentiel transformateur des indicateurs, sans proposer de dispositif pour observer l'actualisation réelle de ce potentiel à un moment ou à un autre. Les usages que l'on peut faire d'un même outil sont pourtant toujours divers et difficiles à définir en amont (Chiapello et Gilbert 2013). De la même manière, le caractère puissant ou non d'une organisation est pour le moins difficile à qualifier — spécifiquement dans le cas de l'OCDE (Gayon 2009, 2016). Ici encore, les hypothèses avancées méritent d'être confrontées aux données empiriques d'une enquête de terrain. En réalité, tous les acteurs, puissants ou faibles, se confrontent à des difficultés différentes : les organisations internationales à la disponibilité des données statistiques par exemple (*cf.* chapitre 4), ou les élus politiques à l'efficacité des outils qu'ils promeuvent pour changer les comportements (*cf.* chapitre 7).

Les trois types d'argumentaires listés ci-dessus proposent tous une analyse hypothético-déductive : des hypothèses sont formulées d'emblée et donnent lieu à des déductions relatives à l'objet étudié. Dans le troisième cas, seulement un dispositif de test est mis en place pour étayer ces déductions. Le premier cas se caractérise par des hypothèses économiques très standards : agent économique maximisateur et personnel politique orienté par un unique objectif. Le second suggère une double hypothèse de fluidité parfaite de l'information économique et d'homogénéité de la perception du chiffre par les agents. Dans le troisième cas, l'auteur se détache des hypothèses les plus classiques de l'économie : les acteurs puissants proposent des indicateurs faibles et les faibles des puissants. À rebours de ce type d'analyses, nous proposons au contraire une approche à la fois empirique et inductive : nous nous reposons sur notre enquête de terrain pour élaborer nos résultats de recherche.

D — Une thèse de sociologie, en dialogue avec d'autres disciplines

Si cette thèse s'inscrit dans un dialogue transdisciplinaire et s'adresse à l'économie et à la gestion, à la philosophie et à l'histoire, elle n'en demeure pas moins le résultat d'une recherche proprement sociologique. Dès lors, nous nous y intéressons avant tout à une configuration d'acteurs sociaux qui ont porté les indicateurs alternatifs. Cette thèse n'est pas une thèse d'économie. Nous ne cherchons pas ici à tester les corrélations qui lient les

indicateurs entre eux. Nous ne cherchons pas non plus à proposer un nouvel indicateur synthétique qui résoudrait miraculeusement toutes les oppositions relatives à ce qui doit être mesuré. Au contraire, nous cherchons à montrer l'immense diversité des indicateurs qui existent déjà. Notre recherche offre un principe de classement pour comprendre un tel foisonnement et le rapporter aux clivages qui parcourent la configuration des acteurs qui promeuvent les indicateurs.

De la même manière, nous avons décidé de ne pas donner suite aux instances répétées à nous focaliser sur les usages des indicateurs. Cette thèse n'est pas une thèse de gestion. Nous ne proposerons donc pas de tableau récapitulatif des usages potentiels des indicateurs alternatifs. À l'inverse, nous nous focalisons avec une perspective sociologique sur les pratiques des acteurs et les processus qui les expliquent. Les usages qui peuvent être faits des indicateurs sont donc toujours rapportés aux configurations d'acteurs qui les portent, et ne prennent sens qu'au regard de la dynamique sociale qui leur permet d'exister.

Cette thèse est une thèse de sociologie. Elle croise diverses branches de la discipline : sociologie économique, sociologie des sciences, sociologie de l'expertise, sociologie des instruments ou encore sociologie de l'action publique. C'est avec la science politique que le dialogue noué est le plus fort : les concepts de la discipline, en particulier ceux de la sociologie politique, nous servent régulièrement à éclairer les processus sociaux analysés.

II — État de l'art

Notre état de l'art couvre les travaux contemporains de sciences sociales (sociologie, science politique, économie) qui rendent compte de l'émergence et du développement des indicateurs alternatifs, ainsi que les approches qui permettent d'en saisir toutes les propriétés en tant qu'institutions sociales et outils politiques. Nous l'avons divisé en trois parties. La première porte sur la genèse des indicateurs alternatifs qui émergent d'une critique de la croissance économique et deviennent un objet d'étude à part entière (A). Dans la deuxième partie, nous rendons compte des diverses manières dont les sciences sociales abordent les indicateurs alternatifs de la quantification à la mise en œuvre, en tant que supports de valorisation et institutions sociales (B). Dans la troisième partie, nous abordons la dimension

politique des indicateurs alternatifs et montrons en quoi les concepts issus de la science politique nous seront utiles dans notre développement (C).

A – De la critique du PIB aux indicateurs alternatifs

Après avoir décrypté la généralisation des critiques adressées à la modernité, à la croissance et au PIB (1) nous faisons l’inventaire des différentes chronologies du développement des indicateurs alternatifs qui existent (2) puis nous montrons comme une certaine définition de l’objet s’est imposée, suscitant plusieurs travaux de recherche (3). Nous abordons également la notion de paradigme employée pour décrire l’hégémonie de la croissance en tant que concept et instrument de mesure (4).

1° Les critiques de la modernité, de la croissance et du PIB

L’idée de « modernité » et les idées politiques qui l’accompagnent sont sous-tendues par deux finalités : l’abondance et la liberté (Charbonnier 2019). Si des résistances s’opposent à cette conception de la modernité comme à l’amélioration des dispositifs techniques de production matérielle et énergétique (Jarrige 2009, 2014, Jarrige et Fureix 2015, Pessis, Topçu et Bonneuil 2013), l’accumulation matérielle fait partie intégrante de ce programme. Une première modernité universaliste et universalisante diffuse ce programme à l’échelle du globe (Latour 1991). Les tendances des sociétés occidentales à générer des risques de plus en plus importants et à briser les collectifs de solidarité (Beck 2008 [1986], Fressoz 2012, Bauman 2005) entraînent néanmoins des prises de position critiques vis-à-vis de cette modernité — plusieurs auteurs font le postulat qu’émerge à la fin du siècle précédent une « seconde modernité » (Wagner 1996), plus réflexive (Giddens 1994 [1990]).

Cette réflexivité découle notamment de la prise de conscience écologique. Les termes d’anthropocène et de capitalocène sont proposés pour désigner un monde globalisé au sein duquel les activités productives des êtres humains réchauffent l’atmosphère jusqu’à provoquer un changement d’ère géologique — le premier concept renvoie à la responsabilité de l’humain (Crutzen, Stoermer et Steffen 2013 [2000], Bonneuil et Fressoz 2013, Hamilton, Gemenne et Bonneuil 2015, Sinai 2013, 2015, 2021, Sinai et Szuba 2017) tandis que le second

met en cause le capitalisme comme système productif (Malm 2016, Moore 2016). Des « limites planétaires » (Rockstrom 2009) ne cessent d'être franchies et l'économie croît au détriment du caractère « sûr » (*safe*) des espaces de vie (Raworth 2012 et 2017). L'idée que la croissance économique pourrait être infinie est remise en cause depuis des décennies (Boulding 1966, Georgescu-Roegen 2006 [1971, 1976]). Des travaux récents démontrent notamment que les secteurs économiques qui connaissent un découplage, même imparfait, entre croissance économique et pollution sont très rares (Parrique et al. 2019) et contribuent dès lors à l'idée qu'une décroissance serait nécessaire (Parrique 2022), ou *a minima* une économie « stationnaire » plutôt que de croissance (Daly 2018 [1977]). Néanmoins, stagnation économique ne signifie pas nécessairement stagnation du bien-être, ni de la qualité de vie, ni de la cohésion sociale. Au contraire, plusieurs auteurs développent une réflexion prospective sur les façons de « sauver le progrès » (Wagner 2016) ou de « redéfinir la prospérité » (Cassiers 2013, Jackson 2017 [2009]) en repensant les finalités des systèmes politiques et socio-économiques dans une perspective de « post-croissance » (Rosa 2018, Cassiers, Méda et Maréchal 2018).

L'usage du PIB s'est très largement diffusé au point que cet indicateur est aujourd'hui l'outil de mesure hégémonique par lequel la croissance économique est mesurée à l'échelle du monde (Méda 2013, Schmelzer 2016). Malgré cette hégémonie, le PIB est de plus en plus remis en cause (Hirsch 1976, Méda 2008) et les critiques contemporaines reposent en général sur quatre arguments principaux (Gadrey 2010). D'abord, le PIB n'inclut pas toutes les activités économiques qui sont capitales pour la société. L'éducation, la santé publique, l'administration sont uniquement saisies par les comptes nationaux au titre de dépenses. D'autres types d'emplois tels que le travail domestique, le volontariat ou les activités de *care* sont exclus de ce calcul, n'étant pas des services monétarisés (Jany-Catrice et Méda 2011). En second lieu, le PIB est un standard inadéquat pour guider les politiques publiques dans la mesure où la croissance économique n'assure pas la cohésion sociale et le bien-être des individus : ainsi, plusieurs chercheurs ont montré la décorrélation qui existe entre bien-être social et PIB au-delà d'un certain seuil (Easterlin 1974, Cassiers et Delain 2006, Wilkinson et Pickett 2013). Troisièmement, comme l'ont mis en évidence les membres du Club de Rome (Meadows et al. 1972), l'activité économique augmente bien souvent au détriment de l'environnement et de ressources naturelles limitées. C'est pour rendre compte de ces effets

néfastes que s'est généralisée l'expression « dégâts de la croissance » (Fioramonti 2013). Enfin, l'idée que la croissance économique pourrait ne jamais revenir est désormais régulièrement mise en discussion par les économistes, ainsi que l'illustrent plusieurs publications récentes qui traitent de la « stagnation séculaire » (Krugman 2013, Summers 2013, Teulings et Baldwin 2014, Gordon 2015, Méda et Jany-Catrice 2016).

2° Trois chronologies des indicateurs alternatifs

La recherche académique a largement contribué à développer de nouveaux instruments pour pallier les problèmes mis en évidence par les critiques du PIB. On peut identifier différentes étapes dans le développement historique des indicateurs alternatifs. Plutôt que de donner un panorama exhaustif des indicateurs et de leur mode de calcul, nous reproduisons ici différentes chronologies. Le travail de référence reste celui de Gadrey et Jany-Catrice, qui proposent un examen détaillé de la manière dont ont été conçus et modélisés les indicateurs (Gadrey et Jany-Catrice, *ibid.*). Une chronologie différente est établie par Blanchet et Fleurbaey, qui ont tous deux participé à la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (Blanchet et Fleurbaey 2013). Enfin, Xavier Ricard-Lanata propose une troisième lecture de l'élaboration historique des indicateurs alternatifs (Ricard-Lanata 2018).

L'ouvrage de Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice repose sur des travaux préliminaires de recensement des différents indicateurs alternatifs au PIB existant à l'échelle du globe. Au-delà d'un tel recensement, les auteurs proposent une chronologie intéressante en ce qu'elle met en évidence comment les critiques formulées à l'encontre du PIB ont forcé les statisticiens qui le publiaient à y ajouter de nouvelles dimensions, comment ensuite les travaux en économie du développement ont rebondi sur de telles critiques pour proposer l'approche du développement humain sous l'égide du PNUD, mais aussi et surtout comment ces critiques se sont progressivement mêlées à d'autres types de préoccupations politiques, telles que les questions sociales ou environnementales. L'autre apport essentiel d'un tel ouvrage est d'analyser chaque indicateur et de proposer ensuite une évaluation systématique de ceux-ci en mettant en regard leur mode de construction statistique, leur légitimité citoyenne, ainsi que leurs possibles usages politiques.

Une autre chronologie est proposée par Marc Fleurbaey et Didier Blanchet en 2013 : ils proposent de différencier quatre types d'approches méthodologiques. En premier lieu, ils présentent l'approche subjective développée dans les travaux d'Easterlin en 1974. Puis ils exposent l'approche composite, qui consiste à proposer des indices synthétisant plusieurs dimensions — à l'image de ce que font les organisations internationales telles que le PNUD. Une troisième approche consiste à construire de tableaux de bord d'indicateurs, dont on peut trouver les linéaments dans le mouvement pour les « indicateurs sociaux » tel qu'il se structure dans les années 1960, ou bien pour les indicateurs environnementaux, à partir du rapport Brundtland de 1987. Enfin ils identifient également une approche comptable/monétaire, vers laquelle va leur préférence, initiée par Tobin et Nordhaus en 1973 et qui trouve son aboutissement contemporain dans les approches d'équivalence monétaire (Tobin and Nordhaus 1973). Une telle chronologie cherche à mettre en évidence le développement autonome de plusieurs approches méthodologiques au cours du temps, reposant sur différentes prémisses épistémologiques. L'avantage du regard synoptique ainsi proposé sur ces indicateurs est de permettre de constater les interfécondations entre méthodes.

L'article de Ricard-Lanata a l'avantage de présenter une chronologie simple de la multiplication d'indicateurs alternatifs, en périodisant leur développement à partir de « vagues » d'indicateurs. Ainsi, selon lui, les premières contributions en la matière ont consisté à inclure les activités non monétaires telles que les services publics aux comptes nationaux : l'éducation et la santé par exemple. Cette première vague n'a pas consisté à produire de nouveaux indicateurs à proprement parler, mais plutôt à rectifier le calcul des comptes nationaux en tenant compte de ces dimensions. L'exemple qui illustre le mieux cette démarche de correction des chiffres des comptes nationaux est sans nul doute le travail pionnier de Tobin et Nordhaus en 1973, qui soustrayaient au PIB les coûts des « dégâts de la croissance » calculés en termes de réparations des externalités induites et de flux monétaires associés aux activités considérées comme dangereuses ou nuisibles à la société, telles que les dépenses militaires par exemple. Une seconde vague d'indicateurs alternatifs a débuté avec le développement d'indicateurs non monétarisés mais basés sur des chiffres agrégés tels que l'Indice de Développement Humain publié annuellement par le PNUD depuis 1990. C'est également l'un des principaux points de départ du mouvement des nouveaux indicateurs tels

que décrits par Gadrey et Jany-Catrice (*ibidem.*). Une troisième vague d'indicateurs a également émergée lorsque les institutions internationales ont commencé à créer des indicateurs synthétiques prenant en compte la résilience des écosystèmes naturels. La Banque Mondiale ainsi propose ainsi l'ENA (Épargne Nette Ajustée) comme indicateur alternatif au PIB. À partir de 2006, l'indicateur est produit sur une base annuelle et fait l'objet de vastes comparaisons internationales. Les Nations Unies ont commencé quant à elles à publier l'Indice de Richesse Inclusive en 2012. De tels indicateurs traduisent des dimensions variées en termes de « capital » — capital naturel et capital humain par exemple. Ceux-ci font l'objet d'une publication régulière dans le cadre de rapports diffusés largement (Hamilton et al. 2006, Nations unies 2012) (*cf.* chapitre 1). Ces trois vagues d'indicateurs ont ainsi ouvert la voie à une conception plus large du bien-être et du développement.

3° Les études sur les indicateurs alternatifs

Dans la littérature récente, les contributions à l'étude des indicateurs alternatifs se sont essentiellement focalisées sur leur calcul. Ainsi, divers modes de production et d'agrégation des indicateurs ont été proposés dont on peut trouver plusieurs présentations synthétiques (Laurent et Le Cacheux 2015, Laurent 2017, 2019 et 2020). Une importante étape dans ce processus de référencement provient de la contribution de Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice déjà mentionnée ci-dessus. Ceux-ci dressent un inventaire historique et comparatif des divers indicateurs qui existent, et proposent une évaluation des modes de construction et des possibilités d'usage politiques des nouveaux indicateurs (Gadrey et Jany-Catrice *ibidem.*). D'autres recherches sur le sujet se focalisent sur les possibilités de procéder à un réel abandon du PIB (Jackson 2017 [2009]), ou bien détaillent la manière dont les champs de recherche devraient se réorganiser au-delà des frontières disciplinaires pour faire face aux défis qu'une économie « post-croissance » impliquerait (Cassiers et al. 2011).

Plusieurs travaux explorent les conditions d'émergence socio-politiques des indicateurs alternatifs ainsi que les critères de cohérence performative qui conditionnent leur efficacité (Thiry 2012 et 2018, Thiry et Roman 2016) ou bien analysent la capacité des indicateurs alternatifs à produire une forme de « rationalisation » alternative de l'action

publique en s'appuyant sur des expériences de participation citoyenne (Ottaviani 2015, Le Roy et Ottaviani 2017).

4° La mutation d'un paradigme ?

La croissance économique constitue un point de référence pour les agents sociaux, un régime de croyances partagées. Le PIB en est l'instrument de prédilection, l'outil qu'ils utilisent pour effectuer leurs opérations quotidiennes de mesure. On peut définir un paradigme comme une routine de recherche propre à un champ disciplinaire donné, qui tend à voir ses membres reproduire étape après étape les mêmes questionnements de recherche et les mêmes types de réponses aux questions soulevées (Kuhn 1962). Cette notion nous intéresse tout particulièrement pour mettre en lumière les propriétés des indicateurs et théories qui ont contribué à la diffusion internationale de l'objectif de croissance économique. Peter Hall décline le concept au monde de l'action publique et parle de « paradigme de politiques publiques ». L'idée est que ce fonctionnement routinier décrit plus haut est également valable pour les agents chargés de la conception et de l'analyse des politiques publiques (Hall 1993). Les outils de mesure, notamment, sont des traceurs qui permettent de reconnaître le passage d'un paradigme à un autre. Ainsi, Peter Hall a notamment étudié l'internationalisation des travaux et préconisations de John Maynard Keynes, partant de l'observation que les règles de politique économique qu'il a édictées se sont développées au point que les historiens de l'économie qualifient les années suivant la deuxième guerre mondiale de « période keynésienne ». Il démontre ainsi que les idées économiques ont un « pouvoir politique » (Hall 1989). Une telle analyse invite à embrasser d'un même regard les propriétés intrinsèques du discours économique qui donnent à certaines idées un poids argumentatif important, et les contraintes institutionnelles et structurelles qui conditionnent leur réception dans les pays. C'est donc tout à la fois la forme que prennent les indicateurs alternatifs, les discours théoriques auxquels ils s'adosent et les contextes dans lesquels ils sont mis en œuvre qui nous permettront de voir comment ils se confrontent au paradigme dominant actuel (que Hall qualifie quant à lui de néolibéral).

Pour sa part, Mathias Schmelzer a utilisé la notion de « paradigme de la croissance » pour répondre à la seconde question évoquée plus haut. Il s'agit pour lui de décrire une

conception générale et partagée dans le monde par la quasi-totalité des acteurs de la sphère politico-administrative et de la discipline économique. Cette conception veut que le PIB mesure de manière adéquate l'activité économique, qu'il permette de répondre à une multitude de défis socio-économiques, que la croissance soit potentiellement illimitée et que celle-ci permette d'atteindre des buts tels que le progrès, le bien-être ou le pouvoir national. Toutes ces croyances sont recouvertes pour Schmelzer par la notion de paradigme (Schmelzer 2016). Son travail a consisté à donner une perspective historique pour appréhender les évolutions propres à ce paradigme et montrer comment il réagissait à l'introduction de nouveaux types d'indicateurs et de nouvelles problématiques, notamment environnementales. La croissance est ainsi pensée différemment selon les époques et selon les besoins du personnel politique. Cette plasticité du paradigme invite à considérer également les recherches de Imre Lakatos, qui en 1970 avait élaboré avec Alan Musgrave une représentation plus dynamique des paradigmes. Ceux-ci comprennent ainsi un noyau dur de croyances et méthodes scientifiques correspondant peu ou prou à ce que décrit Thomas Kuhn, mais également une « ceinture protectrice » d'acteurs cherchant à combattre les nouvelles théories concurrentes ou, à défaut, à les absorber au sein du paradigme dominant en en modifiant les hypothèses et méthodes à la marge (Lakatos et Musgrave 1970). En ce qui concerne la croissance, les différents usages historiques qui ont pu être faits du PIB semblent indiquer une évolution de ce type. Outil keynésien par excellence dans les années 1970, il devient ensuite progressivement un simple indice de référence utilisé pour mesurer les ratios des critères de Maastricht et les contributions aux budgets d'instances supranationales. Aujourd'hui, dans un contexte de prise de conscience écologique, il devient également un référentiel qui permet aux acteurs de tirer la sonnette d'alarme environnementale (Desrosières 2008, tome 2). Dès lors plutôt que d'exagérer les continuités ou ruptures entre paradigmes, il semble pertinent de chercher à analyser comment ces derniers nourrissent différentes tendances dans la production des politiques publiques, ici économiques et de production statistique, et comment ces tendances convergent durant certaines périodes pour donner lieu à des « cycles d'action publique » (Muller 2018).

B – Rendre compte des indicateurs alternatifs et de leurs propriétés sociales

Dans cette partie, nous présentons d’abord la manière dont nous appréhendons l’espace social des acteurs étudiés dans notre thèse (1). Puis nous proposons un cadre sociologique théorique qui permet de rendre compte aussi bien du caractère construit des chiffres que des luttes autour de leur définition et de leur mise en œuvre (2). Nous montrons comment les sciences sociales pensent la valeur et explicitons en quoi les indicateurs alternatifs peuvent être des supports de *valorisation* (3). Nous détaillons ensuite les diverses façons de définir les indicateurs comme catégories, conventions ou institutions (4), puis nous passons en revue la manière dont les théories néo-institutionnalistes pensent le processus d’institutionnalisation (5).

1° Quel « espace social » ?

Comment qualifier sociologiquement l’« espace social » que nous étudions dans cette thèse ? La notion renvoie pour nous en premier lieu à l’espace des interactions entre les acteurs. Celui-ci peut être appréhendé sur le plan théorique et structural, sous la forme d’un « champ » (Bourdieu 2022). Nous employons plutôt le terme d’espace, conceptuellement moins strict, pour décrire de telles structures — nous sommes en effet conscient des débats que suscite l’emploi de ce terme et considérons après plusieurs auteurs qu’il ne doit pas être appliqué à toutes les formes de structures sociales étudiées (Lahire 2012, Lemieux 2011 in Fornel et Ogien). Dans certains cas néanmoins, nous l’employons pour décrire des espaces sociaux bien spécifiques, comme celui des économistes (*cf.* chapitre 2, Lebaron 1997 et 2000). L’espace des interactions peut également être appréhendé sur un mode socio-historique, qui renvoie à la notion éliassienne de « configuration » (terme que nous employons notamment dans le chapitre 1) (Elias 2003 [1970]), ou sur un mode plus ethnographique, qui renvoie à la notion béckérienne de « monde » (Becker 2010 [1982], Becker et Pessin 2006) (terme que nous employons pour décrire la disjonction de la controverse dans deux régions du monde social bien différentes, notamment dans l’introduction de la deuxième partie de la thèse).

La notion d’espace est également plusieurs fois associée dans la thèse à des qualificatifs spécifiques. Ainsi, par exemple, nous utilisons la notion d’« espace de la cause »

(*cause field*) (Bereni 2012 in Bard, Bereni 2021, Bereni et Dubuisson-Quellier 2020). Cette dernière requalifie de la notion d'« espace des mouvements sociaux » (Mathieu 2021) proposée ailleurs. Elle désigne « la configuration des sites de mobilisation pour la cause [...] dans une pluralité de sphères sociales » (Bereni 2012 *ibid.*). Cette définition nous convient pour plusieurs raisons : on retrouve la notion réticulaire de configuration, l'idée de sites variés, d'engagement des acteurs, et de pluralité des sphères sociales concernées (champs, mondes). La notion permet de rendre compte du caractère transversal de la cause que nous étudions, celle des indicateurs alternatifs. Elle est portée par des acteurs sociaux dont il faut remarquer d'emblée la « pluralité [...] la dispersion et [...] l'encastrement dans des visions du monde variées et des univers multiples » (*ibidem.*). Les acteurs que nous étudions appartiennent à des espaces sociaux d'une grande variété. Tous font en revanche partie d'un même réseau social, du fait qu'ils poursuivent une même cause — ici encore nous avons à faire à une structure, mais transversale aux différentes « sphères sociales » auxquelles appartiennent les acteurs.

Notons d'emblée que cette notion d'espace de la cause a pour nous le mérite de marier l'idée d'une topographie sociale et d'un contenu argumentatif porté par les acteurs (la cause). Elle nous permet donc d'introduire un autre type d'objet que nous étudions tout au long de la thèse : les argumentaires. Nous accordons dans notre développement une place importante aux contenus argumentatifs et techniques qui sous-tendent les indicateurs ou qui sont formulés par les acteurs. De ce point de vue, notre étude s'autorise à marier analyse des structures et des contenus, comme y invite les travaux de Francis Chateauraynaud : nous cherchons à rendre compte des manières d'« argumenter dans un champ de force » (Chateauraynaud 2011). Sans reprendre le lexique développé par l'auteur (« balistique sociologique »), nous suivons son idée selon laquelle les trajectoires sociales coïncident avec les trajectoires des arguments : on peut analyser la « trajectoire d'une cause » qui va de son émergence à sa normalisation en passant par la controverse et la mobilisation sociale — celle-ci répond pour nous pleinement à l'ambition affichée par les acteurs qui portent les indicateurs alternatifs.

Un dernier point mérite d'être soulevé concernant la notion d'espace : on retrouvera dans notre texte l'expression d'« espace de commune mesure » proposée par Alain Desrosières (2008). Pour évacuer toute équivoque, soulignons d'emblée qu'il s'agit là d'une

notion qui conjugue le regard porté sur un espace social d'entités variées (les éléments de la comparaison statistique) et la projection d'un espace de grandeurs statistiques articulées matériellement dans des tableaux comparatifs ou des séries de chiffres.

2° Un cadre théorique pour l'étude de processus de quantification agonistiques

Les indicateurs statistiques ne sont pas le reflet direct de la réalité. Ils sont une construction sociale qui donne une lecture du monde par la quantification, une lecture qui informe autant qu'elle performe : elle convertit sous une forme chiffrée des phénomènes sociaux et économiques qui ne sont pas perceptibles à l'œil nu et fait ainsi exister de nouveaux objets — tels que l'économie nationale, américaine par exemple (Didier 2009, 2011). L'analyse détaillée des processus de quantification met en lien les états du monde socio-économique, la statistique et les politiques publiques et permet ainsi de saisir les différentes opérations qui donnent leur consistance aux images quantifiées des phénomènes sociaux (Didier 2012). Pour Alain Desrosières, « quantifier, c'est convenir puis mesurer » (Desrosières 2008). La mesure n'intervient dans le processus qu'après que les agents sociaux aient mis en place une taxonomie stabilisée — donc après que des « conventions d'équivalence » aient été établies. Ces conventions de mesure ne sont pas des éléments nécessairement stables dans le temps et reposent sur des arrangements, des accords entre agents sociaux susceptibles d'être défaits. Une mesure n'existe pas dans l'abstrait et c'est la construction sociale de la mesure qui fait exister le phénomène mesuré aux yeux des agents (Desrosières 2008). Cette perspective constructiviste sur la statistique irrigue en France de nombreux travaux en sociologie, en économie et en histoire, dans la continuité desquels s'inscrit notre démarche de recherche (Bruno, Jany-Catrice, Touchelay 2016). Dans notre cas en effet, c'est le suivi de ces conventions sociales de quantification qui permet de saisir les formes que prennent les indicateurs alternatifs dans le temps et dans l'espace social.

La sociologie de la traduction offre une assise théorique précieuse pour rendre compte des enjeux et controverses qui entourent la définition de cet objet que sont les indicateurs alternatifs (Callon 1986, Latour 1989, Latour, Akrich, Callon 2006). Ces opérations de définition de l'objet participent de la construction d'un réseau sociotechnique à l'intérieur duquel les actants sont « enrôlés » durant le processus de traduction. Confronter notre objet

d'étude à un tel cadre théorique permet ainsi de rendre compte de son caractère plastique. Les indicateurs alternatifs se présentent comme des « objets-frontières » (Star et Griesemer, 1989) à la jonction de plusieurs espaces sociaux. Les acteurs de l'administration publique, du champ académique ou de la sphère politique n'ont pas les mêmes dispositions sociales et ne partagent pas la même conception de l'utilité que peuvent receler de tels indicateurs.

En circulant d'un espace à un autre, les indicateurs alternatifs se trouvent pris dans des rapports de force sociaux qui en changent le contenu comme les usages. Ils font de ce point de vue l'objet de « luttes de classement » (Bourdieu 2016). Il s'agit pour les différents acteurs sociaux de légitimer certains découpages du réel, certains « classements » et « principes de vision et de division » du monde socio-économique. L'État se présente comme l'acteur par excellence susceptible de légitimer ces classements, du fait de son « monopole de la violence symbolique légitime » (Bourdieu 2012). Cette dimension agonistique se retrouve dans plusieurs cadres théoriques d'analyse qui viendront structurer notre analyse. La sociologie d'inspiration critique se montre attentive aux ressources accumulées par les acteurs dans une telle lutte et aux règles du jeu qui leur permettent de les utiliser au sein d'espaces sociaux variées (Bourdieu 2022 *op. cit.*). La sociologie d'inspiration pragmatiste, en revanche, se focalise davantage sur le contenu discursif des propos tenus par les parties prenantes aux controverses (Boltanski, Claverie, Offenstadt et VanDamme 2007, Barthe, De Blic, Heurtin et al. 2013, Lemieux 2007). La sociologie de la traduction enfin accorde toute son attention aux procédés rhétoriques et opérations « d'inscription » qui sont les ressorts principaux de la transformation d'un énoncé quelconque en « fait » indiscutable paré d'une autorité scientifique ou juridique (Latour et Woolgar 2013 [1979]). Nous nous autoriserons tout au long de notre démonstration à croiser ces différents cadres d'analyse pour rendre compte des clivages qui traversent les configurations d'acteurs étudiés.

3° Les indicateurs comme supports de valorisation

Si la question des indicateurs alternatifs ne recoupe que partiellement le débat sur la définition de la richesse, celui-ci a néanmoins posé plusieurs jalons qui seront repris dans le cadre de la controverse que nous étudions. Dans son ouvrage de 1999, Dominique Méda

posait déjà la question des transformations sémantiques subies par la notion de valeur au cours du développement historique de la discipline économique (Méda 2000). Une controverse s'est ainsi nouée autour de la question. Un auteur comme Jean-Marie Harribey considère quant à lui que la valeur en tant que concept procède toujours en dernière analyse du travail humain et que la valorisation marchande du travail repose toujours en définitive sur l'échange, qui renvoie donc à la valorisation par le Capital. Imaginer attribuer une valeur capable de concurrencer les flux monétaires mesurés par le PIB à des services sociaux ou à des éléments de l'environnement naturel serait donc une chimère. Une telle démarche peut même aboutir selon l'auteur à une réification de tels éléments, conduisant en définitive à une perte de la richesse intrinsèque qu'ils incarnent (Harribey 2013). Cette argumentation inspirée par la théorie marxiste de la valeur est nuancée par Dominique Méda qui pense que l'usage d'indicateurs non monétaires exprimés de manière quantitative, mais non en termes de capital permettrait de battre en brèche l'économisme implicite des dimensions de la richesse recouvertes par la notion telle qu'elle est aujourd'hui employée. Enfin, une tierce position émane des écrits de Blanchet et Fleurbaey, tous deux rapporteurs de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, lesquels défendent les mérites de l'équivalence monétaire qui a le mérite de rendre comparables les environnements sociaux, économiques et écologiques de plusieurs territoires tout en reflétant les préférences définies par les individus le moins normativement possible⁹. Néanmoins ils reconnaissent l'importance d'adosser de telles mesures à des indicateurs synthétiques actant des considérations philosophiques plus larges : notamment des indicateurs de bonheur et de capacités, ainsi que des indicateurs de « seuils » environnementaux (Blanchet et Fleurbaey, 2013).

Une controverse de nature légèrement différente émerge également avec la question des effets pervers liés à la quantification et « l'économisme » qui peut en découler. Ainsi, l'argumentation de Dominique Méda en faveur de nouveaux tableaux de bord d'indicateurs, comprenant à la fois des indicateurs synthétiques communicants et des indicateurs de suivi a été vivement critiquée par Alain Caillé qui plaide quant à lui en faveur d'un anti-économisme

⁹ L'économie néoclassique se montre toujours soucieuse de ne pas imposer une définition de la valeur aux agents économiques, les individus. Ainsi, l'agrégation des préférences individuelles fait l'objet de nombreux débats (Arrow 1951, Sen 1997), de même que l'idée d'un bien-être collectif. On peut par exemple se référer au débat à la fois philosophique et économique qui oppose Amartya Sen et Martha Nussbaum sur le « préordre des préférences individuelles » — autrement dit la possibilité de définir en amont de toute observation empirique des classements hiérarchisés entre les capacités des individus (Nussbaum et Sen 1993).

radical, qui laisserait de côté des indicateurs impropres à mesurer la véritable richesse, celle du gracieux, du gratuit. L'opération de mesure dévaloriserait ainsi toute forme de richesse par le simple fait de la chiffrer (Caillé 2012). Patrick Viveret de son côté formule plusieurs propositions qui se rapportent essentiellement à l'usage de la monnaie, de monnaies complémentaires et à la comptabilisation au « ras du sol » des dimensions vécues par les acteurs, et notamment des « dégâts liés à l'économisme » qu'ils peuvent subir au quotidien. Ce serait donc en créant des indicateurs très proches du vécu des citoyens et s'assurant de leur forte participation au processus de définition de tels indicateurs que l'on pourrait évacuer le risque de l'économisme (Viveret 2003).

De tels questionnements renvoient à la question classique pour l'économie de la valeur. Si le sens premier du terme évaluer est d'abord économique (Vatin 2009), on comprend que l'économie ait cherché à étendre ses propres modèles pour attribuer une valeur à d'autres types d'objets quantifiés, qu'ils soient sociaux ou environnementaux (Fleury 2009). L'économie néoclassique présente la valeur comme un phénomène n'émergeant que lorsqu'un prix est attribué à un objet donné après négociation de celui-ci sur le marché (Harribey 2013). À l'opposé, diverses recherches se sont données pour objectif de déterminer les éléments du processus de valorisation économique qui émaillent la production et la mise en vente d'un produit avant même qu'il ne soit « évalué » sur le marché (François 2011, Vatin 2009 *op. cit.*, Boltanski et Esquerre 2016 et 2017). Plutôt qu'à une conception réifiée de la valeur, nous embrasserons ici l'idée de valorisation proposée par les sociologues.

La construction d'une métrologie spécifique adossée au développement des indicateurs alternatifs amène à considérer quatre types d'opérations qui ont sous-tendu le développement des indicateurs : le « cadrage » qui définit le champ de ce qui est pris en compte, la « classification » qui établit des catégories d'entité entre lesquelles sont postulées des relations de similarités (intra-catégories) ou dissimilarité (inter-catégories), le « classement » qui propose un ordre permettant de comparer les valeurs les unes aux autres et enfin la construction d'un « ratio » qui établit un quotient entre deux grandeurs de même espèce (Callon 2009, in Vatin *op. cit.*). Ces diverses opérations qui vont constituer la structure sous-jacente à l'expression d'une valeur spécifique, dont rendent compte les indicateurs, sont liées à l'émergence et la cristallisation des conventions d'équivalence que sont les indicateurs alternatifs. La question des opérations de valorisation a déjà été traitée de diverses manières

par les *Science and Technology Studies*, attirant l'attention sur l'importance des dispositifs matériels de calcul qui sont les courroies de transmission, et même les actants, de telles opérations (Muniesa et al. 2000). Une telle analyse des dispositifs matériels peut également s'appliquer à un objet tel que le PIB (Nelhans et Kullenberg 2017). L'idée sous-jacente d'un tel cadre théorique est que les objets offrent des « prises » auxquelles peuvent s'accrocher les acteurs en charge de l'évaluation (Chateauraynaud et Bessy 1995). De telles prises ne sont pas à proprement parler des construits sociaux, ce qui met à distance la critique de relativisme et de nominalisme qu'on peut adresser à une approche sociologique des objets scientifiques et techniques (Hacking 2000). Au contraire, la sociologie pragmatique offre ainsi une porte de sortie au débat qui oppose conception substantialiste de la valeur (la valeur contenue dans l'acte de travail, par exemple), et conception subjectiviste de la valeur (qu'on peut illustrer par la théorie néoclassique de la sanction par un prix de marché) et vient offrir une piste de recherche nouvelle pour affiner les hypothèses de l'économie des conventions (Bessy 2014). Suivre avec une perspective sociologique les pratiques des acteurs publics nous permettra donc de produire une définition pragmatique de la valeur économique telle qu'elle émerge en situation.

4° Les indicateurs alternatifs comme catégories, conventions et institutions

Dès lors, nous poserons en hypothèse que le meilleur moyen de suivre les recadrages successifs de la notion de valeur et de comprendre quels acteurs adhèrent à de tels recadrages consiste à suivre la circulation et la transformation des « outils » que sont les indicateurs alternatifs. Cette insistance sur l'usage des instruments et la manière dont ils peuvent structurer le développement de nouvelles catégories de compréhension de monde (et notamment la conception richesse) nous vient des travaux Mauss et Durkheim qui proposent de mettre à l'étude la manière dont les catégories d'entendement se développent dans les sociétés segmentaires (Mauss et Durkheim 2017 [1903]). Ainsi dans l'étude anthropologique menée par Durkheim sur les formes élémentaires de la vie religieuse, la question des catégories d'entendement (en l'occurrence du religieux) est abordée frontalement et le lien qu'elles entretiennent avec les instruments, qui permettent le prolongement et la cristallisation des perceptions empiriques par les agents sociaux, est

clairement établi (Durkheim 2008 [1912], p. 27¹⁰). Dans cet ouvrage, Durkheim propose de tester empiriquement son hypothèse d'une genèse sociale des catégories d'entendement. Ce terme, qui provient de la philosophie kantienne, désigne « l'ossature » de la pensée humaine, les catégories les plus larges telles que le temps ou l'espace, qui permettent aux individus de donner du sens au monde qui les entoure. Pour Kant, celles-ci sont naturelles, données à chaque individu et dénombrables. Octave Hamelin remet en cause ce transcendantalisme de Kant (Hamelin 1907) et c'est en suivant la piste de recherche qu'il trace que Durkheim propose d'étudier les catégories comme immanentes et produites par le corps social.

Les indicateurs alternatifs peuvent être abordés comme un traceur pour suivre les évolutions des catégories d'entendement contemporaines de la richesse. Le rôle de la statistique contemporaine comme outil permettant de comprendre les catégories du monde social est mis en évidence dans les travaux sur les Catégories Socio-professionnelles. Celles-ci structurent la vie sociale en faisant correspondre la représentation statistique de la société et la manière dont les groupes sociaux se délimitent, se pensent collectivement et s'agent au jour le jour (Desrosières et Thévenot 1983, Boltanski 1982). Mary Douglas ne dit pas autre chose lorsqu'elle définit les institutions comme des « groupements sociaux légitimés » que recouvrent des mots, des noms bien spécifiques qui les rendent présentes à l'esprit de leurs membres (Douglas 1986).

La notion d'institution présente donc des affinités théoriques fortes avec les notions de catégorie d'entendement et d'outil (Durkheim, *op. cit.*). Bien que la notion fasse l'objet de définitions variées, toutes ont pour point commun de définir une institution comme un point d'ancrage, une référence mentale pour les acteurs utilisée afin de donner sens à la situation qu'ils vivent, au contexte matériel dans lequel ils évoluent (Searle 2005). Dès lors, il nous apparaît que la sociologie de Durkheim, de laquelle ne se distingue pas substantiellement l'analyse de Searle (Gross 2006), offre des points d'appui particulièrement nécessaires pour saisir le lien entre institutions et catégories d'entendement.

La notion de convention permet également de rendre compte du caractère socialement construit des indicateurs. Les chiffres se présentent alors comme des

¹⁰ Il s'agit d'une note de bas de page : « entre les trois notions d'outil, de catégorie et d'institution, il y a une étroite parenté ».

« investissements de forme » (Thévenot 1986) : ils rendent compte de la réalité sous une forme spécifiée et résultent d'un travail préalable de conventionnement. En France, l'économie des conventions s'est développée dans cette perspective (Dupuy et al. 1989 *op. cit.*, Salais, Chatel et Rivaud-Danset 2020 [1998], Orléan 2004, Eymard-Duvernay 2006), bientôt rejointe par la sociologie pragmatique (Diaz-Bone et Thévenot 2010, Lemieux 2018, Diaz-Bone et de Larquier 2020). Elle repose sur l'idée que les modes de coordinations sont des conventions socialement construites qui permettent aux agents de produire un consensus sur la manière de mesurer et sur les usages possibles des mesures ainsi créées (Eymard-Duvernay *ibid.*). Ce cadre théorique est particulièrement bien adapté aux indicateurs alternatifs qui sont des conventions statistiques dont il a été démontré qu'elles reflétaient les macro-conventions sociales et avaient, en retour, un effet significatif sur l'évolution de ces macro-conventions (Gadrey 2006).

Les conventions sont donc des arrangements dont le contenu est essentiellement pratique et elles se nouent dans l'intérêt bien compris de tous les contractants, avec une finalité définie. Autrement dit, elles n'ont pas la force de contrainte des institutions. Les institutions sont d'abord définies pour Mary Douglas comme délimitant des groupes sociaux régis par des règles légitimées et incarnées par un arbitre, des normes, des règles, des rituels. Dès lors, il n'est nulle question ici d'arrangements utilitaires ou provisoires. La légitimité des institutions s'appuie sur une prétention à l'adéquation avec la nature et se justifie bien souvent par des analogies avec les lois de l'univers (Douglas *op. cit.*). De telles analogies fondent ce que Bourdieu appelle des « expériences doxiques », des expériences durant lesquelles les agents sociaux se trouvent confrontés à des structures sociales qui leur semblent avoir toutes les apparences de la naturalité puisqu'elles correspondent exactement à leurs catégories d'entendement, à leurs horizons d'attente, qui sont le produit de leur socialisation antérieure (Bourdieu 1972).

5° Les institutions en économie, en science politique et en sociologie

L'économie des institutions offre une perspective sur la notion qui mérite d'être mise en regard de celle que propose la sociologie. Oliver Williamson et Elinor Ostrom reçoivent

tous deux le Nobel d'économie en 2009 pour leurs travaux dans cette branche de la discipline. Si l'analyse du premier concernant les « coûts de transaction » dans les stratégies d'organisation du travail nous éloignerait de notre objet, l'institutionnalisme méthodologique proposé par la seconde nous permettra en revanche d'essayer de rendre compte des articulations « agent-structure » dans la définition des règles de gouvernance et ainsi d'apporter un contrepoint théorique intéressant pour étudier la portée des indicateurs alternatifs en tant qu'outils de gouvernance (Ostrom 1990, Labrousse 2006). Le regard que nous porterons sur les institutions sera assez proche de celui proposé par North pour lequel les institutions sont d'abord le résultat d'actes de pouvoir, ne sont pas nécessairement gages d'efficacité et agissent sur les acteurs du monde social comme des *mental maps* (North 1990). En revanche, la définition proposée par les théoriciens des jeux tels que Aoki où les institutions sont conçues comme de purs facteurs de réduction de l'incertitude agissant au titre de condensés d'information (Aoki 2001) nous semble trop restrictive par rapport aux pistes ouvertes par la sociologie.

Plusieurs auteurs proposent ainsi de rapprocher économie des conventions, nouvelle économie institutionnelle et théorie de la régulation au sein d'un nouveau paradigme « d'institutionnalisme historique » ou « méthodologique » (Théret 2000, 2003, Labrousse *op. cit.*). L'intérêt de la sociologie pour les questions économiques remonte en effet aux origines de la discipline, de même que son ambition d'en dépasser les hypothèses pour replacer les institutions sociales au centre de l'analyse (Steiner 2005, Simiand 1912). Rejetant les idées d'acteur rationnel et d'exogénéité des préférences, la sociologie entend proposer une explication des phénomènes économiques enracinée dans une analyse institutionnelle plus inductive que déductive, qui s'oppose en cela aux principes de l'analyse néoclassique tels que décrits dans les années 1950 (Friedman 1953), mais résiste aussi au « biais comportementaliste » de certains économistes contemporains (Bergeron, Castel, Dubuisson-Quellier et al. 2018)¹¹. Les rapports de force qui structurent en amont les interactions marchandes, qui de prime abord pourraient donner l'impression d'une indétermination complète (notamment dans la définition du prix attribué aux biens échangés) sont précisément l'objet privilégié de l'enquête sociologique (Bourdieu 2000). La sociologie

¹¹ D'autres économistes rejoignent cette mise en cause par les sociologues du « paradigme comportemental » (Martinache, Roman, Thiry 2019).

s'inscrit donc dans le prolongement de l'économie politique (Bidet, Jany-Catrice et Vatin 2015) et divers économistes adoptent le vocable sociologique des institutions pour fonder théoriquement leurs modèles (Boyer 2003). Dès lors, la sociologie économique offre un panorama théorique qui inclue économistes et politistes (Steiner et Vatin 2013).

Émile Durkheim définit la sociologie comme « la science des institutions » (Durkheim 2004 [1895]) : dès lors, la notion fait logiquement couler beaucoup d'encre et reçoit diverses définitions, que détaillent Sophie Dubuisson-Quellier et Pierre François (Dubuisson-Quellier et François 2011). Les deux auteurs croisent les définitions proposées par Neil Fligstein (2001) et Victor Nee (2005) pour en retenir deux traits déterminants : le fait que les institutions « sont à penser dans leurs relations avec les pratiques des individus » et qu'elles recouvrent « un spectre très étendu [d'éléments], du plus formel au plus informel, de l'explicite à l'implicite, de l'(apparemment) immuable au (plus ou moins) négociable et malléable ». Volontairement vaste, cette définition permet d'intégrer tous les éléments étudiés par les théories néo-institutionnalistes.

Ces dernières, qu'elles se rattachent plutôt à la sociologie ou à la science politique, proposent plusieurs types de modèles explicatifs pour analyser les processus d'institutionnalisation — de production d'une institution. Toutes ont en commun d'offrir un regard renouvelé sur le débat agent-structure, où l'interaction se fait dorénavant entre les trois termes que sont les institutions, les cadres cognitifs et les acteurs. On peut distinguer plusieurs « écoles » néo-institutionnalistes (Hall et Taylor 1996). Nous exposons ici trois types de réponses à la question de l'institutionnalisation qui proviennent des théories néo-institutionnalistes et qui pourront nous aider à décrypter ce processus à l'œuvre concernant les indicateurs alternatifs. Tout d'abord, les analyses en termes de *path dependency* ont canalisé une bonne partie de la production dans ce domaine. L'idée, relativement simple, est qu'en s'engageant dans une voie, les acteurs qui acceptent certaines institutions voient progressivement le coût de toute forme de déviation aux règles instituées s'élever à mesure que ces dernières se banalisent (Pierson 2000). Cette forme d'inertie propre aux institutions est néanmoins relativisée dès lors que l'on accepte de reconnaître que les « sentiers » auxquels les acteurs sont dépendants ne sont que bien rarement uniques et se croisent en de nombreux endroits (Crouch et Farrell 2004) : le modèle ne doit donc pas suggérer une quelconque forme de déterminisme institutionnel.

Un autre groupe de théories insiste au contraire sur les rapports de force qui génèrent les institutions. Il en va ainsi des théories de l'institutionnalisme historique qui identifient le poids des institutions à leur durabilité dans le temps et insistent sur les règles formelles sanctionnées (Skocpol 1992, Steinmo et Thelen 1992). D'autres mettent davantage l'accent sur les interactions méso-sociales entre organisations. Ainsi Powell et DiMaggio nomment « isomorphisme institutionnel » la capacité des organisations à adopter le même mode de fonctionnement que d'autres. Ce processus d'isomorphisme peut être coercitif, normatif ou mimétique (Powell et DiMaggio 1997). Ce groupe de théories identifie, dès lors, la capacité à instituer certains modes d'organisations et règles à une forme de pouvoir, au sens wébérien.

Enfin, un dernier groupe de théories présente les institutions comme des blocs d'ordre social (*blocks of social order*) (Thelen et Streeck 2005) permettant aux acteurs d'agir sans avoir à se concerter en amont, et dont les évolutions internes se font sous le coup de changements institutionnels de faible portée, par sédimentation, reconversion et épuisement. Le processus d'institutionnalisation et de transformation institutionnelle devient alors tout à la fois plus aisément compréhensible analytiquement et plus subtil dans son déroulement.

C — La dimension politique des indicateurs alternatifs

L'outillage conceptuel de la science politique nous sera utile afin de rendre compte de la dimension politique des indicateurs alternatifs. Les notions de cadrage et de mise à l'agenda permettent d'abord de rendre compte de l'émergence des indicateurs et de leur mise en œuvre politique (1). De tels processus sont portés par des acteurs à la jonction des « mondes militants » et des « mondes économiques », mobilisés en faveur d'une « cause » (2). Cette cause se traduit par la volonté de mettre en œuvre des instruments de gouvernance : nous introduirons donc la notion de « gouvernance par les nombres » afin de saisir l'articulation entre indicateurs chiffrés et processus politiques de régulation des conduites sociales (3). Nous montrerons ensuite les apports de la sociologie politique pour comprendre comment différents réseaux d'acteurs participent à la mise en œuvre concrète de ces indicateurs (4).

1° Cadrage et mise à l'agenda des indicateurs alternatifs

D'un point de vue macrosociologique, la littérature de science politique portant sur la « mise à l'agenda politique » permet de montrer en quoi la politisation de certaines questions a pu créer un terreau favorable à l'émergence des indicateurs alternatifs. Le premier acquis d'une telle littérature est de mettre en évidence que le déclenchement des politiques publiques, ou la mise en œuvre politique d'un nouvel instrument de gouvernance, ne sont pas liés à un seuil d'intensité qu'aurait franchi le problème auxquels ils sont censés répondre. Ainsi, il faut d'abord que le phénomène concerné soit rendu visible par les acteurs sociaux. L'un des ouvrages les plus classiques de la sociologie démontre la nécessité que se mobilisent des « entrepreneurs moraux » (ou entrepreneurs de cause) pour qu'émerge un « problème politique », en prenant pour exemple l'émergence de la lutte contre la consommation de marijuana aux États-Unis (Becker 1963). Cette perspective a été approfondie pour rendre compte des opérations successives de redécoupage du réel et de transformations des catégories d'entendement des acteurs pour qu'un problème (tel que celui de l'ivresse au volant) devienne politique (Gusfield 1981). C'est en transformant le cadrage du réel, les « cadres de pertinence » que l'on politise une question. Ce concept de cadre s'inscrit dans la continuité du terme goffmanien de cadre de l'expérience. De tels cadres structurent la perception que les acteurs ont de situations sociales spécifiques et servent ainsi de référentiel de base pour construire leurs interactions (Goffman 1974). Dès lors, la mise à l'agenda politique des indicateurs alternatifs procède de la mobilisation active de certains acteurs pour provoquer un redécoupage du réel — il s'agit pour eux d'utiliser les nombres pour rendre plus perceptibles et pressantes certaines questions sociales, économiques et environnementales.

Dans le cas spécifique des indicateurs alternatifs, une telle dynamique vise initialement à mesurer les dégâts de la croissance mentionnés plus haut. La production de ces outils pose donc une double question de mise en mesure des phénomènes concernés et de traitement politique de cette nouvelle information produite. Pareilles considérations renvoient dès lors au degré de réflexivité que certains acteurs souhaiteraient voir atteindre par l'action publique, à l'heure où se développent les discours sur la réflexivité de la société sur elle-même (Muller 2015, Giddens *op. cit.*, Beck *op. cit.*). La question posée est également celle de la réflexivité sur les processus politiques qu'autorisent aujourd'hui les sciences

sociales (Rosanvallon 2008). En soi, la production de statistiques publiques et de chiffres économiques constitue également une politique publique (Bardet et Jany-Catrice 2010).

Cependant, la réflexivité ne suffit pas. Diverses conditions doivent être réunies pour qu'un problème soit réellement mis à l'agenda et suscite de nouvelles politiques publiques (Kingdon 1984). Une fenêtre d'opportunité politique (*policy window*) n'émerge que lorsque trois « courants » convergent, le courant des problèmes, le courant des alternances dans la vie politique et le courant des politiques publiques, pensés par des communautés d'acteurs bien spécifiques. Ainsi, dans le cas des indicateurs alternatifs, on observe que certaines initiatives politiques ont vu le jour à des moments charnières dont le déroulement rassemble peu ou prou de telles conditions. Parmi celles-ci, la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a beaucoup contribué à mettre à l'ordre du jour la question, ainsi que le suggère la grande majorité des acteurs interviewés qui s'en servent comme d'un point de référence temporel (Sas 2014). En 2008, à la demande du président Nicolas Sarkozy, les membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi se sont rassemblés pour évaluer les limites des cadres comptables nationaux traditionnels et suggérer de nouvelles formes de mesure dans le but d'améliorer la perception des conditions de vie à travers le pays (Stiglitz, Sen et Fitoussi 2009). Frédéric Lebaron s'est notamment interrogé sur le contenu et les suites éventuelles de la « révolution statistique » proposée par cette commission (Lebaron 2009a et 2009b, 2011, 2012, 2013, Lebaron 2018, Lebaron et Weber 2010 *op. cit.*).

2° Mondes militants et mondes économiques : la cause des indicateurs alternatifs

Les acteurs engagés en faveur des indicateurs alternatifs s'adressent aux mondes de la statistique et de l'économie — aux statisticiens et aux économistes donc, mais également aux usagers des grandeurs produits par ces derniers, notamment dans le monde de l'action publique. De ce point de vue, notre démarche est directement inspirée des récents travaux français sur les liens entre mondes militants et mondes économiques (Bereni et Dubuisson-Quellier 2020). Le programme de recherche ainsi dessiné a aiguillé notre approche de la configuration des acteurs que nous avons étudiée. Ceux-ci se caractérisent en premier lieu par leurs « multimensionnalités militantes » (*ibid.*) : il s'agit d'acteurs appartenant

simultanément à plusieurs espaces sociaux différenciés, qui jouent le rôle de « courtiers » (Mc Adam et al. 2001), de « passeurs » (Jobard et al. 2020). Ils cherchent à communiquer leurs « valeurs » et leur « vision du monde » aux acteurs des mondes économiques (et de l'action publique) auxquels ils s'adressent, notamment par la promotion de nouveaux modes de *valorisation (valuation)* — ce qui n'est pas sans évoquer la médiation par le marché des intérêts portés par les mouvements sociaux (Dubuisson-Quellier 2013). La question se pose dès lors de leur positionnement — plus ou moins critique — et de la capture dont les outils, les valeurs et les mots qu'ils portent peuvent faire l'objet (Cochoy 2007, Penalva-Icher 2016, Barraud de Lagerie 2019 *op. cit.*).

La seconde dimension de ce champ de recherche concerne la manière d'appréhender l'espace social des acteurs étudiés, l'espace au sein duquel ils formulent et poursuivent leur « cause ». Nous avons déjà abordé ce point plus haut (*cf. supra*), mais ajoutons néanmoins que nous avons très précisément cherché à « penser en termes d'espaces ou de champs au sein desquels des acteurs hétérogènes convergent autour d'un enjeu commun, plutôt qu'en termes de mouvement vs cible »¹² (Bereni et Dubuisson-Quellier *ibid.*). À nouveau, la notion d'« espace de la cause » (Bereni *op. cit.*) nous permettra de rendre compte des démarches menées simultanément dans des espaces sociaux variés, des institutions diverses, des organisations différenciées. Celle-ci a le mérite de nous permettre de rendre compte des clivages qui traversent la configuration des acteurs qui portent les indicateurs alternatifs — autant de rapports de force auxquels nous avons cherché à être particulièrement attentifs tout au long de notre développement (Bourdieu 2009 [1984], Mathieu 2021 *op. cit.*).

La troisième dimension mise en avant par ce champ de recherche concerne l'échelle de l'analyse. Si nous nous sommes intéressé à des institutions sociales situées à des échelles différentes (des collectivités territoriales aussi bien que des organisations internationales), nous avons très majoritairement enquêté au niveau microsociologique — conscient que les interactions sociales qui se jouent dans des microcosmes sociaux peuvent avoir des répercussions à des échelles très vastes (pour prendre un exemple tiré du chapitre 5, des décisions concernant le calcul d'un indicateur de « développement territorial » peuvent avoir des effets très importants sur les flux financiers d'aide qui transitent sur les territoires qu'il

¹² Ajoutons que de ce point de vue, la démarche se distingue assez nettement de celle qu'esquisse Francis Chateauraynaud dans son ouvrage mentionné plus haut.

couvre). Dès lors, nous avons été attentifs aux « carrières », « activités », « engagements » multiples et « rapports au monde » des acteurs étudiés (Bereni et Dubuisson-Quellier, *ibidem.*). En effet, ceux-ci appartiennent à des espaces sociaux très différents les uns des autres et pour cette raison ils ne portent pas le même regard sur les indicateurs alternatifs. Dès lors, leur répertoire d'action et d'argumentation varie considérablement, en particulier dans le cadre de l'action collective. Selon les acteurs concernés, l'on aura plutôt à faire à des argumentaires et actions au caractère critique très accentué, ou bien à des conceptions plus réformistes et des tentatives de collaboration avec les institutions déjà en place (Dubuisson-Quellier 2020). Cette bipolarité sera présente tout au long de notre développement : elle nous permettra notamment de distinguer dans la première partie la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi et le FAIR.

3° Gouverner par les indicateurs

La question de l'émergence et de la mise en œuvre des indicateurs alternatifs comme outil de gouvernance place au centre de notre analyse la problématique des finalités politiques qui se cachent derrière l'abstraction d'une grandeur telle que le revenu national. Pour François Fourquet, les comptes nationaux ne se développent avec autant de vigueur que suite à la Deuxième Guerre mondiale et avec pour objectif implicite de reconstituer le potentiel militaire des nations. La notion de prospérité économique ne serait en définitive qu'un artifice rhétorique pour masquer la volonté de puissance qui se cache derrière une telle entreprise (Fourquet 1980). On retrouve une idée similaire chez Michel Foucault quant au développement de la statistique publique utilisée pour « gérer » la population et discipliner le comportement des individus, tout en conservant l'apparence d'une réduction de la coercition exercée par l'État. Le développement de l'appareil statistique contemporain marquerait donc le passage d'une raison d'État « mercantiliste » à une raison d'État « libérale » et ces nouveaux instruments de mise en mesure seraient donc d'abord des outils de contrôle et de pouvoir (Foucault 2004). Toutefois, on ne peut pas indexer l'usage des grandeurs statistiques sur le projet initial des personnes qui les ont développées. Ainsi, les statistiques se présentent historiquement d'abord comme des « outils de faiblesse », dans la mesure où elles sont bien souvent mobilisées par les acteurs pour contester la naturalité de

l'ordre établi et pour attirer l'attention politique sur un problème social statistiquement significatif, comme dans les premières enquêtes sociographiques de Le Play et Villermé (Porter 1995).

L'entrée par la notion de gouvernance est primordiale pour saisir le processus de définition et de mise en œuvre des indicateurs alternatifs. La notion provient de la science politique et décrit un processus durant lequel interviennent des acteurs divers (élus, administration, société civile) et où le pouvoir s'exerce par touches successives contribuant chacune à la production d'un acte final contraignant (Rosenau et Czempiel 1992). Le concept fait écho aux approches foucaaldiennes de la gouvernementalité (Foucault 2004 *op. cit.*, Lascoumes 2004) comme aux études des formes contemporaines du gouvernement des conduites (Dubuisson-Quellier 2016).

Les indicateurs, les nombres en règle générale présentent une affinité particulière avec cette notion de gouvernance : de la lointaine idée d'une harmonie par les nombres aux processus de conversion systématique des objectifs de politiques publiques en indicateurs de performance, la gouvernance par les nombres se présente de plus en plus comme un substitut aux actes de gouvernement établis par le droit (Supiot 2015). Historiquement, ce mode de gouvernance est paré de vertus de confiance qui en font la force : les chiffres sont supposés être transparents et cadrer l'action des gouvernants — l'efficacité de leur action peut être évaluée à l'aune d'indicateurs précis (Porter *op. cit.*). Cette dimension explique qu'ils aient fait l'objet d'une forte appropriation dans des systèmes politiques très polycentriques comme les organisations internationales. Les indicateurs se présentent comme une manière d'afficher un but précis, des objectifs unanimement acceptés par les parties prenantes et de refléter les dimensions pertinentes de l'action publique en termes de gouvernance globale (Davis, Kingsbury et Engle Merry 2012). Des dimensions aussi variées que la corruption, la possibilité de faire des affaires, la santé ou le niveau de développement économique font l'objet d'une quantification systématique qui permet aux acteurs des organisations internationales de classer les pays — avec pour effet à la fois d'agir de manière spécifique face à chaque situation et d'inciter les pays à se rehausser dans les classements (Davis, Fisher, Kingsbury et al. 2012).

Cette pratique des classements s'inscrit dans le cadre général du *benchmarking*, qui se développe également à l'échelle nationale : les politiques publiques sont de plus en plus

conçues et suivies comme des dispositifs pilotés par des indicateurs (Bruno et Didier 2013). La démarche comporte plusieurs risques. Tout d'abord celui de la mise en concurrence généralisée, résultat d'une « quantophrénie » irréfléchie (Bardet et Jany Catrice 2010 *op. cit.*). Ensuite, celui de voir les politiques publiques ne plus poursuivre que l'objectif chiffré au détriment des autres dimensions non prises en compte dans le classement (Beauvallet 2009). Historiquement, la démarche est importée en France dans le cadre du *New Public Management* (Bezès 2005 et 2012, Bezès et Musselin 2015).

L'instrumentation de l'action publique a pour effet de systématiser, de cristalliser, voire de figer les pratiques administratives tout en les tenant à l'abri du débat politique (Lascoumes et Le Galès 2005). Pour le dire autrement, les instruments d'action publique tendant à refermer les controverses en synthétisant l'information sous une forme quantifiée et en automatisant les dispositifs d'action publique (Halpern, Lascoumes et Le Galès 2015). Leur usage tend ainsi à masquer les rapports de domination dans les organisations, y compris politiques, et à masquer les rapports sociaux derrière le vernis de la technique (Gilbert et Chiapello *op. cit.*). Dans certains domaines précis de l'action publique, comme les procédures budgétaires, les instruments conditionnent et habilitent les politiques publiques (Bezès 2005 in Lascoumes et Le Galès), au point que l'on peut parler de gouvernement par les finances publiques (Bezès et Sine 2011). La promotion d'instruments spécifiques peut aller jusqu'à la « capture de la régulation » et c'est pourquoi cette dernière fait l'objet de rapports de force entre acteurs sociaux, dans le monde économique comme dans le monde de l'administration publique (Dubuisson-Quellier 2017). Ici encore, rendre compte sociologiquement des effets que peuvent avoir de tels instruments implique donc de les déconstruire et de saisir les étapes de leur production.

Les indicateurs offrent une information économique et sociale qui sert l'action publique : ils sont des « idées puissantes » (Mügge 2016). Pour autant, si se référer à un indicateur donne accès à une information, celle-ci a déjà fait l'objet d'un traitement préalable durant le processus même de production du chiffre. L'indicateur seul ne donne jamais et ne peut donner une vision exhaustive de tous les paramètres laissés de côté durant un tel processus (Espeland 2015 in Rottenburg et al.). Poser la question de la construction sociale de tels indicateurs implique dès lors de rendre visibles les concepts politiques et mécanismes

économiques sur lesquels ils ont été construits : c'est à une telle condition que l'on peut dévoiler le « script » qu'ils contiennent (Lehtonen 2015).

Soulignons néanmoins que les indicateurs ne sauraient être présentés unilatéralement comme des outils permettant aux acteurs dominant le jeu politique d'asseoir leur pouvoir. Les statistiques présentent un visage plus ambivalent, elles sont à la fois un « outil de preuve et de gouvernement », un « outil de libération ou de pouvoir » (Desrosières 2014). Des ONG, associations ou simples citoyens peuvent par exemple s'en saisir afin de critiquer des politiques publiques, ou d'alerter sur certaines tendances négatives — économiques, sociales ou environnementales. Dès lors, elles peuvent également être des outils de *statactivism* (Bruno, Didier, Prévieux et al. 2014).

4° Une sociologie politique des indicateurs alternatifs : réseaux et configurations d'acteurs

Les indicateurs reflètent des conventions sociales autant qu'ils supportent les procédures de gouvernance. Qu'ils choisissent une focale internaliste décrivant les innovations méthodologiques et les grandes controverses métrologiques d'alors (Vanoli 2002) ou bien un point de vue externaliste donnant à voir les trajectoires de leurs fondateurs, les réseaux d'acteurs dans lesquels ils s'inséraient et leurs intentions au lendemain de la guerre (Fourquet 1980), les ouvrages historiques décrivant la genèse des comptes nationaux tels que nous les connaissons aujourd'hui montrent que la mobilisation d'outils, d'instruments et de mots d'ordre nouveaux, ainsi que l'enrôlement d'acteurs nouveaux conditionnent la réussite de l'entreprise. On peut analyser un tel développement comme la genèse d'un réseau sociotechnique, à très grande échelle (Latour 1987). Dès lors, l'évolution historique des valeurs sociales, du système économique et l'émergence de nouvelles problématiques comme la question écologique explique que les conventions qui sous-tendent les indicateurs du siècle précédent soient aujourd'hui questionnées (Lebaron 2011 *op. cit.*). C'est la raison pour laquelle les auteurs qui promeuvent de nouveaux indicateurs de richesse en appellent à la mobilisation d'une nouvelle configuration d'acteurs à la fois scientifiques, administratifs et politiques pour transformer les comptes de la nation (Gadrey et Jany-Catrice *ibidem.*).

Une enquête de 2014 a cherché à évaluer le degré de connaissance et de familiarité qu'ont les acteurs institutionnels avec les indicateurs alternatifs. Celui-ci est faible : les acteurs concernés n'ont pas tous conscience de leur existence, ceux qui connaissent les indicateurs en ont souvent une définition très vague et beaucoup reste à faire pour rendre ces outils opérationnels, utiles dans le quotidien des tâches administratives de comptabilité, d'évaluation et de conception des politiques publiques (Thiry, Sébastien et Bauler 2014). Un tel constat invite donc à analyser avec prudence le développement des réseaux d'acteurs publics qui portent les indicateurs alternatifs et à garder à l'esprit l'idée que nulle force intrinsèque de l'outil ne saurait lui permettre de s'imposer de lui-même.

De ce point de vue la sociologie de l'action publique invite à rompre avec trois postulats erronés. En premier lieu l'effectivité du volontarisme politique propre aux élites : bien souvent une loi ne suffit pas à modifier les comportements des acteurs. Ensuite le caractère monolithique de l'État : celui-ci est traversé par de très fortes hétérogénéités et marqué par une division du travail social et une spécialisation importante. Enfin, il faut se garder de fétichiser la décision rationnelle : le processus décisionnel comprend toujours des étapes cruciales en amont et en aval qui modifient bien souvent du tout au tout le contenu final des politiques publiques — nombre de non-décisions et d'acteurs cachés jalonnent un tel processus (Lascoumes et Le Galès 2007).

Quelles sont dès lors les clefs de la construction d'un réseau socio-technique stable ? L'importance des réseaux dans la construction des politiques publiques a été soulignée de longue date par la sociologie politique. La frontière entre société civile et société politique est à relativiser dès lors que l'on adopte la focale propre à l'analyse des réseaux sociaux. En fait, des ressources techniques comme politiques doivent être mobilisées conjointement pour garantir la réussite d'une politique publique (Le Galès et Thatcher 1995). De la même manière, plusieurs réseaux d'acteurs doivent être mobilisés, qu'ils soient concernés par le problème auquel la politique publique est censée répondre (*issue networks*), aient une expertise professionnelle quelconque entrant en ligne de compte dans sa réalisation (*professional networks*), ou bien soient concernés par les effets sociaux de la politique publique (*public policy communities*) (Rhodes 2008).

Par ailleurs, les modèles théoriques de sociologie politique montrent également la nécessité que s'alignent les discours d'acteurs dans différents forums pour que soient

légitimés les argumentaires qui sous-tendent les politiques publiques (Jobert 1994). Ainsi, des forums scientifiques sont bien souvent investis en amont, où les acteurs vont chercher à investir le paradigme dominant de la discipline concernée et à capter les positions institutionnelles les plus renommées dans le champ afin de donner de l'ampleur à leurs discours. Ensuite, des forums de « communication politique » doivent également être investis pour garantir le succès d'un ensemble de politiques publiques : les acteurs œuvrant pour les alliances politiques et regroupements entre partis y font entendre leurs voix. Enfin, les concepteurs techniques de politiques publiques, qui en définissent le périmètre, les instruments et les modalités de suivi, peuvent être considérés comme faisant partie d'un troisième type de forum. Dans le cas des indicateurs alternatifs, ces trois types de forums sont à l'évidence d'égale importance dans la structuration du discours. Au sein de ces forums en effet, et au-delà, à l'intérieur de ce que Pierre Muller appelle les « référentiels sectoriels », se déploient des discours articulés autour de « valeurs » (principes fondamentaux tels que la croissance ou la conservation de l'environnement), de « normes » (objectifs à atteindre), « d'algorithmes » (relations causales imaginées entre plusieurs facteurs) et « d'images » (représentations types qui condensent valeurs, normes et algorithmes) (Muller 2005, Thiry, Sébastien, Bauler, *op. cit.*). C'est là qu'interviennent des acteurs capables de traduire ces différents éléments dans le langage propre aux autres forums. « Social skilled agents » chez Fligstein, « traducteurs » chez Callon, « transcodeurs » chez Lascoumes (Fligstein 2001 *op. cit.*, Callon 1986, Lascoumes 1996), tous partagent cette compétence de mise en circulation du discours et, partant, de mise en adéquation des discours tenus dans les différents « forums », de mise en forme d'un discours unique qui sera adopté dans le cadre du « référentiel global » de l'action publique (Muller, *op. cit.*).

Dans le cas des indicateurs alternatifs, nos enquêtés se présentent majoritairement sous les traits d'experts multi-positionnés, situés à l'intersection de plusieurs espaces sociaux différents. L'expertise en effet est aujourd'hui pleinement intégrée au répertoire d'action qui permet de valoriser des initiatives politiques alternatives et contestataires (Offerlé 1994, Neveu 1996, Bruno, Didier et Prévieux *op. cit.*). Des outils tels que les indicateurs alternatifs se présentent comme des points d'appui efficaces pour déployer une rhétorique de la neutralité, une mise en forme savante, une autorité scientifique, autant de traits qui caractérisent l'action experte (Delmas 2011). Pourtant, leur contenu contient une

indiscutable dimension politique, qu'il s'agisse des indicateurs sociaux, environnementaux ou subjectifs. Cette double nature des indicateurs en fait un objet idéal pour tester les modèles sociologiques portant sur les « forums hybrides » (Callon, Lascoumes et Barthe 2001, Lascoumes 2002) : contradiction, transparence et indépendance des experts caractérisent ces espaces de controverse, de même qu'une participation généralisée du personnel politique, des « savants » et, dans le cas des forums hybrides, des citoyens et des profanes. On retrouve ici la dimension agonistique propre aux controverses que nous placerons au centre de notre étude sur les indicateurs alternatifs, afin d'identifier les différents éléments en faveur et en défaveur de la généralisation de cet outil.

III — L'enquête de terrain : méthodologie et sources

Notre travail de recherche peut être décrit comme une analyse qualitative de la production et de l'usage de données quantitatives. Seule une véritable enquête de terrain permettait de rendre compte des interactions qui façonnent les chiffres auxquels nous nous intéressons. Notre dispositif d'enquête emprunte aux diverses méthodes de sciences sociales que sont l'entretien semi-directif, l'analyse de traces écrites (« littérature grise », rapports publics, archives) et l'observation ethnographique (participante). Nous avons croisé les verbatims de nos enquêtés avec des documents écrits rassemblés au cours de l'enquête, afin de restituer une configuration d'acteurs qui s'articule majoritairement autour d'échanges écrits et à distance.

D'un point de vue chronologique, nous avons commencé l'enquête par la fin. Nous sommes entrés sur ce terrain en étudiant la loi de 2015 « visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques ». Il s'agissait d'abord d'expliquer comment la députée Éva Sas qui avait mené ce projet s'était emparée de cet outil technique, produit dans un cadre académique (elle s'inspirait du travail de Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, *op. cit.*) afin de lui donner une traduction politique et juridique. Nous avons pour cela étudié le processus en amont du vote de la loi (politisation du sujet et écriture législative) et en aval (production d'un instrument d'action publique et analyse de ses effets). Ensuite, nous avons élargi notre focale pour mettre au jour les différentes chaînes d'interactions qui aboutissaient à une telle loi et découvert d'autres foyers

de production d'indicateurs. Nous avons notamment enquêté auprès des « centres de calcul » tels que l'OCDE, l'INSEE et Eurostat. Les collectivités territoriales françaises se présentaient également comme d'incontournables foyers territoriaux d'innovation en matière de mesures de la prospérité (région Nord-Pas-de-Calais, métropole grenobloise, département de la Gironde, région des Pays de la Loire). Enfin, nous avons fait remonter chronologiquement cette analyse à un moment de cristallisation de la controverse déterminant par ses effets : la commission Stiglitz de 2009. Nous avons réalisé des entretiens avec dix des membres de la commission (notamment Joseph Stiglitz lui-même), et mis en regard leurs prises de position avec celles d'universitaires et fonctionnaires territoriaux extérieurs à la commission, qui ont fondé le FAIR (Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse). La thèse expose l'analyse de ces différents terrains sur un mode chronologique, pour plus de clarté.

A – Les entretiens

1° Avant l'entretien

Notre enquête présente différentes caractéristiques qui expliquent le recours massif à l'entretien semi-directif. Elle s'articule majoritairement autour d'échanges écrits et à distance, y compris entre des acteurs qui sont en désaccord. Il nous a donc fallu en premier lieu suivre ces échanges. Nos premiers entretiens ont été décrochés grâce aux liens d'interconnaissance de notre directrice de thèse avec les enquêtés — nous la mettions donc en copie de nos mails de façon à obtenir rapidement des entretiens. Puis nous avons constitué notre échantillon au fur et à mesure, suivant un principe d'arborescence (Beaud et Weber 2010 p. 162) : nous suivions les recommandations de chacun de nos interlocuteurs qui nous renvoyaient vers ceux qu'eux-mêmes jugeaient pertinents au regard de notre objet d'étude. Dès lors, nous suivions les réseaux constitués par nos enquêtés — des réseaux qui structurent leur mobilisation et se recoupent partiellement, mais sont clivés.

En effet, tous nos interlocuteurs ne partageaient pas le même point de vue sur les indicateurs alternatifs et leurs potentiels usages, tant s'en faut. Des sous-groupes se dessinaient donc à mesure que notre enquête de terrain progressait. Ceux-ci voient les acteurs qui les composent multiplier les échanges verbaux plutôt qu'écrits, se rencontrer avec

une plus grande fréquence, voir former des groupes communs pour marquer leur position commune (comme le FAIR par exemple). Autrement dit, le réseau des acteurs concernés est plus dense, interconnecté et unanime dans certaines régions de la configuration. Globalement, la configuration se présente comme un assemblage de ces différents réseaux. Nous n'avons pas nécessairement interrogé tous les acteurs qui composaient chacun de ces sous-groupes — le faire n'aurait pas nécessairement apporté un surcroît d'information significatif quant à la position qu'ils partageaient au sujet des indicateurs alternatifs.

Certains interlocuteurs avaient beaucoup de poids dans les sous-groupes concernés. Par exemple, le fait d'avoir décroché un entretien avec le Nobel d'économie Joseph Stiglitz et de pouvoir nous recommander de lui pour d'autres entretiens a nettement contribué à accélérer le rythme de notre enquête et de terrain et à convaincre nos interlocuteurs de la pertinence de notre recherche — notamment parmi les membres de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi.

Notre enquête était multi-située. En effet, l'une des spécificités de notre objet d'étude réside dans le fait que nous n'étudions pas une organisation en particulier ou une population donnée, mais un outil. Ce sont les indicateurs alternatifs qui constituent l'institution autour de laquelle se rejoignent les acteurs que nous avons étudiés. Pour autant, nos interlocuteurs appartiennent à des institutions qui sont elles-mêmes organisées de façon spécifique : dès lors, un certain degré de connaissance de chaque institution était nécessaire afin de comprendre comment ils s'y rattachaient et en quoi cette appartenance expliquait tout ou partie de leur positionnement concernant les indicateurs alternatifs. Notre enquête impliquait dès lors un important travail de recherche antérieur à chaque nouvelle série d'entretiens. Nous réalisons des fiches afin de comprendre le fonctionnement parfois complexe de chaque institution, dont le contenu est réinvesti dans des encadrés ou des notes de bas de page tout au long de la thèse. Ce travail en amont nous aidait dans l'analyse : il était par exemple indispensable de comprendre avec précision le fonctionnement de l'Assemblée nationale afin de rendre compte du travail de production d'une proposition de loi relative aux indicateurs alternatifs par une députée. Il fallait alors intégrer à l'analyse des éléments juridiques liés à ce fonctionnement (règlement de l'Assemblée nationale, Constitution), mais également en apprendre plus sur les routines organisationnelles en vigueur, qui se distinguent des règles écrites. Cette démarche systématique permettait également d'afficher

d'emblée une bonne connaissance des usages pratiques dont nos interlocuteurs étaient coutumiers, afin de ne pas commettre d'impair et de rendre notre recherche crédible à leurs yeux.

De surcroît, nous avons affaire à des personnes particulièrement réflexives : des acteurs qui écrivaient beaucoup, prenaient des positions dans la controverse, en changeaient quelquefois et laissaient systématiquement de multiples traces à compulsurer avant de s'entretenir avec elles. Aux fiches sur les institutions s'ajoutaient donc des fiches sur les personnes. Chacune de nos entrevues impliquait de reconstituer la trajectoire intellectuelle de notre interlocuteur en amont, afin de rendre compte de son parcours intellectuel et de sa position dans la controverse, autant que dans l'espace social — les deux dimensions se recoupent, mais seulement partiellement. Une fois ce travail réalisé en amont, la rencontre avec les enquêtés et le déroulement des entretiens s'en trouvaient nettement facilités.

2° Mener les entretiens

Nos entretiens ne correspondaient ni à des récits de vie ni à des questionnaires standardisés. Ils se situaient au sein du continuum qui va de l'un à l'autre. Pour reprendre le terme anglais, ils étaient structurés (*semi-structured*), mais leur structure variait d'un entretien à l'autre. Nous commençons chaque entrevue en interrogeant nos interlocuteurs sur leur parcours, jusqu'à leur première découverte des indicateurs alternatifs et leur demandions comment ils en étaient venus à travailler dessus. Après cette première phase, si nos enquêtés n'avaient pas déjà répondu à ces diverses questions, nous les interrogeons sur la façon dont ils concevaient et utilisaient les indicateurs alternatifs. Les usages pratiques des indicateurs ne sont pas les mêmes selon que l'on interroge un élu d'une collectivité territoriale ou un statisticien d'une organisation internationale. Ensuite, nous questionnions nos interlocuteurs sur leurs prises de position dans la controverse autour des indicateurs, en testant notamment leurs réactions à des prises de position d'acteurs aux positions opposées dont nous restituons les arguments. Il s'agissait alors de saisir leur argumentaire et leurs justifications. Cette phase nous permettait notamment de restituer les clivages et oppositions au sein de la configuration d'acteurs, et d'ainsi en reconstituer les rapports de force.

Nous notons avec un intérêt particulier tous les documents relatifs aux indicateurs alternatifs que nous pourrions consulter par la suite, ainsi que le nom des acteurs avec lesquels nos enquêtés se sont trouvés en contact. Nous découvrons à chaque fois beaucoup de choses durant les entretiens, sur les modalités de conception des indicateurs, le fonctionnement des institutions auxquelles se rattachent nos interlocuteurs, les usages très variés qu'ils font des indicateurs, ou encore le potentiel qu'ils décèlent dans cet outil. Ce jeu de questions et de relances était facilité par notre travail de préparation en amont : notamment la lecture des traces écrites produites antérieurement par nos interlocuteurs. Le fait d'avoir déjà une connaissance approfondie des concepts et données qu'ils mentionnaient était indispensable. Sans cela, nous n'aurions pas pu saisir comment Jean-Paul Fitoussi est passé de travaux sur la mesure de l'inflation à une réflexion plus générale sur la définition de la richesse (cf. chapitre 2), ni comment les recherches de Jean Gadrey sur la productivité des services l'ont finalement poussé à remettre en cause la mesure de la croissance économique (cf. chapitre 3). Nous n'aurions pu non plus saisir en détail les étapes de production du nouveau cadre théorique de l'OCDE (cf. chapitre 4), ou les arbitrages qui présidaient à la production de l'indicateur grenoblois IBEST (cf. chapitre 5). Ce travail de lecture préalable était parfois particulièrement technique, mais il nous permettait également ponctuellement de poser les « questions qui fâchent » en confrontant nos interlocuteurs à leurs propres écrits (Laurens 2007). À ce titre, nos connaissances en économie et en statistique nous ont été très utiles, afin de guider ces lectures, mais également durant les entretiens, pour réagir aux propos de nos interlocuteurs ou demander des éclaircissements sur des points techniques : il s'agissait en particulier de contrer l'asymétrie induite par leur position d'expertise.

En effet, l'une des dimensions méthodologiques saillantes de notre enquête concerne le statut de nos interlocuteurs (Linton 1936), tous présentent le profil de dominants sur le plan sociologique. Cette spécificité avait des répercussions sur le déroulement de notre enquête de terrain. Tout d'abord, elle impliquait de la part de nos interlocuteurs une faible disponibilité : les entretiens étaient généralement fixés plusieurs semaines voire plusieurs mois à l'avance, ou au contraire impliquaient que nous nous rendions disponible immédiatement. Dans certains cas, l'occasion ne pouvait être saisie qu'une seule fois, et la date et l'heure n'étaient donc pas négociables. Certains enquêtés ont annulé notre rencontre quelques heures avant qu'elle ait lieu, parfois à plusieurs reprises. Les interlocuteurs issus du

monde universitaire étaient comparativement plus disponibles et plus désireux de nouer un dialogue au sujet de notre objet de recherche : l'entretien était alors conçu comme un prolongement de leur propre réflexion sur ce thème. Nous avons eu à essayer plusieurs refus d'entretiens, cependant relativement rares, compte tenu des propriétés sociologiques de nos interlocuteurs. Dans les trois cas où cela est arrivé, il s'agissait de hauts fonctionnaires ou de conseillers techniques n'ayant accordé que peu de temps aux indicateurs alternatifs dans le cadre de leurs activités. De ce point de vue, le caractère systématique de ces refus constituait déjà pour nous un résultat de recherche (Darmon 2005).

Cette caractéristique propre à nos enquêtés impliquait également pour nous une préparation d'autant plus importante avant chaque entretien, afin de pallier l'asymétrie de position dans laquelle nous nous trouvions (Chamboredon et al. 1994). L'enjeu était pour nous de garder la face (Goffman 1967) durant l'entretien, et de crédibiliser notre perspective de recherche. Un préalable concernait la présentation de soi (Goffman 1996 [1973]) : nous nous habillions systématiquement avec une veste de costume, sans néanmoins porter un costume complet — ainsi nous étions pris au sérieux, mais pas considéré comme le représentant d'un quelconque intérêt organisationnel. Plusieurs fois, notre présentation était en décalage avec la situation de l'entretien : ainsi un haut fonctionnaire de l'OCDE nous reçoit en col roulé et jean alors que nous avons adopté ce jour-là un costume complet. Une autre fois, c'est le collègue d'une enseignante-chercheuse, lors d'une conférence où nous cherchions à décrocher un entretien avec elle, qui nous regarde avec une méfiance affichée, précisément à cause de la veste de costume. En dehors de cette question de la présentation de soi, la question du vocabulaire et de la façon de parler, elle aussi constitutive de l'hexis corporelle (Bourdieu 1980, 1982), présentait une difficulté significative. Si le niveau de langage d'un haut fonctionnaire ne diffère pas sensiblement de celui d'un doctorant, le vocabulaire technique employé n'est pas le même. Comme expliqué plus haut, nous nous sommes imposé un travail préparatoire systématique et chronophage afin d'être en mesure d'employer les mêmes termes que nos interlocuteurs, en nous appuyant également sur les connaissances que nous avons au préalable dans les domaines de l'économie et de la statistique. De ce fait, nous ne sommes jamais senti particulièrement désarçonné : lorsque nous demandions des précisions sur un point technique, celles-ci étaient considérées comme légitimes par nos interlocuteurs et ne nous décrédibilisaient pas à leurs yeux. À titre

d'exemple, l'une de nos interlocutrices s'enquiert durant l'entretien de notre formation, et plus précisément de nos compétences en mathématiques, avant de poursuivre une explication.

Le statut spécifique de plusieurs de nos enquêtés impliquait également des précautions dans la manière d'aborder certains entretiens (Cohen 1999). Plusieurs d'entre eux acceptent ainsi d'être enregistrés, mais demandent à être anonymisés. Dans d'autres cas, nous décidons par nous-mêmes de les anonymiser afin de ne pas les compromettre d'une quelconque manière, leur position professionnelle ne les autorisant pas à exprimer publiquement des opinions personnelles. À titre d'exemple, les assistants parlementaires n'apparaissent pas dans les organigrammes officiels et sont toujours très réticents à voir leur nom être cité. De la même manière, nous avons parfois gommé certaines prises de position très franches dans la restitution des verbatims de nos enquêtés. Enfin, par deux fois, nous avons été confronté à des refus d'enregistrement de l'entretien. Nous avons alors pris des notes sur le carnet que nous emmenions à chaque entretien et les avons retranscrites sur notre ordinateur après l'entretien, en puisant dans notre mémoire immédiate.

3° Après l'entretien : quelle population d'enquêtés ?

Dans le cours de l'enquête se pose inévitablement la question de la fin : quand arrêter les entretiens ? Notre travail nous aura permis de réaliser 43 entretiens semi-directifs, avec des universitaires (économistes, sociologues, statisticiens), des fonctionnaires (hauts fonctionnaires de l'État, fonctionnaires internationaux, fonctionnaires territoriaux), des élus (ministre, députée, sénateur) et leurs équipes, ainsi que des militants associatifs. Ces enquêtés représentent un nombre considérable d'institutions : collectivités territoriales, agences de l'État, services ministériels, Parlement, laboratoires de recherche universitaire, centres de prospective, instituts statistiques nationaux et supranationaux ou encore organisations internationales. Le choix d'interrompre les entretiens répond à une logique pratique : nous avons collecté suffisamment de matériau pour reconstituer la configuration générale des acteurs ayant porté les indicateurs alternatifs ; nous avons réuni suffisamment d'informations pour détailler les positions des différents réseaux en présence dans le cadre

de la controverse sur la mesure de la richesse ; nous pouvions rendre compte à la fois de la genèse, des modes d'appropriation et des résistances à l'institutionnalisation des indicateurs alternatifs — autrement dit nous pouvions reconstituer la vie de l'outil jusqu'à aujourd'hui.

Le résultat de notre enquête par entretiens est la construction d'un échantillon d'acteurs structuré en réseau. Ces réseaux appartiennent donc à une même configuration sociale, mais sont en concurrence les uns avec les autres pour imposer leurs propres « principes de vision et de division du monde » (Bourdieu *op. cit.*). Les acteurs qui les composent se connaissent, mais se rattachent à des institutions différentes et ne défendent pas les mêmes indicateurs. Comment décrire cette population ?

Comme expliqué plus haut, nos enquêtés sont des dominants. S'ils le sont plus ou moins en fonction des ressources sociales qu'ils détiennent, ils disposent systématiquement d'un capital culturel et scolaire important. Les capitaux dont ils disposent les classent à proximité du pôle spirituel du spectre social. D'un point de vue professionnel, ils sont enseignants-chercheurs ou fonctionnaires — d'ailleurs majoritairement hauts fonctionnaires ou fonctionnaires internationaux. Plusieurs d'entre eux sont élus, à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Les champs concernés sont donc des champs où le capital culturel, décliné sous sa forme scolaire ou scientifique, constitue l'une des ressources prédominantes. Nous n'écartons pas de notre échantillon les professions des assistants, qu'ils soient collaborateurs parlementaires, administrateurs ou conseillers ministériels — tous détiennent à ce titre des capitaux importants. Par ailleurs, la majorité de nos enquêtés, précisément parce qu'ils sont très connectés aux autres acteurs qui portent les indicateurs alternatifs, disposent également d'un capital de relations sociales déterminant. De telles relations les rapprochent des autres acteurs centraux dans leurs réseaux respectifs. Ainsi, si nous avons ainsi à faire à différents réseaux, composés d'acteurs qui s'opposent sur le plan des arguments et prises de position, et n'occupent pas nécessairement des positions équivalentes dans les champs concernés, les acteurs qui les composent détiennent néanmoins tous des capitaux importants : certains sont Nobel d'économie ou statisticien en chef d'une organisation internationale, mais en face nous avons à faire à des professeurs d'université, représentant généralement une ou plusieurs associations professionnelles ou militantes. Dans le domaine de l'action publique, le constat est similaire : le personnel administratif concerné dispose majoritairement d'un fort capital administratif. Une rare exception à cette récurrence demeure néanmoins, qui joue un rôle

important dans notre analyse : le personnel politique qui promeut les indicateurs alternatifs n'est pas nécessairement composé des acteurs qui disposent des ressources les plus importantes. Ainsi par exemple, Éva Sas est élue à l'Assemblée nationale, mais c'est durant son tout premier mandat qu'elle dépose sa proposition de loi et elle ne le cumule avec aucune autre position politique.

En écho à cette observation, il faut ajouter que le caractère dominant de nos enquêtés dans le monde social n'est pas absolu. Leur ressource principale étant le capital culturel plutôt qu'économique, ils appartiennent à la fraction dominée des classes dominantes. En effet, les champs sont structurés de telle manière que les ressources culturelles (compétences, diplômes) sont systématiquement moins valorisées que les ressources temporelles (patrimoine, positions de pouvoir au sein des institutions) et cette valorisation différentielle s'opère au sein du champ du pouvoir, dont la structuration est elle-même favorable au pôle temporel (Bourdieu 2011, Denord, Lagneau-Ymonet et Thine 2011). Ce caractère systématique de la position des enquêtés explique largement leur engagement en faveur des indicateurs alternatifs : à l'exception de plusieurs acteurs institutionnels qui se sont ponctuellement trouvés en charge de leur mise en œuvre, toutes et tous ont porté ces derniers au sein de leurs univers sociaux respectifs pendant plusieurs années. De surcroît, leur engagement est plus critique que conservateur. Même un acteur dominant dans le champ des économistes tel que Joseph Stiglitz s'oppose à la majorité des autres Nobel d'économie dans ses prises de position. Même la statisticienne en chef de l'OCDE Martine Durand s'oppose à la conception trop exclusivement centrée sur la croissance économique qui a cours au sein du département des affaires économiques de l'organisation.

La dimension du genre classe également nos enquêtés. Un grand nombre de nos interlocuteurs sont des interlocutrices¹³, des femmes qui travaillent sur les indicateurs alternatifs. Une ligne de partage les sépare des hommes au sein de la configuration d'acteurs à laquelle nous avons eu affaire. Ceux-là ont des profils plus généralistes, disposent d'une voix dominante, notamment dans les canaux médiatiques et occupent des positions de pouvoir dans des institutions elles-mêmes généralistes (Banque Mondiale, France Stratégie). Celles-ci ont des profils plus spécialisés sur la thématique des indicateurs alternatifs, disposent

¹³ Nous n'utilisons pas l'écriture inclusive dans ce document.

généralement de moins de visibilité dans l'espace public (à certaines exceptions près, notamment Dominique Méda) et représentent des institutions plus critiques (FAIR, AFEP). Cette observation est particulièrement vraie concernant certains moments de la controverse, comme la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, composée très majoritairement d'hommes, des économistes « généralistes » (Gadrey et Méda 2009). Plusieurs femmes occupant des postes à responsabilité jouent néanmoins un rôle déterminant dans la promotion des indicateurs alternatifs, au sein des organisations internationales (à l'OCDE par exemple) et dans le monde académique en particulier (Florence Jany-Catrice, Dominique Méda, Géraldine Thiry, Fiona Ottaviani, Isabelle Cassiers).

La position de nos enquêtés dans les champs sociaux auxquels ils appartiennent ne suffit pas cependant à rendre compte de toutes les transformations que connaît l'outil au centre de notre recherche. En effet, celui-ci passe également entre les mains d'acteurs appartenant à des champs différents, ou à de professions qui les écartent de la lutte pour l'acquisition des capitaux propres à un champ, ou sont tout simplement plus distants de la controverse sur les indicateurs alternatifs. Dès lors, nous recourons également à la notion de monde (Becker 1988), plus adaptée à décrire certains ensembles d'acteurs (Lahire 2012, Becker et Pessin 2006) et les chaînes d'interaction dont ils font partie et le long desquelles circulent les indicateurs alternatifs. Cette même notion permet également de décrire ce qu'ont de commun des acteurs pourtant de professions et de champs différents, notamment dans leur façon de s'approprier l'outil : c'est pourquoi nous l'utilisons dans le cadre de la deuxième partie de notre développement (*cf infra*).

B – Les sources écrites

Dans le cadre de notre enquête de terrain, les documents écrits constituaient une ressource déterminante. Notre recherche en effet traite aussi bien des relations entre les acteurs qui ont porté les indicateurs alternatifs — la configuration sociale — que du contenu de leurs échanges. Ce contenu nous renseigne non seulement sur la prise de position des acteurs sociaux — comment ils définissent les indicateurs, comment ils envisagent de les utiliser — que sur les propriétés propres à l'outil, qu'il acquiert au fur et à mesure de son

élaboration. Dès lors, toute forme de trace écrite constituait pour nous un matériau à part entière, que nous utilisions au même titre que les entretiens semi-directifs.

Le monde social que nous étudions dans cette thèse s'articule très largement autour d'échanges écrits. Les propriétés de dominance sociale des acteurs qui le composent leur confèrent une grande maîtrise de tels supports (Lahire 1993). L'écrit dans sa matérialité même sous-tend des rapports de pouvoir (Goody 1986 [1979]) dont l'analyse des contenus permet de rendre compte. Articles et ouvrages universitaires, essais et rapports publics, documents de travail archivés et documentation technique en libre accès — tous ces supports nous ont permis de prolonger l'enquête par entretiens.

1° Les ouvrages et articles

Comme expliqué plus haut, beaucoup de nos enquêtés sont eux-mêmes des chercheurs. Le fait de les prendre ainsi que leurs productions pour objets d'étude implique un certain nombre de précautions. Il s'agit en premier lieu d'intégrer les inscriptions qu'ils manipulent dans notre enquête (Latour et Woolgar 2013 [1979]) tout en adoptant sur celles-ci un point de vue propre à l'analyse que nous souhaitons mener, et distant des propres interprétations qu'ils proposent. *A fortiori*, puisqu'il s'agit de chercheurs en sciences sociales, la plupart d'entre eux résistent à l'objectivation, et l'analyse des contenus qu'ils échangent implique pour le sociologue un surcroît de réflexivité (Bourdieu 2001).

L'entretien constitue une manière d'aborder la réflexion singulière de chacun de nos enquêtés : elle s'y exprime sur le vif. Le dialogue autorise des reformulations, mais en nombre plus réduit qu'un document écrit. Dès lors, l'oralité permet d'atteindre plus rapidement le cœur de la réflexion des enquêtés et de rendre visibles certaines dimensions que l'écrit invisibilise. *A contrario*, l'écrit permet de se confronter à une pensée plus élaborée. Il permet à celui qui écrit de développer longuement ses arguments et à celui qui lit de reprendre chaque point pour décrypter des raisonnements parfois complexes. De la même manière, tout le travail sur les indicateurs proprement dits se retranscrit difficilement à l'oral, spécifiquement lorsqu'il est exprimé en langage mathématique. Pour notre part, nous avons cherché à réduire cette complexité dans le document présent pour ne pas avoir à retranscrire

de formules trop complexes. Néanmoins, pour conduire notre recherche, il nous fallait être en mesure de les décrypter.

Le travail des chercheurs que nous étudions donne lieu à la production de différents types de supports écrits qui ne remplissent pas tous les mêmes fonctions. Certains ont une vocation pédagogique : diaporama, schémas didactiques, manuels de cours. D'autres ont une vocation scientifique : articles de recherche dans des revues spécialisées, ouvrages destinés à des universitaires d'une discipline donnée. D'autres encore ont pour but de prendre position dans l'espace public afin de toucher un lectorat plus ou moins vaste : essais, articles de journaux, rapports publics. Dès lors, le fait de consulter l'ouvrage Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice sur les nouveaux indicateurs de richesse publié dans la collection Repères de la Découverte (Gadrey et Jany-Catrice *op. cit.*), de lire un essai d'Éloi Laurent concernant les indicateurs alternatifs comme *Measuring Tomorrow* (Laurent 2018), d'explorer dans le détail le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi (Stiglitz, Sen et Fitoussi 2009) ou de lire un billet de blogue d'Éva Sas — tout cela constituait pour nous un prolongement de notre enquête de terrain. Comme expliqué plus haut, chaque entretien était précédé d'une exploration systématique des traces écrites produites par nos interlocuteurs. De surcroît les universitaires ne sont pas les seuls à produire de tels documents et plusieurs de nos interlocuteurs, notamment des économistes-statisticiens, contribuent à des ouvrages que nous avons utilisés pour les situer dans la controverse, tels que Didier Blanchet de l'INSEE ou Martine Durand de l'OCDE (Fleurbaey et Blanchet 2013, Stiglitz, Fitoussi et Durand 2019).

2° Les rapports publics

Parmi ces divers types de production, les rapports publics occupent une place particulière. En premier lieu parce qu'ils permettent de rendre compte de l'état des connaissances de ceux qui y contribuent à un instant donné (Latour 1987). En second lieu parce qu'ils font l'objet de commandes publiques et montrent donc l'intérêt que les pouvoirs publics montrent pour le sujet dont ils traitent dans un contexte donné. Parfois individuels (le rapport Viveret de 2003), parfois collectifs (le « second rapport Stiglitz » de 2019), ces

documents constituent toujours une référence mobilisable ultérieurement, un jalon dans la discussion collective sur un sujet donné (Gayon 2017).

Les rapports publics sont de différentes espèces : produits au nom d'une organisation, comme les rapports de l'OCDE qui ne mentionnent pas toujours leurs auteurs, au nom d'une commission, telle que la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi de 2009, ils peuvent également faire l'objet d'une production routinière par d'autres types d'organisation, comme les rapports parlementaires par exemple. À chaque fois, le rapport se présente comme une mémoire institutionnelle — des organisations qui le produisent ou des réseaux de chercheurs qui y contribuent. S'ils ne font pas nécessairement l'objet d'une appropriation forte par ceux à qui ils s'adressent, ils constituent en revanche un matériau précieux pour le chercheur. Leur caractère public en fait également un outil précieux puisqu'ils sont consultables librement, parfois même sur le net — l'enjeu principal consiste alors à en avoir connaissance et à parvenir à les localiser.

3° La « littérature grise »

Nous avons également pris en compte dans le cadre de notre enquête un autre type de traces écrites difficiles à classer, que nous regroupons sous le nom de littérature grise (Schöpfel 2015), autrement dit des écrits produits au quotidien par les acteurs des mondes sociaux étudiés. Matériau peu appétissant de prime abord, l'écrit bureaucratique peut se révéler riche d'enseignement pour le sociologue et lui révéler certaines lignes de clivage qui opposent ceux qui tiennent la plume durant sa production (Gayon 2016). Il s'agissait pour nous de comprendre la structuration du monde sociotechnique autour des indicateurs alternatifs et au sein des différents réseaux qui s'en saisissent. Nous faisons dès lors preuve de vigilance avant et durant les entretiens, mais également au quotidien pour accumuler des comptes-rendus, des traces diverses. Il s'agissait de ce point de vue d'un prolongement de type ethnographique de notre enquête de terrain.

Nous avons notamment porté une attention toute particulière aux processus de mise en forme des indicateurs alternatifs. En effet, si l'expression est utilisée par tous les interlocuteurs auxquels nous avons eu à faire, les chiffres qu'ils recouvrent font l'objet d'un

nombre considérable de transformations selon qui s'en saisit. Ainsi, la production d'une série statistique, sa conversion sous la forme d'un indicateur, les diverses agrégations dont les indicateurs font l'objet, la composition d'un tableau de bord, son interprétation — toutes ces étapes dans la manipulation des inscriptions sont généralement très résumées par nos interlocuteurs durant les entretiens, et impliquent une lecture attentive pour comprendre quelles transformations les acteurs font subir aux indicateurs à travers des micro-opérations successives. Une même grandeur peut faire l'objet d'usages différents selon qu'un statisticien l'utilise dans une série statistique, ou un macroéconomiste comme un indicateur au sein d'un modèle (Desrosières 2008 *op. cit.*, Desrosières 2012). Nous avons donc été attentifs à reconstituer les chaînes métrologiques ainsi produites (Latour 1987).

Le fait de prendre pour objet principal d'une thèse les indicateurs alternatifs implique nécessairement une confrontation systématique à des outils techniques, qui méritent une compréhension fine. Cette technicité ne doit pas être contournée : c'est là l'une des principales difficultés de cet objet de recherche. Il existe une grande diversité d'indicateurs alternatifs qui tous présentent des spécificités. Les indicateurs environnementaux par exemple impliquent de disposer d'un certain nombre de connaissances sur ce domaine précis : réchauffement climatique, risques environnementaux, disponibilité des ressources, biodiversité. Les indicateurs sociaux étaient plus immédiatement à notre portée, de même que les indicateurs économiques, du fait de notre formation antérieure. Face à un indicateur composite, il faut être en mesure d'en saisir les diverses composantes, leur signification et leur mode de calcul. Il faut également connaître les opérations d'agrégation élémentaires : normalisation, calcul d'une moyenne arithmétique, d'une moyenne harmonique, pondération des variables, ajout de paramètres, etc.

Nous avons appliqué la même démarche concernant les procédures juridiques de mise en forme de textes légaux destinés à mettre en œuvre les indicateurs (pour l'essentiel dans la troisième partie de la thèse). Des auditions d'universitaires et d'experts à la production d'un rapport parlementaire, puis à la négociation sur le contenu d'un texte de loi, en passant par l'écriture d'amendements, ces opérations ont un impact considérable sur les effets réels du droit. Ce constat est identique concernant la production d'instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès 2005), dont les étapes doivent être analysées une à une.

4° Les archives

Dans le cadre de notre enquête de terrain, nous avons cherché à restituer le déroulement historique de la controverse autour de la mesure de la richesse. Le phénomène étudié n'ayant pas une ancienneté considérable — il se déroule sur plusieurs décennies — nous avons pu nous reposer sur la mémoire de nos enquêtés et sur la documentation qu'ils nous fournissaient pour reconstituer cette dimension socio-historique. Néanmoins, nous avons également été confronté au matériau spécifique que constituent les archives. En 2018, les archives personnelles de Danielle Mitterrand sont transférées vers le site de Pierrefitte-sur-Seine, au centre des Archives nationales. Parmi elles, on retrouve un nombre important de documents relatifs à la Fondation France Libertés qui accueille le FAIR, et notamment des éléments concernant la fondation et le fonctionnement de l'organisation. À l'occasion de ce transfert, nous obtenons via le responsable de la Fondation France Liberté et à l'appui de notre directrice de thèse le droit de consulter ces archives. Il s'agit de fonds privés, qui nécessitent donc une autorisation spécifique avant qu'il soit possible d'y accéder. Cette autorisation obtenue, nous nous rendons sur le site pour consulter les archives : il s'agit d'un unique carton de documents. Celui-ci comprend des comptes-rendus des réunions du FAIR, plusieurs rapports publics, de la documentation relative à diverses expériences de mise en œuvre d'indicateurs alternatifs, mais plus encore la correspondance par courriel des membres du FAIR, qui a été imprimée de manière systématique. Ce matériau rare nous a permis de reconstituer la dynamique de création du groupe et l'établissement d'une position commune à ses membres (*cf.* chapitre 3).

L'usage d'un carton d'archives ne diffère pas fondamentalement de celui que l'on peut faire des autres types de traces écrites mentionnées ci-dessus. Il les comprend toutes à lui seul : notes d'analyses, comptes-rendus de réunion, rapports publics, articles et prises de position de chercheurs. Néanmoins, cette documentation écrite n'est pas réunie suivant la même logique que celle qui prévaut pour les éléments que nous transmettent nos enquêtés : eux opèrent une sélection préalable. Face à un carton d'archives, c'est au chercheur de déterminer quels sont les documents pertinents ou non, sans qu'il puisse suivre le point de vue de ses enquêtés. *A contrario*, le sociologue peut également découvrir des documents que ses enquêtés ne lui auraient pas transmis sinon. Ainsi, il est inespéré de pouvoir accéder à

l'ensemble de la correspondance des membres d'un groupe et chaque fois que nous demandons à consulter des échanges de mail, nos enquêtés s'abstiennent de nous les transmettre (à une exception près : un collaborateur parlementaire nous donne accès à de nombreux documents de ce type).

Les archives ne sont pas uniquement conservées sous format papier. Nous sommes également confronté à des archives numériques. Pour l'essentiel, celles que nous consultons sont conservées sur les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat. En effet, la très grande majorité des documents faisant l'objet d'une discussion publique sont reproduits et enregistrés. Pour une proposition de loi donnée, on retrouve ainsi sur la même page du site internet les rapports législatifs, le texte de la proposition de loi, les amendements proposés et adoptés, le texte adopté et même les interventions des parlementaires lors de la présentation du texte. Quelques limites existent néanmoins en termes de disponibilité documentaire. La première proposition de loi déposée par Éva Sas est retirée avant discussion parlementaire et ne fait dès lors pas l'objet d'une reproduction dans les archives. De même, les auditions préalables à la constitution du rapport législatif ne font pas l'objet d'une conscription automatique : elles peuvent y être attachées (comme dans le cas de la proposition de loi déposée par Franck Montaugé en 2018, *cf.* chapitre 7), mais ne le sont pas toujours (comme dans le cas de la proposition de loi déposée par Éva Sas en 2015, *cf.* chapitre 6).

C — L'observation participante

La situation spécifique de notre thèse, le fait d'être co-financé par l'IDDRI et d'y passer plusieurs jours par semaine, le fait d'avoir une directrice de thèse qui est elle-même une actrice de premier plan dans la controverse sur les indicateurs alternatifs, sont autant d'éléments qui jouent un rôle dans la façon d'aborder notre enquête de terrain. En effet, nous sommes dès le début de notre recherche pris dans la configuration d'acteurs que nous entendons étudier.

1° De l'observation aux entretiens

Une telle situation offre à plusieurs occasions un prolongement ethnographique aux entretiens semi-directifs que nous menons. Par exemple, nous obtenons sans difficulté un entretien avec Claude Henry, chercheur associé à l'IDDRI et membre de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, quelques jours à peine après avoir découvert qu'il en avait été membre. Nous le rencontrons à l'occasion d'un séminaire résidentiel de l'IDDRI et il nous livre plusieurs éléments déterminants relatifs à sa participation à la Commission sur le mode de l'anecdote (*cf.* chapitre 2). Réciproquement, nos discussions régulières avec notre directrice de thèse portent sur le travail d'enquête, mais également sur le fond du sujet que nous étudions : celle-ci nous livre son analyse de la question et se positionne régulièrement dans la controverse. En 2018, nous décidons donc de réaliser un entretien avec elle afin d'obtenir un enregistrement de nos conversations et de faire le point sur toutes les questions que nous avons à lui poser sur les indicateurs alternatifs.

2° Les conférences

Ces prolongements ethnographiques se manifestent également à l'occasion de notre participation à diverses conférences. Ainsi, nous nous rendons par exemple en 2017 à un colloque organisé par le CESE intitulé « Réduire les inégalités, une exigence écologique et sociale », durant lequel nous rencontrons Romina Boarini de l'OCDE : notre échange nous offre d'emblée différents éléments relatifs au positionnement de l'organisation internationale sur la question des indicateurs alternatifs et nous découvrons à cette occasion qu'un débat — que nous ignorions jusque-là — oppose ses représentants à ma directrice de thèse (*cf.* chapitre 4). Nous découvrons également à cette occasion le travail d'Éloi Laurent, qui prend la parole à la tribune pour présenter ses recherches sur les indicateurs alternatifs. En 2018, nous participons au Forum International pour le Bien Vivre. Celui-ci est organisé par la métropole grenobloise et l'université de Grenoble-Alpes, plus précisément par les chercheuses qui ont contribué à l'échelle de la collectivité territoriale à la mise en œuvre d'indicateurs alternatifs afin de renouveler la conception des politiques publiques locales — notamment Fiona Ottaviani. À cette occasion, nous la rencontrons, ainsi que Géraldine Thiry,

une chercheuse belge spécialiste des indicateurs alternatifs. Cette réunion est également l'occasion pour nous de rencontrer l'essentiel des personnes qui ont mené des expériences à l'échelle des collectivités : Sébastien Keiff, Grégory Marlier. Nous y retrouvons également Florence Jany-Catrice, mais également Éva Sas.

Notre rattachement à l'IDDRI en tant que chercheur joue également un rôle important et offre d'autres prolongements d'ordre ethnographique à notre enquête de terrain. Ainsi, la même année, en 2018, nous participons à la conférence européenne intitulée *The Institutionalization of Degrowth & Post-growth : the European level*. Étant donné l'intitulé de notre propre recherche, qui fait apparaître le terme d'institutionnalisation, notre participation prend le caractère de l'évidence. Cette conférence voit notamment l'une de nos collègues de l'IDDRI, Elisabeth Hege, prendre la parole à la tribune aux côtés de l'économiste Gaël Giraud (par ailleurs proche dans ses prises de position de Dominique Méda et Florence Jany-Catrice) et du Marco Butti, Directeur général du département des affaires économiques et financières de la Commission européenne. Elle présente le travail de « l'équipe ODD » de l'IDDRI dont je fais partie, et aborde plusieurs thématiques dont nous avons discuté ensemble auparavant¹⁴. Cette même année ainsi que la suivante, nous réalisons également plusieurs interventions en tant que chercheur de l'IDDRI au ministère de la Transition Écologique et Solidaire (MTES), afin notamment de présenter notre recherche sur la loi Sas relative aux nouveaux indicateurs de richesse. Ces présentations prennent place dans le cadre d'un groupe de travail organisé par le Ministère pour développer la feuille de route française des ODD. Si nous n'avons pas nécessairement mobilisé ce matériau d'observation dans le cadre de notre démonstration, cette participation au processus nous a néanmoins renseigné sur la mise en œuvre des concertations avec la société civile organisée telles qu'elles sont encadrées par le Ministère. Elle nous a également mis au contact avec plusieurs personnes rencontrées précédemment, telles que la statisticienne de l'INSEE Claire Plateau.

¹⁴ L'année suivante, nous co-écrivons avec elle et une seconde collègue de l'IDDRI, Laura Brimont, un article à six mains sur les ODD (Hege, Brimont, Pagnon 2019).

3° Un chercheur intégré à la configuration étudiée

Notre participation à la configuration des acteurs étudiés découle également tout simplement de notre statut de chercheur. En tant que tel, nous participons à la controverse que nous étudions et nos productions sont examinées par nos interlocuteurs. Ainsi par exemple, Joseph Stiglitz s'enquiert des articles que j'ai pu écrire sur la question des indicateurs alternatifs et me prie de les lui envoyer. De la même manière, nous échangeons des articles avec Enrico Giovannini sur la question des ODD. Martine Durand nous demande quand nous comptons publier notre thèse et si nous souhaitons poursuivre nos échanges avec d'autres membres de l'OCDE sur des thématiques connexes.

Dans un autre ordre d'idée, Géraldine Thiry nous invite à donner un cours à ses étudiants, dans le cadre d'un master que dirige par ailleurs Florence Jany-Catrice. Fiona Ottaviani évoque la possibilité de publications conjointes à l'avenir, sur la question de l'institutionnalisation des indicateurs alternatifs. Notre participation à la configuration des acteurs que nous avons étudié impliquait dès lors pour nous un surcroît de réflexivité — elle était la conséquence directe de notre situation particulière en tant que chercheur doctorant.

IV — Situation de la thèse

A – Parcours de recherche antérieur et encadrement de la recherche

Étudiant à Sciences Po, nous nous sommes d'abord orienté vers la recherche en Relations Internationales et nous sommes passionné pour les questions de développement international. C'est tout particulièrement la question de la mesure du développement qui nous intrigue : les implicites normatifs de la notion, les modes d'objectivation de « niveaux de développement », le fait que cette question fasse dialoguer économie, science politique et sociologie — tout cela nous pousse dans cette direction de recherche. De surcroît, la question pousse à se confronter à l'une des thématiques centrales de notre temps : la richesse et le bien-être matériel comme finalités politiques principales de nos sociétés contemporaines. Nous découvrons notamment le travail de Gilbert Rist sur le sujet (Rist 2007), qui fut la toute première référence que nous conseilla notre future directrice de thèse.

Notre premier travail de recherche porte en 2014 sur le parcours intellectuel d'Amartya Sen et le succès de ses théories dans les organisations internationales. Nous cherchons alors à nouer trois fils biographiques ensemble : la trajectoire intellectuelle de l'auteur, ses prises de position universitaires et politiques et son parcours dans les organisations internationales. Au cœur de cette recherche se trouve un étonnement quant au succès de l'approche du développement humain, qui s'inscrit dans le cours de son travail intellectuel et constitue le cadre théorique du PNUD à partir des années 1990. La démarche de l'organisation s'appuie notamment sur un indicateur synthétique à la production duquel Amartya Sen contribue : l'Indice de Développement Humain. Celui-ci représente le prototype de l'indicateur alternatif synthétique et fait l'objet d'un nombre considérable d'emplois après que le PNUD le mette en avant : des organisations internationales, des chercheurs, des États, mais également des collectivités territoriales s'en saisissent. Cette découverte incidente des propriétés de l'IDH nous pousse à concevoir un premier projet qui viserait à étudier la concurrence des organisations internationales pour proposer un indicateur de développement de référence.

Après avoir validé un master de recherche en science politique à l'IEP de Paris, nous entreprenons une nouvelle formation, en Sciences économiques et sociales à la Sorbonne. Ce choix ne doit rien au hasard : nous souhaitons alors approfondir nos connaissances en sociologie et en économie avant d'aborder l'objet de recherche qui nous intéresse dans toute sa complexité et en explorant toutes ses facettes. Une lecture incidente nous pousse à repenser notre futur objet de recherche. En avril 2015, nous lisons un article dans le mensuel *Alternatives économiques* qui porte sur la loi Sas adoptée le 13 avril 2015. Il s'agit de la loi n° 2015-411 « visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques ». Cette lecture fait immédiatement écho à notre projet d'étudier la façon dont les indicateurs incarnent des conceptions alternatives du développement : le sujet serait alors transposé à la France et les indicateurs étudiés ne seraient sans doute pas exactement les mêmes, mais véhiculeraient eux aussi le projet de renouveler la mesure de la prospérité. Qui plus est, le vote de cette loi représentait l'opportunité d'une enquête de terrain sur le sujet.

C'est Dominique Méda qui rédige l'article en question. Nous connaissions déjà les travaux de la chercheuse relatifs au travail et avons notamment lu l'été précédent son essai

Le Travail, une valeur en voie de disparition ?, qui nous avait particulièrement marqué. Nous découvrons alors qu'elle a également publié un essai intitulé *Qu'est-ce que la Richesse ?* et que ses recherches portent aussi sur cette thématique. Nous en parlons à un camarade chercheur en sociologie au CSI qui nous indique que l'un de ses amis réalise une thèse sous la direction de Dominique Méda sur la production des chiffres du PIB par le département des comptes nationaux de l'INSEE, avec une perspective sociologique et ethnographique : il s'agit de Quentin Dufour (Dufour 2019). Nous décidons alors de le rencontrer et celui-ci nous encourage à proposer un projet de thèse à Dominique Méda. Nous écrivons à cette dernière quelques semaines plus tard, et la rencontrons peu de temps après. Elle se montre tout de suite vivement intéressée. La date à laquelle nous la rencontrons ne nous laisse cette année-là (en 2015) que peu de temps pour candidater à des financements de thèse.

L'année suivante néanmoins, elle nous encourage à nous rapprocher de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI) — un organisme défini par ceux qui y travaillent comme occupant une position intermédiaire entre une fondation de recherche et un *think tank*. En effet, la même année, l'institution publie un *working paper* co-signé par une chercheuse belge — Géraldine Thiry — qui appartient au même réseau de chercheuses et de chercheurs que Dominique Méda, ainsi que par l'économiste de l'IDDRI Damien Demailly. Nous contactons ce dernier qui nous explique qu'il a ouvert un pôle de recherche dans l'institution intitulé « Nouvelle Prospérité » et que l'IDDRI finance chaque année des thèses : il m'indique à ce titre qu'existent des financements proposés par l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) sous condition d'y associer un co-financier. Nous postulons à ce financement en renseignant l'IDDRI comme co-financier. Entre-temps, nous présentons notre projet de recherche devant l'équipe de l'IDDRI : une douzaine de personnes sont réunies pour nous écouter — notamment Tancrède Voituriez et Sébastien Treyer qui seront successivement nos encadrants de référence à l'IDDRI (Damien Demailly quitte l'IDDRI pour le think tank I4CE en 2018 et Tancrède Voituriez quitte la France quelques mois plus tard). Durant cette présentation, nous rencontrons également Michel Colombier, qui fait le lien entre les deux institutions (ADEME et IDDRI) et nous indique après la présentation que nous obtiendrons le financement. C'est l'économiste Patrick Jolivet qui valide notre projet de recherche pour l'ADEME et qui sera notre co-encadrant tout au long de ces années. Le contrat de recherche se présente donc comme un engagement tripartite entre

l'ADEME et l'IDDRI — les deux institutions qui nous co-financent et co-encadrent notre recherche — ainsi que l'IRISSO, le laboratoire de recherche que dirige Dominique Méda et que nous rejoignons donc, à l'Université Paris-Dauphine (Paris Sciences et Lettre).

Cette description de notre insertion dans une configuration de recherche spécifique ne serait pas complète si nous n'explicitons pas le fait que nous avons également postulé à un financement de thèse à l'université de Lille : nous nous rapprochons en effet à l'époque de Florence Jany-Catrice, ici encore sur le conseil de Dominique Méda, afin de lui exposer notre projet de thèse et de sonder les opportunités de financement dans une autre université. La chercheuse nous aide à reformuler notre projet et nous soutient dans le cadre d'une demande de financement. Néanmoins, le financement de l'IDDRI et de l'ADEME est acté avant que la procédure arrive à son terme à l'université de Lille : pour cette raison, nous faisons le choix d'accepter cette offre et de démarrer notre thèse sous la direction de Dominique Méda. Ajoutons encore que nous échangeons néanmoins régulièrement avec Florence Jany-Catrice durant le déroulement de notre recherche, de vive voix à l'occasion de séminaires et de congrès, par mails de manière régulière, mais également dans le cadre des deux entretiens que nous réalisons avec elle.

B – Rapport à la direction de thèse

Le positionnement de Dominique Méda dans l'espace universitaire français se double d'un engagement en faveur de l'objet qu'elle étudie, les indicateurs alternatifs, y compris sur le plan politique. Ainsi sa participation à diverses mobilisations contribue à ce que ses idées soient reprises par la motion transpartisane (Parti Socialiste [PS] et Europe Écologie Les Verts [EELV]) Utopia¹⁵. Dès lors, notre engagement en tant que doctorant sous sa direction pose nécessairement la question de la normativité de notre démarche et de notre à distance vis-à-vis de cet objet de recherche.

Dominique Méda a une position très centrale dans les réseaux d'acteurs qui portent les indicateurs alternatifs. Elle contribue même à thématiser cette cause en France à partir de son essai de 1999. Elle échange avec Patrick Viveret lorsque celui-ci publie son rapport en

¹⁵ Entretien réalisé avec Franck Pupunat, le 12 décembre 2019.

2003. Elle commande à Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice un rapport sur les indicateurs qui donnera lieu à la publication de leur ouvrage de référence sur les nouveaux indicateurs de richesse (Gadrey et Jany-Catrice *ibid.*) (cf. chapitre 1). Elle est auditionnée dans le cadre de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (cf. chapitre 2). Elle co-fonde le Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse (FAIR) (cf. chapitre 3). Autrement dit, elle est connue d'à peu près tous les interlocuteurs que nous avons rencontrés durant notre enquête de terrain. Cette situation a beaucoup facilité le déroulement de notre recherche. En effet, le fait de pouvoir mettre le nom de notre directrice de thèse en copie de nos mails de demande d'entretien nous a permis de n'essuyer qu'un petit nombre de refus. L'avantage était particulièrement sensible concernant les acteurs très favorables aux positions défendues par Dominique Méda ainsi que par le FAIR. En dehors de ces cercles, il était moins fort. Si les acteurs pris dans l'espace de la controverse sur les indicateurs alternatifs cherchaient à se positionner sur le sujet, les acteurs plus opérationnels et qui ne défendaient pas nécessairement de position spécifique étaient moins sensibles à cette « carte de visite » : hauts fonctionnaires, collaborateurs parlementaires, fonctionnaires internationaux ou territoriaux, etc.

A contrario, le fait de réaliser une thèse sous sa direction a pu occasionnellement susciter quelques difficultés. En effet, plusieurs de nos enquêtés ne partageaient pas les prises de position de Dominique Méda, voire s'y opposaient. Si ce n'est pas la raison qui nous a privé des quelques entretiens qui nous ont été refusés, nos interlocuteurs ont en revanche parfois adopté un discours critique vis-à-vis du discours de la chercheuse, ou bien un discours de justification de leur propre position préalablement critiqué par Dominique Méda.

C — Rapport normatif à l'objet étudié et distanciation analytique

Du fait de la situation générale de la thèse et de notre engagement dans cette recherche, nous avons toutes les chances d'être favorable aux thèses défendues par Dominique Méda. Dès lors, nous avons entrepris de ménager une distance par rapport à notre objet d'enquête et à notre encadrement. Pour ce faire, nous avons cherché à rendre compte des différentes prises de position et points de vue des participants à la controverse dans laquelle Dominique Méda était engagé, de façon symétrique (Bloor 1976). Autrement dit, il nous fallait mettre en regard sa position à elle et celle du FAIR avec le point de vue d'acteurs

en désaccord, bien qu'eux-mêmes engagés en faveur des indicateurs alternatifs. Par exemple, les membres de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, ou bien ceux de l'OCDE : le FAIR est né en réponse à la Commission (cf. chapitre 3) et Dominique Méda a critiqué le travail réalisé au sein de l'organisation internationale (cf. chapitre 4). En procédant ainsi, nous nous sommes progressivement immergé dans des réseaux d'acteurs différents, jusqu'à pouvoir rendre compte de leur vision de l'objet et restituer la justification de leur prise de position dans la controverse (Lemieux 2007, Barthe et al. 2013). Notre entreprise était même parfois facilitée par la volonté des acteurs eux-mêmes de justifier leur démarche (Boltanski et Thévenot 1991) — ainsi de nos interlocuteurs à l'OCDE ou à France Stratégie, déjà au fait des critiques élaborées par notre directrice de thèse et désireux d'y répondre point par point. Au demeurant, le fait d'être confronté à des acteurs particulièrement réflexifs, qui écrivent beaucoup et élaborent longuement leur position était un avantage de poids pour parvenir à reconstituer leur point de vue. De surcroît, aucun d'entre eux ne s'est jamais montré résolument hostile aux indicateurs alternatifs, ce qui réduisait la distance aux prises de position qu'ils pouvaient afficher. À ce titre, notre enquête nous mettait au contact d'une configuration d'acteurs à l'opposé d'un « terrain sans sympathie » (Herlin-Giret, Le Roux et Momméja 2019) : tous se montraient *a minima* soucieux de nous aider et intéressés par notre démarche — nous n'avons jamais eu à nous dissimuler.

L'enquête sociologique constitue en soi une forme d'engagement, au moins dans la configuration sociale étudiée. Néanmoins les motifs initiaux de cet engagement peuvent faire l'objet d'une distanciation grâce à la méthode scientifique (Elias 1993 [1983]). Si nous nous sommes donc engagés dans ce terrain fort d'un certain nombre de valeurs et motivé par notre *a priori* favorable aux indicateurs alternatifs, le dispositif d'enquête que nous avons mis en place nous a permis de nous en distancier, jusqu'à pouvoir rendre compte en détail des points de vue opposés exprimés par nos interlocuteurs quant à la définition et à l'usage des indicateurs alternatifs. À ce titre, nous préférons parler de « distanciation » plutôt que de « neutralité ». L'éthique du savant décrite par Max Weber (Weber 1917) a modelé les représentations méthodologiques de générations de sociologues. Néanmoins l'idée « neutralité axiologique » proposée dans la première traduction en français de la conférence, dans le cadre de l'ouvrage *Le Savant et le Politique* (Freund 1959), a fait l'objet de diverses critiques : l'expression ne serait pas une traduction adaptée du terme allemand *Wertfreiheit*

(composé littéralement des lexèmes valeur et liberté) (Colliot-Thélène 2003) et renverrait à une conception de la neutralité des sciences sociales éloignée de celle que prône le sociologue (Pfefferkorn 2014). Suivant la perspective méthodologique et axiologique que suggèrent de telles critiques, nous n'avons pas cherché à atteindre une forme de neutralité parfaite, mais à mettre à distance nos propres valeurs. Le principe de symétrie et l'accumulation d'argumentaires opposés nous semblent avoir été un dispositif efficace afin d'y parvenir.

Plus encore que de se distancier des prises de position de notre directrice de thèse, notre recherche a également impliqué de s'écarter de la définition de la situation (Thomas 1928, Merton 1995 [1949]) que celle-ci proposait. En effet, Dominique Méda avait connaissance dès le départ de la plupart des démarches de production et de mise en œuvre des indicateurs alternatifs que nous avons étudiée¹⁶. Dès lors, elle avait un avis sur le bien-fondé de chacune d'entre elles, une idée de son déroulement et un jugement sur son succès ou son échec. Par exemple, lorsque nous avons abordé la partie de notre terrain relative à la loi Sas, nous avons découvert que ce qui nous avait été présenté comme un échec n'était pas perçu ainsi par la députée et que les raisons de ce succès en demi-teinte étaient plus complexes que ce qu'une explication des oppositions politiques en jeu pourrait suggérer (cf. chapitre 6). Plus généralement, l'analyse scrupuleuse de la production des indicateurs alternatifs et des processus d'action publique qui les mettent en œuvre implique de reconstituer du tout au tout la définition de la situation, en croisant notamment les points de vue des acteurs pris dans le monde de l'administration publique. De ce point de vue, la minutie de l'analyse qualitative était la clef d'une possible distanciation vis-à-vis de notre objet d'étude.

¹⁶ Pas toutes cependant. À l'échelle des collectivités territoriales comme à l'échelle supranationale, nous avons découvert des démarches dont elle n'avait pas connaissance auparavant. Cf. partie 2 (chapitres 4 et 5).

V — Annonce de plan

Afin d'analyser les contraintes qu'exerce sur les indicateurs alternatifs l'espace social dans lequel ils se déploient, nous identifions plusieurs phases dans le développement et les transformations de la controverse. Notre démonstration s'articule autour de trois parties qui restituent ces phases. La première concerne la genèse sociale des indicateurs alternatifs et le déroulement de la controverse à laquelle ceux-ci sont associés. La deuxième se rapporte aux modes d'appropriation qu'a connus l'outil au sein d'univers sociaux séparés et structurés différemment. La troisième partie traite de l'institutionnalisation des indicateurs alternatifs à l'échelle nationale et plus spécifiquement des limites inhérentes à ce processus qui entend transformer les pratiques des acteurs de la sphère politico-administrative. La progression du plan permet de répondre à la problématique : la genèse permet de comprendre l'intention, la production des indicateurs ; l'appropriation la variation dans les usages des indicateurs ; la résistance institutionnelle la confrontation de l'outil aux structures existantes.

La première partie de la thèse traite de la genèse des indicateurs alternatifs et de leur développement sous la forme d'une controverse. Au départ, cette dernière consiste principalement en un débat sur le bien-fondé et les limites de l'accroissement de la richesse matérielle. Ce débat s'étoffe progressivement d'arguments nouveaux — sociaux, environnementaux — qui donnent lieu à la production d'indicateurs portés par des réseaux scientifiques et politiques variés, au niveau national comme international : l'espace de la cause s'élargit. Les indicateurs sont la courroie de transmission des clivages qui opposent ceux qui participent à cette controverse : universitaires, hauts fonctionnaires, organisations internationales, ONG... (Chapitre 1). Nous proposons ensuite une analyse plus détaillée d'un moment précis de la controverse. La Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi de 2009 médiatise fortement la thématique des mesures alternatives de la richesse et lui offre une consécration à la fois scientifique et politique. Elle inaugure une période de tentatives de mise en œuvre des indicateurs, marquée par la prééminence d'une conception experte du rôle des économistes qui les portent (chapitre 2). En réponse à ces travaux, les réseaux de chercheurs spécialistes de la question se coalisent pour nouer un dialogue critique avec la Commission : c'est ainsi qu'émerge le Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse (FAIR). Celui-ci se compose d'acteurs au profil différent de ceux de la Commission, qui portent une conception

statactiviste (Bruno et al., *op. cit.*) des indicateurs et entendent en faire un usage critique (chapitre 3).

La deuxième partie de la thèse porte sur les modes variés d'appropriation des indicateurs alternatifs. Que faire de tels indicateurs ? Chronologiquement, cette partie se situe après le *momentum* de 2008. Nous y observons comment différents réseaux d'acteurs se sont saisis de cet objet particulier. En suivant chacun d'entre eux, deux mondes (Becker 2010 [1982] *op. cit.*) finissent par se dessiner, qui rassemblent des acteurs aux propriétés sociologiques très différentes, dont les logiques varient quant à l'usage des indicateurs. À l'échelle nationale et supranationale d'abord, nous observons comment les « centres de calcul » prennent en charge la production de ces indicateurs alternatifs et produisent ainsi de nouveaux référentiels transnationaux de mesure — un espace de commune mesure (Desrosières *op. cit.*). Ceux-ci prennent principalement appui sur le rapport remis par la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (chapitre 4). À l'échelle infranationale ensuite, nous observons comment les collectivités territoriales s'approprient l'outil et lui donnent une traduction différente. L'objectif est ici de territorialiser les indicateurs, afin de produire une mesure de la richesse et du développement qui réponde aux spécificités de chaque territoire. Ces démarches répondent largement à l'ambition d'une production démocratique des indicateurs qui fait appel à la participation citoyenne. Les acteurs qui les portent s'inscrivent dans les réseaux critiques de la Commission et font partie du FAIR ou sont en dialogue avec celui-ci (Chapitre 5).

La troisième partie porte sur les résistances institutionnelles aux indicateurs alternatifs. Nous nous focalisons ici sur un cas d'étude : la loi de 2015 « visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques » portée par la députée écologiste Éva Sas, dont nous suivons la production et les effets. Une dernière étape est franchie à partir de l'appropriation de cet outil par les acteurs législatifs, qui créent un dispositif susceptible de transformer l'exercice pratique de l'action publique à l'échelle de l'État. Nous décrivons les écritures et réécritures de la proposition de loi pour rendre compte de la confrontation entre l'entreprise normative d'une députée et la résistance des institutions politico-administratives (Chapitre 6). Entre le rêve de la députée d'un « dépassement du PIB » et l'objet métamorphosé qui émerge du processus d'institutionnalisation de cet outil, un ensemble d'acteurs entre en jeu qui met en lumière ces

résistances institutionnelles : une fois la loi votée, il faut sélectionner des indicateurs pour produire un rapport d'évaluation des politiques publiques. Nous décrivons dans ce chapitre les transformations de cette sélection d'indicateurs depuis le vote de la loi jusqu'à l'usage que le gouvernement fait du rapport (Chapitre 7).

Première partie

Genèse et polarisation d'une controverse : la mesure de la richesse et les indicateurs alternatifs

« Pour débanaliser et surmonter l'amnésie des commencements qui est inhérente à l'institutionnalisation, il est important de revenir aux débats initiaux qui nous font apercevoir que là où il est resté un seul possible, il y a en avait plusieurs avec des camps attachés à ces possibles » (Bourdieu 1980b, p. 32-33).

Cette première partie se donne pour objectif de pallier « l'amnésie des commencements », face à des objets déjà inscrits dans le monde social, institués. En exposant le développement historique d'une controverse, il s'agit pour nous de cartographier les alternatives au PIB et à la croissance, qui sont autant de « camps ». Nous décrivons donc les arguments et ceux qui les portent, mais plus encore les outils qu'ils prônent et dont ils se dotent pour formuler ces alternatives, ces possibles¹⁷.

La controverse autour de la mesure de la richesse est ancienne : son origine est antérieure à l'émergence des indicateurs alternatifs. Ceux-ci se développent à partir des années 1970 et viennent alimenter, *instrumenter* la controverse. En effet, ils permettent aux acteurs qui mettent en cause le PIB et la croissance d'adopter eux aussi le vocable des chiffres, de la statistique — autrement dit de lutter sur un même terrain. En remontant le fil généalogique de la controverse, nous montrerons comment se dessine progressivement une polarisation des positions concernant les indicateurs alternatifs : certains acteurs souhaiteraient les voir se substituer au PIB ; d'autres au contraire entendent corriger la mesure de la croissance par ces indicateurs. Cette dichotomisation progressive renvoie

¹⁷ Dans son cours au Collège de France sur l'État, Pierre Bourdieu écrit encore : « l'histoire ferme l'éventail des possibles à chaque instant : on aurait pu ne pas faire du nucléaire, mais on a fait du nucléaire, on aurait pu ne pas faire une politique de l'immobilier fondée sur l'investissement individuel et l'aide à la personne, etc. [...] il y a des possibles qui sont révoqués une fois pour toutes, plus gravement que si on les interdisait, car on les rend impensables » (Bourdieu 2012, p. 185-187). Il s'agit en explorant l'histoire de cette controverse de rouvrir cet « éventail des possibles » pour donner à voir les alternatives. Concernant le projet d'une « Histoire des possibles », voir Deluermoz et Singaravérou 2016.

également à des conceptions divergentes des objets que gouvernent les indicateurs : prises de position radicale et réformiste s'affrontent — soutenabilité forte et faible dans le domaine environnemental, égalitarisme contre libéralisme dans le domaine social, par exemple. Le premier chapitre se présente donc comme un cadrage historique permettant de saisir le développement d'une configuration de laquelle émergent progressivement les indicateurs alternatifs. Pour cette raison, nous ne donnerons pas d'emblée une définition arrêtée de ce que sont ces indicateurs et nous suivrons les définitions qu'en donnent les acteurs — afin de respecter un principe de symétrie (*cf* introduction).

Les chapitres qui suivent respecteront ce principe puisque le chapitre 2 porte sur la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi et le chapitre 3 sur l'argumentaire critique construit par le FAIR, le Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse, dont les prémisses comme les conclusions sont opposées. Si le chapitre 1 se présente donc comme une analyse macrosociologique de la genèse des indicateurs alternatifs et du développement de la controverse, les chapitres 2 et 3 nous permettront d'entrer dans le détail des interactions entre acteurs au sein de deux microcosmes sociaux très différents. Ainsi, nous entendons produire une « photographie » d'un moment précis de la controverse, en étudiant la façon dont celle-ci s'est articulée entre 2008 et 2009 en France. Deux pôles opposés s'y distinguent nettement.

La commission Stiglitz-Sen-Fitoussi prône un travail renouvelé sur les « mesures de la performance économique et du progrès social » en regroupant des personnalités dominantes au sein du champ mondialisé de la discipline économique. Ces « experts » formulent des recommandations à l'intention des instituts statistiques, mais contribuent également à « mondialiser » la controverse autour de la mesure de la richesse. Le FAIR se distingue de la commission dans ses prises de position. Il prône des indicateurs différents — essentiellement des indicateurs synthétiques — mais encourage surtout à produire les indicateurs dans une interaction constante avec la « société civile » et « les citoyens » : l'expertise valorisée est d'ordre « dialogique » (Barthe et al. 2001).

CHAPITRE 1

Socio-histoire d'une controverse : la mesure de la richesse et son instrumentation progressive par les indicateurs

Ce premier chapitre se donne pour objectif de retracer la sociogenèse d'une controverse : celle qui porte sur la mesure du progrès économique et social. Chaque tentative de production d'une mesure a pu faire l'objet de controverses, mais ce n'est que progressivement que les argumentaires alternatifs ont été prolongés par l'usage d'indicateurs, au départ sur le mode du « statactivisme » (Didier, Bruno et Prévieux 2014, *op. cit.* introduction). En effet, l'évolution de cette controverse nous intéresse car elle est *instrumentée* par les indicateurs. Nous proposons cette notion pour décrire les ressources que confère l'enrôlement d'instruments, chiffres ou modèles pour soutenir une prise de position au sein d'une controverse¹⁸. Fondamentalement, les indicateurs alternatifs existent parce que la croissance s'impose progressivement comme l'horizon économique souhaitable des sociétés industrialisées. Au sein de la controverse, l'outillage des positions critiques par des indicateurs alternatifs fait donc pendant à l'outillage de la croissance par des techniques de mesures, des modes de diffusion et des discours de légitimation très fort. Cependant, les indicateurs se confrontent au PIB, dont la construction est consolidée par plusieurs décennies d'existence. L'un des enjeux de la controverse concerne donc la convergence des indicateurs portés par des collectifs divers dans une même critique du PIB et de la croissance économique en général.

En termes de construction, le matériau utilisé dans ce chapitre provient pour l'essentiel de sources secondaires : articles de revues scientifiques et ouvrages universitaires, essais et rapports publics, ou encore analyses historiques. Les événements et documents ici mentionnés sont orientés vers une reconstitution *généalogique* de la controverse. Il s'agira donc dans les pages qui suivent de montrer comment plusieurs faisceaux de causalité historiques se croisent pour faire émerger une controverse, puis comment cette dernière évolue au cours du temps pour finalement aboutir à la production d'indicateurs chiffrés. Le

¹⁸ Pour une analyse des spécificités que confère à la critique l'usage d'indicateurs statistiques, voir le chapitre de Luc Boltanski dans *Statactivisme, op. cit.*, « Quelle statistique pour quelle critique ? ».

mode de restitution que nous avons choisi est chronologique, par souci de clarté et de lisibilité. Ce chapitre entend restituer le paysage socio-historique dans lequel se développe la controverse. Il s'agit davantage d'esquisser un panorama de ce développement que de décrire avec finesse les structures sociales responsables de la fortune de telle ou telle idée, de tel ou tel indicateur. Il s'agit pour nous de nous interroger sur la genèse des phénomènes dont il sera question dans cette thèse et de « restituer l'historicité du monde dans lequel nous vivons, pour comprendre comment le passé pèse sur le présent » (Noiriel 2006, p. 4)¹⁹.

Il ne s'agit pas de proposer une histoire des idées détachée de tout substrat sociologique. Nous partons ici du principe que les « idées ne flottent pas dans les airs » (Risse-Kappen 1994) : ce sont des acteurs sociaux qui les portent et assurent, ou non, leur succès. Partant de ce postulat, nous avons cherché à redonner au développement des idées de croissance et à leurs critiques leur épaisseur sociale. Si ce chapitre fait régulièrement référence à l'approche française d'« histoire sociale des idées » (Matonti 2012), pour autant, nous sommes restés méfiants face à la notion d'influence que suppose le suivi d'une « idée »²⁰, et nous nous centrerons donc pour l'essentiel sur les indicateurs. Objets « solidifiés » qui résultent d'une certaine conception du progrès social et économique, ceux-ci se présentent sous la forme d'instruments qui ont le mérite d'être plus faciles à « suivre » que des discours ou des idées²¹. Une telle perspective rejoint plusieurs travaux récents d'histoire des idées qui mettent en avant l'analyse des dispositifs d'action publique résultant de la mise en œuvre des idées politiques²².

La notion éliassienne de « configuration²³ » offre un cadre analytique pertinent pour rendre compte du déploiement de cette controverse. Déjà utilisée pour décrire des configurations de « textes » (Caby et Chailleux, 2019) elle présente l'avantage de mettre en

¹⁹ En cela, la démarche socio-historique se distingue de celle de la sociologie historique qui cherche à restituer le développement d'un objet donné sur le temps long pour en comprendre les transformations.

²⁰ Cette méfiance nous a été transmise par Claire Lemerrier lors d'un séminaire à Sciences Po qui nous a progressivement conduits à nous intéresser, au-delà des discours sur la richesse, la prospérité ou le développement, aux instruments qui les faisaient vivre.

²¹ Nous remercions Mathieu Hauchecorne qui nous a confortés dans notre idée de suivre les indicateurs pour rendre compte de l'évolution des idées de progrès économique et social, lors du congrès 2019 de l'Association Française de Sociologie.

²² On retrouve une telle piste dans le chapitre 5 de la *Nouvelle Histoire des Idées Politiques* de Tournadre et Skornicki. Par ailleurs, Pierre Charbonnier se propose d'adopter la même direction suite à la rédaction de son ouvrage *Abondance et Liberté. Une histoire environnementale des idées politiques*.

²³ Voir notamment le texte *La Société des Individus*, écrit en 1939 et initialement conçu pour conclure son ouvrage *Le processus de civilisation*.

regard l'interaction entre divers objets par le simple fait d'appartenir à un même espace : la présence de la croissance comme boussole du progrès dans les sociétés occidentales ouvre la possibilité structurale qu'émergent diverses mesures alternatives de la prospérité. Plus ouverte que le concept de « champ », plus précise que celle d'« espace social », cette notion s'adapte par ailleurs à la reconstitution d'une dynamique historique de long terme. Elle permet de voir comment l'action conjointe de plusieurs acteurs crée un espace discursif où s'élaborent des positions antagonistes, susceptibles de voir émerger au cours du temps de nouvelles ramifications, de nouveaux argumentaires, de nouveaux discours, ou de nouveaux instruments. En ceci, elle est plastique. La configuration peut évoluer au cours du temps, ses contours se redéfinissent à mesure que de nouveaux acteurs y entrent ou en sortent, et les idées mêmes qui circulent en son sein se voient redéfinies à mesure que le temps passe. En ce sens, cette notion de configuration permet d'articuler l'analyse de plusieurs événements qui ne découlent pas des mêmes *causes* historiques. La configuration permet aussi de penser la rencontre de plusieurs chaînes causales autonomes²⁴, produisant des effets émergents, un « événement » au sein arendtien²⁵.

Comme décrit dans l'introduction générale de la thèse, plusieurs chronologies du développement des indicateurs alternatifs ont fait l'objet de travaux systématiques aux apports différents. Deux d'entre elles sont particulièrement importantes. D'abord, l'ouvrage de Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice sur les Nouveaux Indicateurs de Richesse l'est au premier chef, qui propose une définition spécifique de ce que sont ces indicateurs : des « indicateurs *composites* ou *synthétiques* nouveaux, [produits] soit en vue de comparaisons internationales, soit à des fins de mesure de variations dans le temps. Leur point commun est la volonté explicite de leurs concepteurs et propagateurs de contrebalancer les jugements de

²⁴ À ce sujet, voir l'*Introduction à la philosophie de l'Histoire* de Raymond Aron, qui s'ouvre sur une référence au travail de Condorcet sur les chaînes causales (Aron 1991 [1938]). L'idée est que plusieurs suites d'événements peuvent s'enchaîner de manière causale, suivant des modalités que peuvent décrire les sciences sociales, voir prédire. Néanmoins, ces chaînes de causalité se déroulent bien souvent dans des espaces autonomes les uns des autres, qui ne répondent pas nécessairement aux mêmes règles de fonctionnement. Dès lors, la rencontre de plusieurs chaînes de causalité issues d'espaces autonomes produit du « hasard », un hasard qui selon Aron caractérise le déroulement de l'Histoire humaine prise dans son ensemble. Plus récemment, Pierre Favre a proposé une relecture de cette notion de Condorcet pour conceptualiser le changement historique des sociétés et proposer une critique épistémologique des approches de science politique qu'il qualifie de « déterministes » (Favre 2005).

²⁵ La notion d'*Ursprung*, imparfaitement traduite en français par « origines » dans le titre de l'œuvre majeure d'Hannah Arendt, signifie le surgissement qui résulte de la combinaison inattendue, imprévue, indéterminée de plusieurs phénomènes historiques distincts. Ainsi du totalitarisme qui combine par exemple antisémitisme et impérialisme pour faire émerger une forme politique nouvelle. Voir *Les origines du totalitarisme*, 1951.

progrès purement économiques. Il s'agit donc dans presque tous les cas d'indicateurs "socio-économiques et écologiques" » (Gadrey et Jany-Catrice 2005, p. 5). Nous reprendrons cette définition à un détail près : l'aspect synthétique des indicateurs — nous tiendrons ici également compte des indicateurs présentés sous la forme de tableaux de bord²⁶ afin de rendre compte du développement de cet outil.

Encadré n° 1.1 : Indicateurs synthétiques et tableaux de bord

Au sein de la controverse qu'instrumentent les indicateurs alternatifs, une question récurrente se pose concernant la mise en forme des chiffres. Plusieurs auteurs proposent ainsi de présenter les indicateurs sous la forme d'indicateurs synthétiques, afin d'accroître l'impact de ceux-ci en termes de communication. Pour l'essentiel, ce choix porte sur la dimension politique de gouvernance des indicateurs : il s'agit de délivrer un message parlant, saisissable à la lecture d'un seul chiffre, en général pour alerter le lecteur sur une situation donnée — par exemple la chute de la « santé sociale » d'un pays (Miringoff et Miringoff 1999, Gadrey et Jany-Catrice, *op. cit.*, p. 44) ou l'état de la biosphère (Rockström 2009, Raworth 2012). Les indicateurs peuvent également faire l'objet d'une présentation sous la forme d'un tableau de bord. Cette image est présentée de manière systématique par nos enquêtés : symboliquement, les utilisateurs des indicateurs sont donc placés dans une position de gouvernants, de pilotes — les indicateurs viennent informer les gouvernants dans le cadre de la confection et du suivi des politiques publiques. Ce choix renvoie dès lors au « pilotage » de l'action publique, plutôt qu'à l'alerte proprement dite. En somme, les indicateurs composites visent à alerter les gouvernants comme la société civile, tandis que les tableaux de bord se présentent davantage comme des instruments de gouvernance destinés à la seule sphère politico-administrative.

Les deux auteurs proposent également d'entrer dans le détail de la composition de chacun des indicateurs retenus, ce que le présent chapitre n'ambitionne pas de faire : nous renvoyons donc le lecteur à leur ouvrage pour plus de précisions sur la construction statistique des indicateurs. La chronologie proposée par Didier Blanchet et Marc Fleurbaey présente quant à elle l'avantage d'une possible lecture synoptique sur le développement des indicateurs qu'ils retiennent comme s'inscrivant dans une approche « au-delà du PIB ». La définition implicite des indicateurs alternatifs dans leur ouvrage est à la fois moins critique et plus inclusive. De la même manière que pour l'ouvrage de Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, nous renvoyons à celui de Didier Blanchet et Marc Fleurbaey le lecteur concernant les détails relatifs à la production de chaque indicateur²⁷.

Dans une première partie, nous montrerons comment s'est progressivement constituée au cours du temps la controverse sur la mesure du progrès, en remontant à

²⁶ Notons que si l'ouvrage de 2005 se concentre sur des indicateurs synthétiques, le rapport public de 2003 dont il est tiré passe également en revue les indicateurs présentés sous la forme de tableaux de bord.

²⁷ L'ouvrage de Marc Fleurbaey et Didier Blanchet accorde plus de place à la aux indicateurs monétarisés, sa lecture est donc complémentaire de celle de Gadrey et Jany-Catrice.

l'émergence historique d'un État comptable de ses propres richesses. Nous mettrons également en évidence les premières mises en doute historiques du modèle économique de croissance devenu dominant dans l'après-guerre. Dans la deuxième partie, nous nous concentrerons sur le rebond qu'a connu la controverse dans les années 1960 et 1970, avec un resserrement sur la question de la croissance et du bien-être, et des limites environnementales de la croissance. Cette période nous intéresse tout particulièrement parce qu'elle voit se développer une critique articulée autour de chiffres alternatifs. Elle se clôt en 1973 par la montée de préoccupations nouvelles après le premier choc pétrolier, qui met en sommeil la critique chiffrée. Malgré ce sommeil relatif, plusieurs dynamiques connexes vont alimenter la production de chiffres alternatifs. La troisième partie de ce chapitre retrace ces dynamiques qui aboutissent à une renaissance de la controverse au tournant des années 2000, donnant à la configuration historique qui soutient les « mesures alternatives de la richesse » la forme qu'elle a encore aujourd'hui. Cette brève sociogenèse des indicateurs alternatifs nous permettra dans les chapitres suivants de plus amples observations sociologiques sur la controverse afférente ainsi que sur les acteurs qui y ont pris part.

I — Mise en mesure du progrès, hégémonie de la croissance et naissance d'une controverse

Plutôt que de chercher à restituer l'émergence progressive de questionnements philosophiques qui ont conduit à interroger des notions aussi vastes que le progrès, la richesse ou le bien-être²⁸, nous présenterons d'abord rapidement les sources généalogiques qui permettent de comprendre comment s'articule la controverse qui nous intéresse. C'est principalement l'agencement de techniques comptables, de nouvelles fonctions développées par les États occidentaux et de théories économiques aux soubassements philosophiques qui expliquent l'émergence de plusieurs perspectives différentes sur ce qui constitue la « richesse nationale » (A). Sans nous attarder sur le processus historique de lente sédimentation qui s'en suit, déjà analysé par d'autres (Lepenies *op. cit.*), nous montrerons comment ces divers faisceaux de causalité confluent dans l'émergence du PIB et plus encore dans les politiques de croissance, qui deviendront progressivement l'horizon même de toute politique

²⁸ Une telle démarche a déjà été entreprise. Voir notamment Méda 1999, 2008, 2013.

économique au sortir de la Deuxième Guerre mondiale (B). L'analyse de controverse implique néanmoins évidemment un pôle contradictoire : puisant dans une historiographie renouvelée (Pessis, Topçu et Bonneuil, 2013) nous montrerons que l'essor de l'idée de progrès qu'incarne la croissance économique a très tôt rencontré des résistances et suscité des mobilisations sociales, jusqu'à faire émerger plusieurs mises en doute de la pertinence de ce projet modernisateur, dont les arguments se retrouvent par la suite déclinés dans l'évolution de la controverse (C).

A – Les sources généalogiques de la mesure du progrès : histoires des techniques comptables et des débats philosophiques sur les *grandeurs* de l'économie

Une courte généalogie s'impose en premier lieu qui donne à voir les sources de la notion de progrès. L'idée d'une mesure d'un progrès collectif suit de près celle de l'émergence de l'État et c'est précisément avec le début de la modernité politique que cette notion va faire l'objet d'estimations chiffrées (1). Néanmoins, les dispositifs comptables mis en place afin de réaliser cette mesure, de même que les développements théoriques de l'économie politique vont concourir à une réduction de la notion de progrès collectif à des dimensions purement économiques (2). Cette tendance s'accroît avec le perfectionnement de la statistique. Le PIB naît dans les années 1930 et la « croissance » va progressivement devenir l'étalon premier du bien-être national et de son progrès durant tout le XXe siècle (3).

1° L'émergence de la conception moderne du progrès.

L'idée de progrès a une histoire millénaire, ainsi que le démontre Robert Nisbet dans son essai sur cette notion matricielle pour les sciences sociales et politiques : on en trouve déjà les fondements chez des auteurs classiques tels que Protagoras ou Platon d'après Robert Nisbet, mais c'est avec la religion chrétienne qu'elle prend son essor (Nisbet 1979). L'histoire de la philosophie retient comme une rupture les écrits de Saint Augustin sur la chute de Rome en 410, qui présentent le temps comme linéaire et non pas cyclique, et l'histoire humaine comme orientée vers une fin (Augustin 413-426). Ces conceptions sont présentées par Gilbert

Rist comme fondamentalement occidentales et enracinées dans la culture des sociétés européennes. Ce dernier présente le développement comme une « croyance occidentale » qui trouverait son origine dans la croyance religieuse au progrès, sans que les raffinements théoriques et objectivations quantitatives ultérieures en modifient le cœur (Rist 2007). Plus largement, la religion chrétienne aurait profondément modifié le rapport des êtres humains à leur environnement naturel, suivant une perspective que l'historienne Lynn White qualifie d'anthropocentrique (White 1967). Ce substrat culturel pose les fondements de ce que Dominique Méda appelle une « mystique de la croissance » (Méda 2013) : en s'appuyant sur le mythe de l'illimité (p. 14), la croissance constitue l'horizon de progrès des sociétés occidentales et joue un rôle fédérateur, propose une « cause commune » (p. 17). La croissance crée ainsi un lien d'ordre religieux entre les individus d'une même société (au sens littéral, Durkheim 1912, Méda 1995, 2013).

La révolution scientifique de l'héliocentrisme au début de l'époque moderne contribue également à transformer en profondeurs les représentations du monde : Alexandre Koyré parle ainsi d'un passage « du monde clos » correspondant aux représentations de la Grèce antique « à l'univers infini » que la nouvelle acception du temps et de l'espace permettait aux « modernes » de concevoir (Koyré 2011 [1957]). Cette période historique marque également l'essor de l'approche scientifique, à laquelle s'adosse la transformation des représentations, ainsi que l'appréhension du progrès. Les historiens datent aux environs de 1624 la publication de l'ouvrage de Francis Bacon, *La nouvelle Atlantide*, qui est le premier auteur à employer le terme de progrès dans un sens d'amélioration et non plus uniquement spatial (Méda *ibid.*).

L'historien des idées Frédéric Rouvillois situe entre les décennies 1680 et 1730 la formulation systématique de l'idée de progrès : les connaissances scientifiques et techniques, mais également les mœurs et institutions publiques seraient destinées à se perfectionner au cours du temps suivant un processus incrémental et infini (Rouvillois 2011). L'essor de la science moderne, la généralisation de l'écriture et les nouvelles techniques d'objectivation par les chiffres participent donc de l'institutionnalisation progressive de cette notion. Si l'histoire de la philosophie fait des Lumières le moment par excellence de plein déploiement de cette notion, celle-ci se cristallise donc néanmoins de façon plus précoce. D'autres auteurs insistent quant à eux sur le moment fondateur de la Révolution française, tel Reinhart

Koselleck dans *l'Introduction à la sémantique des temps historiques* (1988). Avec cet événement politique émerge tout un lexique nouveau de notions qui vont servir aux hommes à se projeter dans le futur et à appréhender le présent sous un jour différent : « modernité », « progrès », « développement ». Le « régime d'historicité » caractéristique de la modernité s'installe durablement à l'occasion de cet événement politique et social fondateur, qui fait une place immense au futur, contrairement à ceux qui l'ont précédé (Hartog 2003).

L'ouvrage de Condorcet écrit pendant la Terreur incarne parfaitement cette évolution : il y fait montre d'un optimisme téléologique arrimé à l'idée de progrès des sociétés humaines (Chouillet et Crepel 1997). Par ailleurs, il n'est pas anodin que la culture scientifique et mathématique fasse de Condorcet l'un des penseurs précoces des sciences sociales : il propose le terme « d'arithmétique politique » pour désigner une discipline à venir qui serait capable par la mesure et l'analyse chiffrée de dessiner les contours d'une société meilleure et de fournir aux dirigeants politiques des outils pour parvenir à la réaliser.

C'est précisément cet outillage de la notion de progrès par les chiffres qui pousse Philipp Lepenies à faire remonter la généalogie de l'idée de croissance à William Petty, lui aussi promoteur d'une arithmétique politique. Dans *The Power of a Single Number* il relate la première estimation du revenu national que propose l'auteur anglais au XVII^e siècle (Lepenies 2016). Il s'agissait alors de répondre à la demande politique d'évaluation des forces productives sur le territoire national, dans le cadre d'une politique mercantiliste²⁹. Il s'agit selon lui du premier jalon qui poussera ensuite Colin Clark puis Simon Kuznets à raffiner les outils mathématiques à leur disposition pour produire de telles estimations : dans tous les cas, l'idée est de produire un chiffre unique susceptible d'exprimer le progrès économique d'une nation, un chiffre destiné au pouvoir politique dans une perspective gestionnaire. Notons que dans le cas de ces deux derniers auteurs, le revenu national en tant que notion n'avait pas pour but d'estimer le bien-être collectif de la population. Le premier se montre très critique quant à cette identification dans son ouvrage *Growthmanship* (Clark 1962) qui dénonce la fétichisation de la croissance, tandis que le second déclare dès 1948 que ses

²⁹ Ce terme est classique en histoire de la pensée économique. Il désigne la tendance à l'époque moderne qui consiste à faire de la possession par la couronne des biens sur le territoire national l'étalon de la puissance, économique comme militaire.

travaux sur l'estimation statistique du revenu national ont pour objectif de mesurer le volume de l'activité économique et en aucun cas le bien-être.

2° La réduction de la notion de progrès à l'accumulation matérielle et la naissance de l'économie en tant que discipline

À la production de nouveaux moyens de mesure de la richesse économique correspondent diverses évolutions dans la manière de concevoir celle-ci. Dès son origine, la science économique opère un « coup de force » en imposant une définition spécifique de la richesse (Méda 1999). L'ouvrage généralement retenu pour marquer la naissance à la discipline économique est celui d'Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* publié en 1776. Dans celui-ci, l'auteur aborde rapidement la question de la nature pour s'attarder bien plus longuement sur les causes. Il faut néanmoins en retenir l'assimilation de la richesse aux biens et services qui transitent par le marché et font l'objet d'une valorisation monétaire. Une telle définition est assumée encore plus explicitement chez Thomas Malthus dans ses *Principes d'économie politique* en 1820, qui revendique l'impossibilité pour une discipline authentiquement scientifique de donner un prix à des choses qui n'en reçoivent pas spontanément sur le marché, n'ont pas de matérialité et ne découlent pas d'un travail de production. Dès lors, l'économie en tant que discipline ne donne un prix qu'à ce qui est produit. Ce raisonnement autorise l'idée d'une croissance de la production nationale nécessairement bénéfique à la collectivité.

La question des déterminants de la croissance telle qu'elle s'exprime dans les premiers traités d'économie mérite également de retenir notre attention, car elle exprime en creux les raisons pour lesquelles celle-ci est devenue un objectif politique en soi. Adam Smith comme David Ricardo voyaient tous deux dans la croissance de la production matérielle un bienfait, mais ni l'un ni l'autre ne pensaient possible son augmentation infinie. Pour David Ricardo notamment, l'idée de rendements décroissants de l'investissement allait à l'encontre de cette éventualité. Il est le premier à introduire la notion de « stagnation séculaire » : idée qui correspond au fait que la satisfaction progressive des besoins élémentaires joue en défaveur d'une augmentation continue de l'investissement et donc de la croissance économique. De

son côté, John Stuart Mill considère d'un œil positif cette éventualité³⁰, puisque la pleine satisfaction des besoins matériels des êtres humains inaugurerait pour lui un déplacement de l'activité vers les œuvres culturelles et sociales (Stuart Mill 1848). On retrouvera plus tard ce même argument chez John Maynard Keynes (Keynes 1930). Dès lors, l'identification de la croissance de l'activité économique à une progressive satisfaction des besoins vitaux des êtres humains date des économistes classiques (qui écrivent au XVIIIe et XIXe siècle)³¹.

Avec la « révolution marginaliste », William Stanley Jevons et Alfred Marshall vont identifier la richesse à la désirabilité du produit : c'est la propension à arbitrer en fonction de l'achat d'un bien plutôt qu'un autre qui serait responsable du prix qu'il recevra sur le marché, et qui traduit donc implicitement la valeur qui lui est accordée. Léon Walras propose quant à lui une déclinaison de cet argument en raisonnant à partir de la « rareté », notion qui présente l'avantage d'une possible traduction mathématisée. Dans ces différents cas de figure, la richesse collective en tant que grandeur mesurable est réduite à la valeur que peut obtenir un bien ou un service sur le marché, ainsi que le note Jean-Marie Harribey (2013).

3° La naissance du revenu national et la production de « l'économie nationale »

Suite à la crise financière, économique et sociale américaine de 1929, un rapport public est commandé par le Congrès américain à Simon Kuznets. Celui-ci propose un chiffrage de l'activité économique pour la période 1929-1932³². Ces travaux débouchent en 1934 sur une publication dans laquelle il mesure les variations dynamiques de l'économie grâce à un indicateur de revenu national. Notons toutefois que le père du PIB fait lui-même preuve d'une grande prudence quant aux possibles usages de l'indicateur, ainsi dans ce même rapport celui-ci écrit :

Le bien-être d'une population peut à peine être inféré de la mesure du revenu national. Si le PIB grimpe, pourquoi l'Amérique décline-t-elle ? On doit garder en tête les distinctions entre quantité et qualité de

³⁰ Il parle à ce sujet « d'état stationnaire » de l'économie.

³¹ L'histoire de la pensée économique distingue deux périodes : celles des économistes classiques, et celle des économistes néoclassiques, avec pour point de rupture approximatif la révolution marginaliste, dont traite le paragraphe suivant.

³² Il proposera plus tard des estimations pour la période 1919-1938.

la croissance, entre coût et revient, et entre le court et le long terme. Se fixer pour objectif plus de croissance devrait impliquer de spécifier plus de croissance de quoi et pour quoi³³. » (Kuznets 1934)

Le concepteur des premiers chiffres de la croissance mettait donc lui-même en garde les pouvoirs publics contre une interprétation abusive de ces séries statistiques. Il distingue ici nettement le *welfare* (bien-être) et le *national income* (revenu national) et souligne que l'un n'est pas réductible à l'autre. Il insiste sur les limites de son outil qui ne permet notamment pas d'explicitier le contenu qualitatif de l'activité économique. Enfin, il avertit son lectorat que fixer politiquement des objectifs en termes de croissance devrait nécessairement impliquer de distinguer de quelle croissance il s'agit, par exemple, de quel secteur économique, et d'explicitier par ailleurs la finalité politique d'un tel accroissement de l'activité économique.

Encadré n° 1.2 : Simon Kuznets

Immigré biélorusse, Simon Kuznets étudie l'économie à l'Institut universitaire de Kharkiv avec une perspective transdisciplinaire. Il réalise un mémoire de recherche sur Schumpeter, qu'il présente dans le cadre de sa maîtrise à Columbia, une fois arrivé aux États-Unis. Diplômé de l'université américaine, il y réalise une thèse sur le mouvement séculaire des prix et de la production et acquiert son doctorat en économie en 1926. Il intègre le NBER (*National Bureau of Economic Research*) américain l'année suivante, qu'il quitte en 1931 pour devenir professeur à l'Université de Pennsylvanie. Pour le compte du NBER et sous la direction de Wesley C. Mitchell (son directeur de thèse), il réalise les premiers travaux d'estimation du revenu national américain. En 1936 il prend la direction de la Conférence sur la Recherche, le Revenu et la Richesse qui réunit chercheurs et élus. Durant la guerre, il rejoint pendant deux ans le Bureau de la Planification et des Statistiques. En 1954, il devient professeur à l'Université John Hopkins, puis à l'Université Harvard à partir de 1961. Dans la continuité de ses travaux d'estimation des tendances de l'activité économique, il étudie la croissance et ses moteurs. L'ensemble de ses recherches est couronné en 1971 par l'obtention du prix de la Banque de Suède en science économique en mémoire d'Alfred Nobel.

Dès le départ, le revenu national relève de l'instrument d'action publique. Il a certes été produit par un chercheur, mais pour un usage bien spécifique : mesurer la récession économique et donner un aperçu des secteurs en difficulté, afin de savoir comment agir politiquement, à l'échelle fédérale, sur « l'économie ». L'émergence de cet indicateur est indissociablement liée à l'essor des services administratifs de mesure aux États-Unis, ainsi que le décrit Emmanuel Didier dans *En quoi consiste l'Amérique* (Didier 2009). Si l'on suit Emmanuel Didier, l'économie nationale américaine acquiert à travers la mise en mesure de ses activités productives une *consistance* qu'elle n'avait pas auparavant. La statistique — outil de représentation par excellence de l'État — permet non seulement de donner une image de

³³ « The welfare of a nation can scarcely be inferred from a measure of national income. If the GDP is up, why is America down? Distinctions must be kept in mind between quantity and quality of growth, between costs and returns, and between the short and long run. Goals for more growth should specify more growth of what and for what ». Traduction de l'auteur.

l'économie nationale, mais également d'agir sur celle-ci. De ce point de vue, il faut noter que le rôle du PIB est fonction de la capacité des services de l'État à produire les statistiques sur lesquels il repose : le chiffre est le produit d'une série d'opérations de mesure qui, pour faire l'objet de procédures spécifiques et systématisées, n'en contiennent pas moins une part irréductible de contingence — on peut par exemple considérer de ce point de vue que de telles opérations permettent aux comptes nationaux de l'INSEE de *performer* l'économie nationale française (Dufour 2019). Pour Timothy Mitchell, l'émergence de l'économie en tant « qu'objet » imaginé, défini et perçu par les économistes et les services de l'État résulte d'un assemblage à la fois matériel et social de théories économiques, de nouvelles formes de calcul, de représentations culturelles, qui ne peut exister sans l'appui de divers projets politiques (notamment concernant l'attribution de droits de propriété) (Mitchell 1998). Ainsi un objectif politique tel que la croissance ne peut exister sans une infrastructure comptable solide. De ce point de vue, l'économie comme « objet », comme « science » ou comme mode d'action politique, n'acquiert sa réalité et sa force qu'à condition que préexistent déjà un langage et des nomenclatures statistiques fiables.

Ainsi, d'après Mathias Schmelzer, l'essor du « paradigme de la croissance » a été rendu possible par la juxtaposition de trois préconditions : une théorie économique solide de l'accumulation matérielle, qui se développe au XIXe siècle, l'essor de la statistique qui permet de penser un unique indicateur d'activité économique, qui émerge quant à elle entre les décennies 1920 et 1930 puis s'installe dans le paysage politique suite à la grande dépression, et enfin un consensus politique et théorique autour des recettes de politique économique qui s'enracine avec la synthèse keynésienne au sortir de la guerre, du fait des nécessités de la reconstruction (Schmelzer 2016).

En 1955 l'économiste Arthur Lewis publie *The theory of economic growth* en indiquant dans sa préface que rien n'a été publié sur le sujet de la croissance économique depuis un siècle³⁴ (Schmelzer *op. cit.*). C'est à partir des années 1950 en effet que la discipline économique embrasse la question à nouveau et c'est durant cette période que théories de la

³⁴ À l'exception notable de l'ouvrage de Joseph Schumpeter de 1912, *The theory of economic development*.

croissance, nouveaux instruments de mesure et consensus politique vont s'articuler pour donner naissance à ce paradigme.

B – Théorie économique et consensus politico-administratif à l'origine des politiques publiques de croissance

La Deuxième Guerre mondiale constitue un tournant dans le développement de l'articulation entre théorie économique et économie politique. Après-guerre, les perfectionnements de l'analyse économique et l'essor de la synthèse keynésienne vont enraciner l'idée d'une croissance comme finalité par excellence de toute politique économique (1). Adossée à cette nouvelle armature théorique, une nouvelle génération de politiques publiques va être mise en œuvre par les pays industrialisés, se donnant pour objectif la recherche de la croissance économique. Durant la Guerre froide, un compromis politique s'établit autour de l'objectif de l'accroissement de biens matériels, au point de constituer une forme de « paradigme de la croissance » (Schmelzer 2016 *op. cit.*) valable tant sur le plan de la compréhension scientifique du monde social et économique que sur le plan de la conception même des politiques publiques (2). C'est l'action de « modernisateurs » (Fourquet 1980, Dulong 1997, Gaïti 2002) au sommet de l'État qui rend possible l'articulation entre cette nouvelle conception de la croissance issue de la théorie économique et sa généralisation en tant qu'objectif politique. La réorganisation progressive de l'administration autour de cet objectif va en effet contribuer à la progressive « naturalisation » de la grandeur économique (Demenge 2021) (3).

1° Renouveau de la théorie économique et émergence de la croissance comme objectif

L'introduction des statistiques du PIB dans la théorie économique et dans les modèles prévisionnels que produit la discipline assure à la notion de croissance une grande fortune parmi les économistes, au point d'en faire la variable centrale de la macroéconomie au cours de la deuxième moitié du XXe siècle. Un premier déplacement théorique majeur s'opère dès lors que les théories du cycle, qui canalisent l'essentiel de la production intellectuelle en

matière macroéconomique jusque-là, font place à l'idée d'une augmentation tendancielle du revenu national. Victor Demenge a démontré à ce titre l'importance des travaux de François Perroux³⁵ dans le travail de représentation de la croissance. En France, c'est notamment à ses équipes de recherche que l'on doit les premiers graphiques qui représentent les sinusoïdes du PIB s'élevant *en moyenne* et sur le *long terme* malgré les périodes de retournement de cycle. Ses épigones à la faculté de droit de Paris fourniront avec lui le vocabulaire (« récession », « croissance »), les méthodes (statistique, historique), les représentations (graphiques, courbes de croissance) et les concepts (« croissance séculaire ») nécessaires à l'implantation de l'idée de croissance dans le monde académique. Ils lui donneront également ses lettres de noblesse en faisant d'auteurs comme John Maynard Keynes des « classiques » de l'économie³⁶.

En termes de modèles théoriques, la Deuxième Guerre mondiale marque l'essor du « keynésianisme de la synthèse », aussi appelé « synthèse néoclassique », puisque s'y rencontrent et s'y confondent les hypothèses de Keynes et de l'économie néoclassique sous une forme modélisée et synthétique. Alors que les travaux de John Maynard Keynes ne considéraient pour l'essentiel que la dimension cyclique de l'activité économique, deux auteurs ont travaillé à adapter les hypothèses du père de la macroéconomie moderne pour rendre compte de l'augmentation tendancielle du revenu national : Domar en 1942 et Harrod en 1947 — on parle en macroéconomie de modèle Harrod-Domar (Blanchard et Cohen 2013). Ceux-ci proposent d'envisager l'accumulation progressive des facteurs de production que sont la main-d'œuvre et le capital, mais restent pessimistes quant à la possibilité d'un accroissement continu et équilibré de ceux-ci. La notion de « sentier de croissance équilibrée » d'une économie nationale émerge notamment avec les travaux de Robert Solow, pour lequel existent certains déterminants de la croissance économique, liés notamment à l'augmentation de la population, l'accumulation de capital et à la productivité du travail. Plus encore, les recherches du Nobel d'économie ont mis en évidence l'importance du facteur technologique dans les équations de croissance : il est notamment à l'origine de la notion de

³⁵ Docteur à 23 ans, agrégé de droit en 1928, titulaire d'une bourse de la fondation Rockefeller qui lui permet de devenir à Vienne l'élève de Joseph Schumpeter, François Perroux devient ensuite professeur d'économie politique à la faculté de droit de Lyon puis à Paris, et termine sa carrière comme professeur au Collège de France (de 1955 à 1974).

³⁶ Victor Demenge, communication au congrès 2021 de l'Association Française de Sociologie, Réseau Thématique n° 27 « sociologie des intellectuels et de l'expertise », panel « prévoir en économiste », le 9/7/2021.

« résidu » (Solow 1956). Cette notion renvoie à l'existence d'une part de croissance que n'expliquent ni la quantité de travail ni la quantité de capital, une part résiduelle donc, qui serait liée à un facteur alors présenté comme exogène : l'innovation technologique. L'auteur compare cette dernière à une « manne », reprenant à son compte l'image biblique d'une ressource apparaissant miraculeusement. Comme les économistes « classiques », Robert Solow constate que la production économique est systématiquement confrontée à des rendements décroissants, si bien que seul le progrès technique est susceptible d'assurer une croissance continue.

Encadré n° 1.3 : le calcul du PIB

Diverses manières de calculer le PIB existent :

– Une première façon de faire consiste à agréger les valeurs ajoutées produites secteur par secteur, c'est-à-dire le prix de ventes des biens et services défalqué du prix des consommations intermédiaires nécessaires à la production.

– Les comptes nationaux peuvent également évaluer le revenu national à partir de la demande : on prend alors en compte la consommation, l'investissement, les dépenses gouvernementales et la différence entre exportations et importations.

– Enfin, une dernière manière de faire part au contraire du revenu et agrège salaires, loyers, intérêts, profits, taxes et revenus issus de l'étranger, avec un paramètre d'amortissement.

Le chiffre ainsi obtenu correspond au PIB nominal. Pour mesurer la croissance, c'est-à-dire la variation du PIB dans le temps, on utilise le PIB « réel ». Celui-ci est obtenu en soustrayant au PIB nominal un « déflateur » qui correspond à une estimation de l'inflation — une année de référence doit alors être choisie pour comparer avec l'année en cours.

La période d'après-guerre connaît une floraison de développements dans le domaine académique de la macroéconomie. Il est intéressant de noter que de telles représentations ont en commun de faire de l'accroissement du revenu national le but premier de toute forme d'action sur un facteur ou un paramètre du système économique — ce qui équivaut implicitement à faire de la croissance l'objectif de toute forme de politique publique en matière économique.

Une fois justifié et généralisé l'usage du PIB dans les modèles économiques, celui-ci est progressivement mis en lien avec un grand nombre d'autres variables déterminantes du fonctionnement des économies nationales. Pour ne citer qu'une de ces relations, la plus importante, car la plus significative de l'importance politique que prendra le PIB, mentionnons la « loi d'Okun ». En 1962 le statisticien et économiste Arthur Okun produit une étude qui met en avant la corrélation entre augmentation du PIB et réduction du chômage

(Okun 1962). Bien que retravaillée par la suite pour montrer que cette relation entre les deux termes varie selon les contextes et les économies nationales (Aglietta 1974), cette relation va justifier l'idée que la croissance est bel et bien le moyen par excellence pour atteindre l'objectif politique du plein emploi et réduire le chômage. C'est précisément cette articulation entre ces dimensions qui donne au PIB toute sa centralité : il devient l'étalon à partir duquel sont bâtis tous les modèles prévisionnels sur les états futurs de l'économie nationale. Les idées de « réalité » économique, d'évolution « naturelle » de la croissance découlent de cette façon spécifique d'attribuer des causalités aux mécanismes économiques en modélisant les effets de diverses variables sur le PIB. En cherchant à anticiper l'évolution du système économique afin de « s'y faire », les modèles ainsi produits contribuent à « faire » l'économie (Angeletti 2011). Dès lors, en faisant ainsi émerger de nouveaux paradigmes, les développements de la théorie économique transforment également l'action de l'État sur l'économie.

2° De nouveaux paradigmes et de nouveaux instruments : consensus keynésien et hégémonie de la croissance.

L'un des apports des travaux de Keynes consistait à dépasser le dogme du laisser-faire très implanté dans la discipline en insistant sur la nécessité d'une intervention de l'État, qu'il s'agisse de modifier l'offre de monnaie en circulation, d'agir sur la dépense publique ou de réguler le marché de l'emploi³⁷. En se diffusant parmi les pays occidentaux, la synthèse keynésienne (appelée « néo-keynésianisme ») a largement contribué à promouvoir des instruments permettant aux grands commis de l'État d'agir sur l'économie. C'est l'une des raisons majeures pour lesquelles la classe politique s'aligne sur une forme « consensus keynésien » aux États-Unis comme en Europe (Hall 1989)³⁸. Peter Hall écrira au sujet du consensus keynésien qu'il a été à l'origine d'un nouveau « paradigme de politiques publiques » (Hall 1993) dans la période d'après-guerre. L'idée prévaut chez lui qu'à l'image

³⁷ Keynes introduit en économie l'idée d'« équilibres de sous-emploi », c'est-à-dire d'états stables du système économique où tous les travailleurs ne disposent pas d'un emploi, sans que cela ne génère de déséquilibre économique. Cette idée s'oppose frontalement aux modèles classiques d'une économie autorégulée.

³⁸ L'influence du keynésianisme s'exerce par ailleurs sur toute la surface de l'échiquier politique. Mathieu Fulla a notamment montré comment celui-ci s'était progressivement substitué au paradigme marxiste dans les instances du Parti socialiste en France, entre les années 1970 et les années 1980 (Fulla 2016).

d'un paradigme scientifique établissant les critères d'une « science normale » (Kuhn 1962), la production des politiques publiques peut atteindre un état normal durable : à chaque situation répondent des politiques publiques qui appartiennent à un même répertoire administratif et politique stabilisé.

En France, le tournant cognitiviste en science politique propose la notion très proche de « référentiel d'action publique » : les agents de l'action publique ont intégré une certaine vision du monde, valorisent les mêmes éléments dans la gestion des questions politiques, lisent les événements à travers une même grille d'analyse et supposent l'existence de mêmes mécanismes causaux (Muller 2000). De ce point de vue, le référentiel faisant de la croissance la finalité première de toute politique économique semble toujours bien implanté aujourd'hui en Europe (Thiry, Sébastien, Bauler 2016, Lachaize et Morel 2013). En effet, du point de vue de l'État, la croissance ainsi modélisée présente un grand nombre d'avantages : réduction du chômage, augmentation du pouvoir d'achat pour les consommateurs, réduction de la dette publique, augmentation des recettes publiques.³⁹ .

Dans la même veine que pour la notion de paradigme des politiques publiques, Mathias Schmelzer propose la notion de paradigme de la croissance pour décrire l'installation progressive et transnationale d'une même conception de la prospérité et la mise en œuvre concertée de mêmes objectifs de politiques économiques par les pays occidentaux. D'après lui, c'est l'action conjointe de plusieurs « mandarins » de l'économie qui va progressivement conduire les organisations internationales à adopter ce prisme de lecture monolithique de la prospérité économique. Son travail de recherche souligne le rôle prépondérant de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) dans la mise en place et la diffusion mondiale de ce paradigme, notamment à travers la fixation d'objectifs standardisés, de « cibles » de croissance adoptées à l'unanimité par les pays appartenant aux mêmes catégories de revenu (Schmelzer *op. cit.*). La capacité de l'organisation à produire des statistiques de croissance, à réunir dans un même lieu les représentants d'un nombre

³⁹ Progressivement, la gestion macroéconomique de la nation se borne au cadre du « carré magique de Kaldor ». Cette représentation graphique est un lieu commun de l'enseignement en macroéconomie : les quatre variables cardinales de la gestion macroéconomique que sont la croissance, l'inflation, l'emploi et la balance commerciale y sont présentées sous la forme d'un carré. Le qualificatif de magique provient de ce que ces objectifs sont considérés comme irréalisables en même temps. Nicolas Kaldor était professeur d'économie à Cambridge et l'un des principaux représentants de la théorie post-keynésienne outre-Manche. Il a également été à de multiples reprises conseiller économique de plusieurs gouvernements travaillistes.

considérable d'États-nations, à fournir des analyses économiques clef en main qui réunissent toutes les conditions du discours expert — tout cela contribue à faire d'elle le fer de lance de la croissance à l'échelle mondiale.

Encadré n° 1.4 : le discours expert de l'OCDE

Pour Vincent Gayon, l'OCDE tire son expertise d'une forte concentration de capitaux scientifiques, informationnels et sociaux. Elle puise « sa force sociale dans les soutiens institutionnels et gouvernementaux innervant son écriture, et dans [s]a capacité [...] à présenter des travaux sans aspérité dans des sommets mondiaux et sur différentes scènes médiatiques » (Gayon 2009, p.59, cité dans Delmas 2011, pp. 81-82). Frédéric Lebaron analyse la forme donnée aux études économiques de l'OCDE comme une « rhétorique économique » caractéristique de la région du champ des économistes dans laquelle se situe l'organisation : il s'agit d'un « texte sans auteur qui énonce une vérité décontextualisée, développe une [...] forme de rhétorique de la neutralité, à la fois [...] technocratique et [...] proche du discours des "acteurs de marché". Il enchaîne les paragraphes sans mettre sensiblement l'accent sur tel ou tel aspect, accumulant des recommandations qui ont pour elles l'autorité de l'institution [...]. La microéconomie comme la macroéconomie sont définies, implicitement, comme des principes d'action sur le monde, des guides théorico-pratiques » (Lebaron 2000, p. 84).

La production d'instruments d'action publique nouveaux accompagne donc le développement de paradigmes et de référentiels faisant de la croissance l'objectif par excellence de toute forme de politique économique. Pour autant, le consensus politique qui se forme autour de cet objectif dépasse le simple recours à de tels instruments et procède de la diffusion plus générale d'une nouvelle culture de l'accumulation matérielle. Dans le cadre de la Guerre froide, l'affrontement entre blocs de l'Ouest et de l'Est va contribuer à l'universalisation d'une telle culture.

3° Un consensus historique autour de la croissance : l'accumulation matérielle comme objectif politique unanimement partagé par les nations.

Après la Deuxième Guerre mondiale, dans le contexte historique de la reconstruction, l'unanimité de la sphère politique quant à l'accroissement du PIB va néanmoins bien au-delà de la simple conception pragmatique que l'on peut se faire d'une bonne gestion politique des problèmes économiques. Ainsi, plusieurs travaux d'économie politique montrent l'importance cruciale qu'a prise la croissance dans la politique économique américaine. Les États-Unis en ont fait le point cardinal de l'action fédérale et même bâti un modèle civilisationnel reposant tout entier sur l'idée d'abondance promise par le PIB (Collins 2000, Yarrow 2010). Pour Collins, l'idée de croissance est devenue la priorité principale des

gouvernements américains à partir de Franklin Delano Roosevelt, dans les années 1930. Puis les gouvernements successifs des États-Unis ont poursuivi cet objectif, le transformant progressivement en mot d'ordre partisan. L'idée d'accumulation matérielle a pris une importance idéologique déterminante dans le contexte de la Guerre froide. L'*American Way of Life* était dès le départ indissociable de l'idée de croissance économique, d'équipement des ménages, d'abondance de biens de consommation. Sous Lyndon B. Johnson, cet objectif à la fois économique, politique et culturel trouve une formulation nouvelle dans le projet de *Great Society*, qui propose pour horizon politique une société américaine de petits propriétaires — un tel projet repose sur l'idée que la croissance du pouvoir d'achat comme le fait de disposer de son propre logement contribueraient à acheter la paix sociale. Dans le même temps, c'est précisément durant cette période que la guerre du Vietnam, le mouvement pour les droits civiques, puis la contestation étudiante, vont contribuer à faire émerger une critique forte de ce modèle dominant. Pour Collins, le mouvement se poursuit néanmoins jusque dans les années 1990, sous les présidences de Reagan puis Clinton (Collins *ibid.*).

Ruisselant sur les autres pays, notamment les pays occidentaux dans le cadre de la Guerre froide, ce modèle est rapidement devenu une idéologie partagée mondialement par les pays développés (O'Bryan 2009) comme les pays en développement (Morten 2011, 2013). L'idée même de développement est intrinsèquement liée à la notion de croissance : quel que soit le qualificatif associé au terme, toutes les expressions du développement ont pour dénominateur commun l'idée d'un accroissement matériel assurant la pleine réalisation d'une nation tout entière (Rist 2007 *op. cit.*). Durant la Guerre froide, la notion de développement a été mobilisée au départ dans l'idée de diffuser le modèle occidental : le sous-titre de l'ouvrage séminal de Walt Whitman Rostow, *The stages of economic growth : a non-communist manifesto* est à ce titre évocateur (Rostow 1991 [1960]). Celui-ci décrit le processus de développement économique comme une séquence suivant systématiquement les mêmes étapes : une société traditionnelle (1) réunit progressivement les préconditions (2) pour un décollage de la croissance (3) et atteint ensuite sa maturité (4), avant d'aboutir à l'état final du développement, une société de consommation de masse (5) où la croissance s'auto-entretient⁴⁰.

⁴⁰ Dès sa parution l'ouvrage a fait l'objet d'une critique systématique de la part d'auteurs marxistes, et notamment d'Eric Hobsbawm et Paul Baran (1961).

Cependant, les oppositions idéologiques entre blocs de l'Ouest et de l'Est ne doivent pas masquer la finalité politique commune aux deux modèles : l'accroissement de la production matérielle et du revenu national. Des référents idéologiques communistes comme capitalistes ont été dans un cas comme dans l'autre mobilisés pour justifier l'accumulation (Rist 2007 *ibid.*). Nombre de commentateurs ont été tentés de comparer les deux blocs sous l'angle de cette finalité communément partagée de l'industrialisation (Aron 1986 [1962]). Des phénomènes comme le « planisme », largement hérités de l'économie de guerre, manifestent l'existence d'un socle commun aux deux modèles économiques⁴¹. Mathias Schmelzer illustre cette finalité commune avec le récit de la confrontation entre Khrouchtchev et Kennedy en pleine guerre froide à l'intérieur d'une cuisine, à l'occasion d'un salon des arts ménagers : l'un et l'autre comparent les avantages du modèle économique en vigueur dans les pays qu'ils dirigent pour fournir l'équipement ménager le plus performant (Schmelzer *ibid.*)⁴². Autrement dit, la poursuite de l'accumulation matérielle prend un caractère d'universalité, quel que soit le côté du rideau de fer où l'on se trouve.

En France, l'unanimité autour de l'objectif de la croissance est évident et l'épaisseur culturelle du phénomène est également sensible. Ainsi que le montre Rémi Pawin dans l'ouvrage tiré de sa thèse, les années 1960 sont marquées par une synchronisation des subjectivités individuelles quant à la satisfaction dans la vie des Français. L'auteur parle ainsi de « treize heureuses » plutôt que de « trente glorieuses » et indique que « dans un contexte où gaullistes et marxistes ont les yeux braqués sur les indices de production, dans un monde où les individus aspirent à consommer plus et mieux, l'administration n'a pas besoin de les influencer fortement pour que la croissance du PIB devienne synonyme de progrès social ; les années 1960 sont celles où l'économie *détermine* le plus fortement le niveau de bien-être des populations » (Pawin 2013, p. 249). Les administrations ne se privent cependant pas de mettre en scène le caractère florissant de l'économie française, idée que véhicule aisément l'indicateur synthétique qu'est le PIB, en affichant des taux de croissance spectaculaires :

⁴¹ Le planisme est une théorie qui a pour fondement la critique de l'idée d'autorégulation du marché, et qui propose de substituer au laisser-faire une action concertée et planifiée afin d'agir sur le système économique, notamment en mobilisant les ressources de l'État. Plusieurs idéologies se réclament du planisme dans la période de l'entre-deux-guerres, à gauche (la SFIO par exemple) comme à droite (divers courants pétainistes), de sorte que Karl Polanyi analyse ce mouvement comme une réaction à la Grande Dépression sous la forme d'une volonté de « réencastrier » l'économie dans le social (Polanyi 1944).

⁴² Sur le lien entre croissance et développement et la diffusion de ce modèle économique aux pays durant la Guerre froide, voir notamment le chapitre 6 de l'ouvrage de Mathias Schmelzer.

« chaque année, la médiatisation des taux de croissance met en scène l'amélioration des conditions de vie et construit l'optimisme » (Pawin, *ibid*).

Universelle, l'acculturation à la croissance est donc aussi un phénomène culturel. Ce sont les agents responsables de la « mise en scène » des évolutions du PIB qui jouent le rôle de courroie de transmission d'une telle culture économiciste et productiviste : au premier rang desquels on retrouve les hauts fonctionnaires « modernisateurs ».

4° Les comptes de la puissance et l'institutionnalisation administrative de la croissance en France

Le contexte de la reconstruction et de la réindustrialisation au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale joue énormément sur la mise en place de la croissance comme objectif politique unanimement partagé. C'est notamment l'articulation de la théorie économique et du contexte politique qui permet à cet objectif de s'institutionnaliser. Concrètement, celui-ci s'enracine dans des pratiques administratives et bureaucratiques renouvelées.

Ce renouvellement des pratiques administratives doit en premier lieu beaucoup au rôle qu'ont joué les « modernisateurs » de l'action publique. François Bloch-Lainé, Claude Gruson, Edmond Malinvaud, François Perroux, Pierre Mendès-France ou encore André Vanoli font partie des grands commis de l'État qui ont contribué à l'essor de la comptabilité nationale durant cette période. Acteurs principaux de la mise en œuvre d'un tel système, tous partagent une même matrice discursive alimentée par ce que François Fourquet nomme une « volonté de puissance nationale » (Fourquet, *op. cit.*, « Avis au lecteur », page XX), autrement dit un discours hérité de la guerre⁴³. Au-delà du comptage des points de PIB, c'est le fait de pouvoir mesurer la puissance de l'État-nation qui anime d'après lui « la "mystique" des gens du SEEF⁴⁴ et du Plan » (Fourquet *ibid.*), soit les acteurs de ce nouveau système comptable.

Une nouvelle génération de grands commis de l'État va donc contribuer à produire un nouvel imaginaire bureaucratique de modernisation, faisant de la science économique la

⁴³ François Fourquet emprunte la notion de « volonté de puissance » au philosophe Friedrich Nietzsche.

⁴⁴ Service des Études Économiques et Financières, rattaché au ministère des Finances.

science du politique par excellence et de la planification le relais de leurs ambitions transformatrices (Dulong 1997 *op. cit.*). Si le régime de la IV^e République voit l'institutionnalisation progressive d'une expertise en matière de prévision économique (Terray 2017), c'est avec l'avènement du gaullisme politique et le début de la V^{ème} République que les modernisateurs connaîtront leur véritable heure de gloire (Gaïti 1998, Dulong *ibid*).

Cette impulsion dans le champ bureaucratique s'accompagne du perfectionnement des outils de mesure statistique en France. La naissance de l'Institut National des Statistiques et Études Économiques (INSEE) voit la centralisation des pratiques de production statistiques sous l'égide d'un service administratif unique. Si l'institut est organisé en plusieurs départements, le plus central d'entre eux est celui des comptes nationaux, précisément chargé de produire des évaluations du PIB et d'estimer son évolution à travers des publications régulières⁴⁵. Des fonds sont alloués à l'organisme pour produire les chiffres du PIB sur une base trimestrielle, afin de pouvoir en suivre les évolutions, qui rythment bientôt le commentaire de la vie économique française. Dès lors, l'institution se présente véritablement comme un « centre de calcul »⁴⁶ qui centralise diverses opérations quotidiennes de traduction des phénomènes socio-économiques sous forme de séries chiffrées, avec pour mérite premier de fournir une information synthétique mobilisable par les pouvoirs publics. En cela, l'institution agit comme une « boîte noire », récemment ouverte par Quentin Dufour dans sa thèse : l'institution produit des tableaux qui font la somme des valeurs ajoutées économiques produites par les entreprises secteur par secteur. L'essentiel de leur travail quotidien consiste alors à résoudre les « incohérences » entre tendances entre deux périodes données (Dufour 2019, *op. cit.*). L'institution a une double vocation à la fois résolument administrative et scientifique, et la conjugaison de ces orientations explique

⁴⁵ L'un de ses anciens directeurs, André Vanoli, propose une histoire interne de l'évolution des pratiques statistiques très détaillée (Vanoli 2002). André Vanoli a également contribué à la mise en place du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) et à l'harmonisation du système de comptabilité nationale. Il préside longtemps l'association de la comptabilité nationale depuis sa création en 1983, et en est aujourd'hui président d'honneur. Son ouvrage constitue une référence incontournable en matière de comptabilité nationale.

⁴⁶ La notion provient de la sociologie de la traduction. Pour Bruno Latour, « L'INSEE, malgré sa taille, est un grand laboratoire qui procure aux activités innombrables de la France une cohérence optique. [...] L'« économie » est le produit de ce gigantesque et coûteux instrument [...]. » (Latour 1987, p. 88). Les chiffres que produit l'institut se rapprochent des données issues des laboratoires scientifiques dans la mesure où ils constituent ce qu'il nomme des « mobiles immuables » — le propre d'un discours scientifique étant pour lui d'exprimer une relation causale sous une forme modale dont les paramètres sont susceptibles de changer (une variable statistique par exemple), tout en ignorant à la fois son contexte de production et son locuteur (Latour et Woolgar 2013 [1979]).

comment la description des évolutions du PIB a pu acquérir progressivement une consistance telle qu'ils semblent décrire un phénomène naturel.

Le travail socio-historique de Victor Demenge permet de saisir comment le PIB est passé en France du statut d'objectif bureaucratique à celui de réalité économique « naturelle », suivant un processus de naturalisation déjà décrit ailleurs (Berger et Luckmann 2018 [1966], Bourdieu, Passeron et Chamboredon 2021 [1968]) pour restituer « les conditions historiques de la construction de la “croissance économique” comme un fait économique autonome dont l'évolution et les règles contraignent les politiques publiques envisageables » (Demenge 2001, *op. cit.*, page 35), l'article détaille les recompositions du « champ bureaucratique » (Bourdieu et Christin 1990) français dans l'après-guerre, suivant un processus qu'il décompose en trois temps. Entre les années 1950 et le milieu des années 1960, ce sont d'abord de jeunes énarques regroupés autour des « modernisateurs » au Service des Études économiques et Financières (SEEF) et au Commissariat général au Plan (CGP) qui vont utiliser la croissance comme outil pour fixer à l'effort national de reconstruction des objectifs précis et quantifiés. À ceux-ci se substituent progressivement dans les années 1960 des administrateurs issus de l'École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique (ENSAE) qui revendiquent une mesure plus scientifique et technique du PIB, ainsi qu'une certaine autonomie par rapport aux cabinets ministériels. Puis, dans des années 1970 à 1980, les administrateurs de l'INSEE en collaboration avec les fonctionnaires du CGP et du ministère des Finances imposent l'idée que les évolutions de la croissance suivent un cours qui leur est propre et qu'il est inutile pour les pouvoirs publics d'espérer pouvoir fixer des objectifs de façon volontariste. Ainsi, lors du sixième Plan (1971-1975), les modèles macroéconomiques reposant sur la croissance cadrent le débat politique et aiguillent l'action de l'État en matière économique (Angeletti 2019).

L'articulation entre champs scientifiques et champs du pouvoir, l'unanimité qui parcourt la discipline économique, les milieux politiques et la sphère de l'administration publique — tout concourt à suggérer un certain consensus autour de ce nouvel objectif assimilé au « progrès » : la croissance. C'est bien le sens du discours historique sur la reconstruction après la Deuxième Guerre mondiale. Néanmoins, un retour historiographique

récent sur cette période met précisément en perspective ce supposé unanimité pour le déconstruire et montrer les nombreuses voix dissonantes qui s'élèvent à l'époque.

C — Premières mises en doute

Bien qu'elle constitue désormais une finalité politique reconnue, la croissance n'en fait pas moins l'objet de mises en doute, et ce dès l'après-guerre. Les « Trente Glorieuses » n'ont pas nécessairement été glorieuses pour l'ensemble de la population et la « modernisation » qui les a accompagnées s'est payée d'un coût social et environnemental significatif. Divers types de contestation et de mobilisation se font jour à mesure que s'impose l'horizon de la croissance économique (1). Par ailleurs, à la critique sociale déjà installée depuis des décennies et enracinée dans les mobilisations de gauche s'ajoute une critique artiste qui porte sur des thématiques différentes : parmi celles-ci, les méfaits d'une société de masse et d'abondance pour le bien-être non matériel des êtres humains. Cette double critique aboutira aux mouvements de 1968, avec de nombreux effets de long terme sur la production d'indicateurs, comme nous le verrons par la suite (2). Par ailleurs, toute une littérature à la fois académique, mais également constituée d'essais politiques et sociaux, se déploie qui met directement en cause la notion même de progrès, récusant l'assimilation de cette dernière à la recherche continue de croissance économique (3).

1° Mises en doute du productivisme : une autre histoire des Trente Glorieuses.

Si la croissance devient donc après-guerre l'horizon principal de toute forme de politique économique, elle n'en reste pas moins un objectif contesté par certains, et depuis le début. Un mouvement historiographique récent s'est précisément attaché à remettre en question l'unanimité supposé régner durant les décennies d'après-guerre autour de l'objectif de « modernisation », démontrant ainsi l'existence de nombreux textes critiques et mobilisations collectives, suscités par le processus d'industrialisation dès le début des années 1950 (Pessis, Topçu et Bonneuil 2013).

Le terme de croissance gagne le terrain culturel suite aux prises de position prophétiques de plusieurs experts des questions démographiques et économiques. Pessis, Topçu et Bonneuil parlent d'un « geste modernisatrice » (*ibid.* p. 35-38), un grand récit national destiné à acculturer la population à l'idée de modernité. Rapidement, la croissance économique devient donc une priorité nationale, adossée à l'idée de modernisation : le PIB devient le moyen de pacifier la population et de calmer la contestation en ouvrant l'horizon d'une croissance économique sans limites et d'une abondance matérielle pour tous (Fourquet *op. cit.*).

De tous ces prophètes de la croissance, Jean Fourastié est sans doute le plus central. C'est lui qui invente le terme « Trente Glorieuses » (*ibid.*, chapitre 3, p. 81) et revitalise la notion de « révolution industrielle » dans son ouvrage de 1946 *La Civilisation de 1960*, dont il calque le titre sur celui d'un ouvrage de l'économiste américain Colin Clark, l'un des concepteurs historiques de la notion de revenu national (*The Economics of 1960*, Clark 1942). Jean Fourastié dispose d'un fort capital social et bureaucratique qui permet aux concepts de « croissance » et de « productivité » de se diffuser largement : il importe ces thématiques des États-Unis, pour avoir participé aux « missions de productivité »⁴⁷ (Boltanski 1982, Kuisel 1988) organisées après-guerre et avoir été nommé représentant de la France à l'Organisation européenne de Coopération Economique (OECE)⁴⁸. À l'autre bout de la chaîne, il participe largement à la diffusion journalistique de la thématique, revêtant volontiers l'habit du pédagogue à une époque où le discours économique n'était pas si dominant en France (Riutort 2000).

Les années 1960 voient la multiplication de missions d'études sociologiques chargées de rendre compte du processus de modernisation dans les régions rurales de France, qu'il s'agisse d'étudier les métamorphoses d'un village finistérien (Morin 2013 [1967]⁴⁹) ou plus généralement les mutations de la paysannerie hexagonale (Mendras 1967). Ce processus de modernisation est précisément piloté par les institutions les plus centrales de l'État, suivant

⁴⁷ Ces « missions de productivité » voyaient des hauts fonctionnaires, membres des grands corps et diplômés de grandes écoles se déplacer aux États-Unis pour observer les nouvelles pratiques de production, de distribution, de marketing et de gestion qui émergeaient alors dans le pays.

⁴⁸ L'OECE deviendra en 1961 l'OCDE, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

⁴⁹ La recherche conduite par Edgar Morin s'inscrivait dans le cadre plus général d'une étude du CNRS sur la « modernisation » ainsi qu'il l'indique dans la préface de son ouvrage *Une commune en France : la métamorphose de Plouzévet*.

un processus qui va en s'accroissant : ainsi la Vème République a-t-elle pu être décrite avec raison comme le déploiement d'une conception technocratique de l'exercice du pouvoir de l'État (Dulong 1997 *op. cit.*).

S'il a été démontré que l'historiographie dominante de la période tend à présenter les « modernisateurs » comme des « héros » (Gaïti 2002), les études socio-historiques les plus récentes mettent en évidence que ces processus de modernisation étaient controversés au moment même où ils ont émergé. La relecture chiffrée et informée de la période autorise à parler de « Trente Ravageuses » (Bonneuil et Frioux, in Pessis, Topçu, Bonneuil, *op. cit.*, chapitre 2) en termes de pollution, de dégradation des paysages et de consommation de matières premières fossiles, diverses mobilisations émergent dès les années 1960 en réaction immédiate à de telles mutations. Ainsi la décennie voit elle l'émergence d'associations de lutte contre la pollution de l'air (Frioux, in Pessis, Topçu, Bonneuil, *ibid.*, chapitre 4) de résistances face à l'aménagement du Grand Paris (Vadelorge, in Pessis, Topçu, Bonneuil, *ibid.*, chapitre 5), de mobilisations de pêcheurs contre la pollution des rivières (Bouleau, in Pessis, Topçu, Bonneuil, *ibid.*, chapitre 9), de mouvements sociaux luttant contre l'énergie nucléaire (Topçu, in Pessis, Topçu, Bonneuil, *ibid.*, chapitre 8). C'est également cette période qui voit émerger les premiers écrits explicitement écologistes à l'instar des travaux de Bernard Charbonneau et Jacques Ellul, tous deux héritiers intellectuels du « personnalisme » chrétien d'Emmanuel Mounier. Autrement dit, la critique écologiste émerge dès les années d'après-guerre en réaction au discours dominant de modernisation. Pour autant, la question environnementale n'est pas la seule à susciter dès l'époque de fortes résistances.

2° Mises en doute du capitalisme : critique sociale et critique artiste

Les questions sociales elles aussi ont donné lieu à de nombreuses mobilisations collectives. La problématique de la répartition des fruits de la croissance, régulièrement portée sur le devant de la scène par les syndicats et mouvances politiques de gauche, a également fait l'objet de travaux nombreux de sciences sociales, le plus systématique d'entre eux étant sans nul doute celui qui a conduit à l'ouvrage collectif du Darras en 1966, *Le Partage des bénéfices*. Cet ouvrage tire son nom des débats organisés à l'occasion d'un colloque à

Arras en juin 1965. Celui-ci présente l'originalité de confronter des statisticiens et économistes de l'INSEE à des chercheurs en sciences sociales. Ainsi Claude Gruson et son équipe rencontrent-ils à cette occasion Pierre Bourdieu. La discussion porte sur les effets macroéconomiques de la croissance sur l'égalité. Très vite, l'idée que la croissance économique permet d'atteindre une abondance matérielle à même d'éteindre les revendications sociales par plus de pouvoir d'achat est battue en brèche par l'analyse des séries statistiques fournies par l'INSEE. Plus généralement, cet épisode constitue une invitation de la part des chercheurs en sciences sociales à faire preuve d'une plus grande réflexivité dans l'usage des données chiffrées (Desrosières 2003). Pierre Bourdieu aura par la suite l'occasion de donner des enseignements sur ce thème à l'ENSAE, entre 1963 et 1967 (Desrosières 2008 [tome 2]).

Les mobilisations de 1968 sont marquées en France par la conjonction de cette critique sociale déjà bien établie et d'une « critique artiste » (Boltanski et Chiapello 1999) qui porte sur les conditions d'existence au sein d'une société industrialisée⁵⁰. Les qualificatifs critiques se multiplient pour désigner la société de l'époque : « société du spectacle » (Debord 2018 [1967]), « société de consommation »⁵¹ (Baudrillard 1986 [1970]), etc. L'idée se diffuse d'une « société d'abondance »⁵² qui ne sait pas assurer les conditions symboliques d'épanouissement des individus et la qualité de leur existence. La CFDT se fait le relais de telles critiques : en 1972 une conférence organisée par *Le Nouvel Observateur* voit le secrétaire général Edmond Maire déclarer que le PIB n'a « aucun sens profond » pour le syndicat⁵³. Notons que des forces politiques proches de la CFDT continueront durablement

⁵⁰ Cette critique porte essentiellement sur l'aliénation qu'induit le mode de production capitaliste. Le capitalisme y est perçu comme une « source de *désenchantement* et d'*inauthenticité* des objets, des personnes, des sentiments [...] [et comme une] source d'*oppression*, en tant qu'il s'oppose à la liberté, à l'autonomie et à la créativité des êtres humains soumis, sous son empire, d'une part à la domination du marché [...], d'autre part aux formes de subordination de la condition salariale » (Boltanski et Chiapello, *ibid.*, p. 86)

⁵¹ L'ouvrage de Jean Baudrillard contient déjà une critique forte de la notion de croissance économique. Ainsi, « Les aspects déficitaires, la dégradation, l'obsolescence n'y figurent pas — s'ils y figurent, c'est *positivement* ! Ainsi les prix de transport au travail sont comptabilisés comme dépense de consommation ! C'est l'aboutissement chiffré logique de la finalité magique de la production pour elle-même : *toute chose produite est sacralisée par le fait même de l'être*. Toute chose produite est *positive*, toute chose mesurable est positive ».

⁵² Le succès du terme doit beaucoup à l'ouvrage de l'économiste américain John Kenneth Galbraith *The Affluent Society*, publié en 1958. Notons également l'ouvrage de l'anthropologue Marshall Sahlins *Stone Age Economics* en 1972, qui fut traduit en français sous le titre *Âge de pierre, âge d'abondance* (en 1976).

⁵³ « Nous contestons [...] à la CFDT la conception actuelle de la croissance et son calcul, ce calcul qui élimine les services hors marché, la qualité des relations interpersonnelles, le type de conditions de travail, la valeur de l'urbanisme, mais qui par contre additionne, sans se gêner, le coût des bombes atomiques, celui des accidents de la route, et celui de la lutte anti-pollution. C'est-à-dire qu'au total les 5 % de croissance annuelle dont on nous

de porter cette notion, comme en témoigne l'ouvrage de Michel Rocard en 1980 *Besoins et désir en société de consommation*.

Une telle forme de critique n'a rien de spécifiquement français. Aux États-Unis le succès éditorial d'un ouvrage tel que *La Foule Solitaire* en est la preuve. Publié en 1950 par les *Yale University Press* et traduit en français en 1964, l'ouvrage de David Riesman, Nathan Glazer et Reuel Denney propose déjà une critique de l'« *affluent society* » qui ne comblerait pas les aspirations non matérialistes des populations (qualité de vie, des liens sociaux, temps libre, etc.). Cette critique des valeurs charriées par le système économique des sociétés occidentales se poursuit durant la décennie suivante avec plusieurs ouvrages qui sont autant de succès académiques et éditoriaux, comme *The Silent Revolution : Changing values and political styles among western publics* de Ronald F. Inglehart (1977) *The cultural contradictions of capitalism* de Daniel Bell (1976).

Ces deux formes de critique sociale et artiste culminent et se conjuguent à l'occasion des mouvements transnationaux de 1968 (Boltanski et Chiapello *ibid.*). Pour Immanuel Wallerstein, cette année marque un tournant dans l'histoire globale et une évolution dans le « système-monde » : le centre de l'« économie-monde » est marqué par une abondance matérielle telle et des inégalités si fortes qu'elle entraîne un rejet par les jeunes générations de l'économie capitaliste (Wallerstein 1989). L'évolution des mœurs au sein de ces classes d'âge ainsi que le développement d'aspirations non matérialistes au bien-être s'articulent à la critique plus ancienne de modes productions inégalitaires.

Pour autant, d'après Luc Boltanski et Ève Chiapello, la digestion de la critique artiste par les discours de justification issus des sciences de gestion inaugure dès les années 1970 un « nouvel esprit du capitalisme » qui permet au système économique de perdurer : l'accumulation reste l'horizon des sociétés modernes (Boltanski et Chiapello *op. cit.*). Les deux auteurs reprennent la notion wébérienne d'esprit du capitalisme pour désigner l'idéologie à laquelle s'adosse chacune des formes prises par le système d'organisation économique. Analytiquement, ils en distinguent trois : le premier où c'est la figure de l'entrepreneur, du capitaine d'industrie qui prédomine ; le deuxième dans lequel les notions de standardisation

parle n'ont aucun sens profond », cité par Dominique Méda dans son cours Enjeux écologiques du XXI^e siècle, Paris-Dauphine, 2020-2021.

des biens et services, de massification de l'offre pour répondre aux besoins et de rationalisation de l'organisation productive occupent le devant de la scène ; et le troisième, le « nouvel esprit du capitalisme », dans lequel le manager se substitue au cadre, le consommateur devient l'acteur principal du jeu économique et l'articulation en réseau des activités de production remplace l'organisation hiérarchisée des firmes. L'idéologie de ce nouvel âge du capitalisme fait jouer la critique artiste et le désir d'autonomie individuel (refus de la standardisation des biens et services, refus des sujétions liées à l'activité professionnelle) contre la critique sociale⁵⁴.

De surcroît, Luc Boltanski note en 2008 que la critique écologiste peine à la fin des années 1960 à s'associer à ces deux autres types de critiques et manque ainsi l'occasion de s'arrimer à la critique du capitalisme. Les sciences sociales françaises font preuve d'une frilosité à l'égard de l'argumentaire environnementaliste, ce qui le pousse à émettre l'hypothèse suivante : « [c]ritiquer la conversion des élites au progrès technique et à la grandeur industrielle qui avaient fait les "Trente Glorieuses", n'était-ce pas rendre manifeste une nostalgie coupable pour l'ancienne société paysanne, une sorte de vichysme rampant ? » (Boltanski 2008 p. 80). Critique artiste et critique sociale se conjuguent donc, et c'est par la digestion de la première que répondra le système économique en place. En revanche, ces deux formes de remise en cause du capitalisme peinent à s'articuler à la critique écologiste naissante des dégâts générés par la « modernisation » économique.

La multiplication de ces diverses formes de discours critiques offre également un terrain favorable à la remise en cause d'une notion de progrès réduite à l'idée d'abondance matérielle.

⁵⁴ L'analyse des deux auteurs porte essentiellement sur les discours de justification et de critique du capitalisme et non sur les forces structurelles qui font évoluer l'organisation de la production économique. Au sujet de ces dernières, voir les travaux contemporains de sociologie historique du capitalisme (François et Lemerrier 2021). Par ailleurs, la question de la durabilité du capitalisme et de sa résistance aux forces qui s'y opposent fait l'objet d'une littérature vaste, au moins aussi ancienne que la critique marxiste. Pour une recension des analyses contemporaines sur le sujet, voir par exemple les dialogues organisés par Immanuel Wallerstein (Wallerstein, Collins, Mann et al. 2014).

3° Le progrès en procès : prises de position critiques sur l'idée de modernité sociale et économique

Dans les années d'après-guerre, les deux représentants principaux de l'école de Francfort que sont Max Horkheimer et Theodore Adorno attaquent l'idée même de progrès dans *Dialektik der Aufklärung*⁵⁵. Ce faisant, ils ouvrent un registre dans lequel s'inscriront par exemple Herbert Marcuse avec *l'Homme unidimensionnel* (1964), critique de l'appauvrissement existentiel et pulsionnel auquel conduit le mode de vie capitaliste, ou encore Jürgen Habermas avec *La Science et la technique comme idéologie* (1973).

Au-delà des travaux de l'école de Francfort, les années qui suivent 1968 voient émerger toute une littérature critique de la notion de progrès, relativisant les acquis de la période consécutive à la guerre et le bien-fondé du processus d'industrialisation qu'ont connu les sociétés occidentales (Méda 2020). En 1969, Pierre Massé et Pierre Bernard co-écrivent *Les dividendes du Progrès*⁵⁶. Commissaire général au plan sous De Gaulle entre 1959 et 1966, Pierre Massé a écrit plusieurs ouvrages explorant les notions de croissance et de développement, notamment *Le Plan ou l'Anti-hasard* en 1965 qui interroge les aspects qualitatifs de la croissance économique, ou *La crise du développement* en 1973 qui poursuit la réflexion sur l'accumulation matérielle dans les sociétés industrielles. En 1968, Bertrand de Jouvenel publie *Arcadie, essai sur le mieux-vivre*, qui pose les fondements d'une écologie politique en lieu et place de la traditionnelle économie politique, et interroge la contribution de la croissance économique au bien-être des populations. De la même manière, Raymond Aron publie en 1969 *Les désillusions du Progrès, essai sur la dialectique de la Modernité*. Dans cet ouvrage, le philosophe articule critique de l'ordre social et économique d'un côté et critique de l'aliénation psychique dans les sociétés occidentales de l'autre, et explique leur émergence conjointe par l'effet d'une triple dialectique dans les domaines de l'égalité, de la socialisation et de l'universalité⁵⁷. Toutes ces publications concourent à donner à la

⁵⁵ Soit, « la dialectique des Lumières », imparfaitement traduit dans l'édition française par « La dialectique de la raison ».

⁵⁶ L'ouvrage ne procède pas à proprement parler d'une critique de la notion de progrès, mais insiste sur le rôle de l'État dans le rééquilibrage des revenus générés par les entreprises afin « d'harmoniser » la croissance. Néanmoins, le choix du titre indique bien une certaine mode éditoriale : la critique du « Progrès » devient un argument de vente.

⁵⁷ Raymond Aron postule l'existence d'une dialectique dans ces trois domaines, qui à chaque fois met en jeu un couple d'aspirations sociales contradictoires. Dans le domaine de l'égalité, c'est l'opposition entre volonté de production massive et désir d'égalisation qui est structurante, et qui divise la population suivant les axes de

thématique du progrès une certaine fortune éditoriale : le journaliste François de Closets publie par exemple *En danger de Progrès* en 1970, reprenant les intuitions développées par les auteurs mentionnés ci-dessus. On peut encore mentionner *Les dégâts du Progrès : les travailleurs face au changement technique*, publié par le CFDT en 1977.

En langue anglaise, on peut également mentionner *The affluent society* de John Kenneth Galbraith en 1958, *Growthmanship* de Colin Clark en 1961 (*op. cit.*), *The cost of economic growth* d'Edward J. Mishan en 1967, *The population bomb* de Paul R. Ehrlich en 1968, *The Future Shock* de Alvin Toffler en 1970. Toutes ces publications convergent dans une même critique de l'accumulation matérielle, du fétichisme de la croissance, des sociétés de masse et du « changement accéléré ».

La controverse portant sur la définition du progrès social et économique est donc ancienne. Elle s'articule progressivement et de façon particulièrement intime avec la mise en mesure de la croissance économique. Les développements de la théorie économique, de la comptabilité nationale, les compromis politiques progressifs autour de l'horizon de la croissance et de l'abondance matérielle contribuent à installer la controverse sur ce terrain. Tout au long de cette longue histoire, des voix dissonantes s'élèvent, qui culminent après-guerre avec la remise en cause de la notion — moderne par excellence — de progrès. Cette critique ne se déploie cependant pas sur le même terrain que les arguments portés par les avocats de la croissance. En effet, le mouvement général de quantification que connaissent les sociétés occidentales (Power 2013 [1999], Jany-Catrice 2012), les propriétés supposées de transparence des chiffres (Porter 1995), ainsi que la force inhérente à l'usage d'un seul indicateur, le « pouvoir d'un chiffre unique » (Lepenies *op. cit.*), contribue largement à l'installation du PIB dans le paysage politique et social des pays industrialisés. Fort de ces analyses, nous poserons ici comme hypothèse que c'est précisément la raison pour laquelle la critique de la croissance va progressivement se déplacer sur le terrain des chiffres et des indicateurs. La volonté de planifier les évolutions du monde économique, social et

classe, de sujétion politique et de nationalité. Au regard de la socialisation, la discipline au travail et l'opinion publique diffuse contrarient la philosophie de liberté supposément inhérente à la modernité. Enfin, le XXe siècle étant celui de la mondialisation, un même désir d'universalité se confronte aux inégalités mondiales en matière de puissance, de développement et de valeurs.

environnemental va progressivement pousser divers acteurs à mettre en mesure des phénomènes auparavant ignorés par la comptabilité économique : notamment sur les plans social et environnemental. Les années 1970 voient ainsi réémerger des questionnements anciens sous la forme d'une controverse qui met aux prises trois catégories distinctes de perception du monde : l'économique, le social et l'environnemental — avec pour point commun que la mise en visibilité de chaque argumentaire passe désormais par la production d'indicateurs.

II — L'instrumentation progressive de la controverse par les indicateurs : le tournant des années 1970

Les années 1970 sont présentées dans les travaux de philosophes (Foucault 2004), de sociologues (Denord 2007, Dardot et Laval 2010, Alayrac 2022), de politistes (Jobert 1994, Gaïti 2014) et d'internationalistes (Dezallay et Garth 2002) comme le moment où le néolibéralisme a pris son essor, s'est mondialisé et a commencé à transformer la fonction des institutions les plus centrales de l'État. C'est également durant cette décennie que l'on trouve les premières tentatives de productions d'indicateurs alternatifs pour mesurer le progrès social et économique, ou encore la détérioration environnementale liée aux activités productives des êtres humains. Autrement dit, la période est charnière. Au tournant des années 1970 émerge tout d'abord avec force la question environnementale. Si celle-ci avait déjà donné lieu à des discours, des mobilisations et des propositions alternatives, elle prend ici la forme d'une critique articulée autour d'indicateurs qui mesurent les « limites de la croissance » par des grandeurs physiques. Par ailleurs, plusieurs mobilisations collectives dans les enceintes supranationales créent un premier effet d'institutionnalisation rapide (A). La question sociale prend elle aussi un tour nouveau après l'année 1968. Plusieurs organismes nationaux (INSEE, CGP) et internationaux (OCDE) réagissent aux mobilisations sociales par la production d'indicateurs sociaux qui viennent alimenter une réflexion autonome sur la possible mise en mesure des dégâts sociaux liés à la croissance économique. À ces innovations chiffrées répond un travail de mesure critique de la part de sociologues et d'économistes qui remettent en cause politiques de croissance et conceptions economicistes du bien-être (B). La convergence de ces deux types de critiques aurait pu produire une articulation plus nette et donner naissance à un agenda commun de « mesure alternative » de la richesse : l'OCDE a

ainsi connu l'émergence puis l'enfouissement d'un « chantier transnational » d'État « social-écologique » (Gayon 2020). C'était sans compter sur la « crise », c'est-à-dire la période stagflationniste des années 1970, consécutive au premier choc pétrolier⁵⁸, qui fait entrer le débat sur les dangers du progrès économique dans une longue période de sommeil, la crainte de voir se prolonger la récession économique se substituant aux inquiétudes quant au pouvoir de la croissance d'assurer le bien-être des populations. C'est cette même époque qui voit l'établissement d'une « croyance économique » (Lebaron 2000) profondément enracinée dans les sociétés industrialisées et l'essor d'une « idéologie dominante » (Boltanski et Bourdieu 1976) qui pose les linéaments de ce qu'on appellera plus tard le néolibéralisme (C).

A – La mise en chiffres du danger écologique que représente la croissance : du Club de Rome à la controverse autour du rapport Meadows

Des diverses préoccupations qui aboutissent à la production d'indicateurs alternatifs, les préoccupations d'ordre environnemental sont certainement les plus nouvelles. Si les inquiétudes écologiques ont une histoire qui remonte bien avant les années 1970 (Audier 2017), elles s'expriment désormais également sur le terrain des chiffres : la naissance du Club de Rome y sera pour beaucoup, qui émerge à partir de la réunion de plusieurs experts de l'OCDE qui entendent étendre la force des chiffres pour éclairer d'autres tendances que celles relatives au seul monde économique (1). La publication du rapport Meadows en 1972 incarne parfaitement cette évolution : l'usage de prévisions chiffrées sous la forme de graphiques dont les évolutions peuvent être saisies en un seul coup d'œil participe pleinement de ce phénomène. Le fait qu'il suscite des résistances et des débats au sein de la sphère académique montre on ne peut mieux que la production de chiffres alternatifs s'inscrit toujours dans le cadre d'une controverse plus large (2). Enfin, la force de tels chiffres provient également de leur articulation avec des agendas qui trouvent très rapidement une résonance mondiale,

⁵⁸ La notion de « stagflation » renvoie à la concomitance problématique de deux phénomènes en principe opposés, la stagnation économique (pas de croissance) et l'inflation (hausse des prix). Les chocs pétroliers, en voyant se resserrer l'offre de carburants, génèrent dans les économies occidentales une inflation importante, qui n'a aucun lien avec la hausse des salaires. Cette inflation « par les coûts » (en l'occurrence, le coût de l'énergie) s'oppose à une inflation « par la demande », qui accompagne le mouvement de croissance économique, la réduction du chômage et la hausse du pouvoir d'achat. La stagflation marque le premier écart très significatif à la relation qu'établit la courbe de Phillips entre chômage et inflation (l'augmentation de la seconde impliquant la baisse du premier).

notamment via l'action d'institutions supranationales telles que les Nations unies (Davis et al. 2012) : les agendas ainsi mis en place vont largement populariser diverses formes d'indicateurs alternatifs relatifs à l'environnement (3).

1° La naissance du Club de Rome dans les « couloirs de l'OCDE »

Si l'OCDE a été l'instance de diffusion du « paradigme de la croissance » après-guerre, c'est également dans les « couloirs » de l'organisation que naît le Club de Rome (Schmelzer 2017). Pendant quelques années, l'institution va devenir la caisse de résonance d'un nouveau discours transnational (Djelick et Quack 2010) sur l'environnement. Pour autant, l'émergence d'un tel discours ne s'est pas faite sans susciter de résistances à l'intérieur de l'organisation (Schmelzer *ibid*). Pionnière dans les analyses et projections de croissance, l'OCDE entend plus largement s'imposer sur les questions de prévision, qu'il s'agisse de technologies, d'environnement ou de valeurs sociales. De ce point de vue, la Direction des affaires technologiques au sein de l'organisation était une candidate idéale à l'émergence de nouvelles réflexions sur la prospective, cette fois-ci dans le domaine de l'environnement.

C'est d'Alexander King, le chef de la direction, que provient la première étincelle. Proche du Secrétaire général de l'organisation, Thorkil Kistensen (Brobyn 1972 cité dans Schmelzer *ibid*.)

Encadré n° 1.5 : Alexander King

Chimiste de formation, Alexander King grandit en Écosse. Conseiller scientifique au ministère de la Production durant la Deuxième Guerre mondiale, puis à l'ambassade britannique aux États-Unis, il exerce cette même fonction en tant que conseiller personnel du travailliste Herbert Morrison, alors ministre dans le gouvernement de Clement Attlee, avant de devenir conseiller scientifique en chef du Département de la recherche scientifique et industrielle. Il rejoint l'OCDE en 1960 et prend la tête de la Direction des affaires technologiques. Il publie en 1972 *Another Kind of Growth: Industrial Society and the Quality of Life* et co-écrit l'ouvrage de prospective *An Eye to the Future*, paru en 1975.

Celui-ci rencontre d'abord un industriel italien, Aurelio Peccei⁵⁹. En avril 1968 a lieu une première rencontre à la villa Farnesina à Rome, que minent les mauvaises relations européo-

⁵⁹ Ancien résistant, Aurelio Peccei a alors soixante ans. Il est le directeur de l'entreprise Olivetti et exerce également la fonction de cadre dirigeant chez Fiat.

américaines⁶⁰. De cette première rencontre découlent néanmoins le nom du Club (de Rome) et la rencontre de son quatuor fondateur : Peccei, King, Jantsch et Thiemann. En octobre 1968 ces derniers réunissent à Bellagio, en Italie, un groupe de travail sur la prévision de long terme et la planification (*working symposium on long-range forecasting and planning*), grâce à l'appui de la fondation Rockefeller. Les auteurs du club produisent une déclaration qui souligne l'interconnexion des problématiques économiques, sociales et technologiques qui amenuisent la qualité de vie individuelle et collective, soulignent les risques liés au fait de faire de la croissance quantitative la finalité de la politique économique, ainsi que l'inexactitude des croyances technophiles.

Le discours a néanmoins des accents fortement technocratiques, puisque la solution qui s'impose selon les auteurs est un système de planification plus perfectionné qui tiendrait compte de tous ces paramètres interconnectés, et permettrait d'établir des solutions de politiques publiques « non idéologiques ». En cela, le fond intellectuel sous-jacent du Club de Rome ne dépareille pas d'avec les travaux de la « futurologie »⁶¹ en plein essor durant cette période (Andersson 2018). On retrouve de tels arguments dans l'ouvrage d'Alexander King *Another Kind of Growth : Industrial Society and the Quality of Life*, publié en 1972. De ces diverses réunions émerge ce que l'on pourrait qualifier de « communauté épistémique » nouvelle (Haas 1992) : des individus se retrouvent au sein d'un même réseau pour échanger sur diverses thématiques à partir d'un même socle de connaissances et de conceptions.

C'est donc d'une extension des préoccupations planificatrices déjà bien établies dans les organisations internationales que naît l'idée d'équiper la critique environnementaliste par des chiffres, afin de réaliser des prévisions étayées et d'ainsi construire des faits incontestables. Cette démarche irrigue les travaux de Dennis Meadows et conditionne la forme originale que prend le premier rapport du Club de Rome : *The limits to growth*.

⁶⁰ À travers de telles observations, Mathias Schmelzer souligne la dimension diplomatique du travail d'expertise produit au sein de l'organisation internationale qu'est l'OECE. Le fonctionnement quotidien d'une telle institution s'inscrit systématiquement dans le cadre d'une « diplomatie à deux étages » (*double edge diplomacy*) (Evans, Jacobson et Putnam 1993).

⁶¹ Le terme renvoie à l'idée de prévision et de prospective. Il s'agit de proposer des hypothèses plausibles sur l'évolution des tendances sociales et économiques à partir de l'analyse de données et la construction de scénarii reposant sur des estimations probabilistes. Forgé dans les années 1940 par Ossip K. Flechtheim, le terme est popularisé dans les années 1970, notamment par Alvin Toffler (Toffler 1990 [1972]).

2° Les limites à la croissance

À partir de l'émergence du Club de Rome et plus encore à partir du rapport Meadows, publié la première fois en 1972, se développe l'idée que la croissance économique que connaissent alors les sociétés industrialisées rencontrerait inévitablement plusieurs limites écologiques. En 1970, alors chargé de recherche au MIT, Dennis Lynn Meadows est nommé directeur du « Club of Rome project on the Predicament of Mandkind » qui rassemble également sa femme Donella et deux doctorants du MIT, Jorgen Randers et William W. Behrens III. L'équipe utilise le modèle informatique World3, également développé au MIT, afin de simuler l'évolution de cinq variables : la population, la production agricole par personne, la production industrielle par personne, la pollution et la consommation de ressources naturelles non renouvelables. À l'époque, ce n'est pas la question du réchauffement climatique qui est mise en avant, mais l'augmentation continue de la population mondiale⁶², mise en regard des ressources épuisables de la planète en termes de matières premières comme d'énergie.

Si la critique écologiste des limites qu'impose la planète à l'extension du système économique existait déjà auparavant, l'innovation proposée par le rapport Meadows consiste à fournir des données chiffrées et à proposer des graphiques permettant de visualiser l'évolution de chaque dimension. L'équipe de Dennis Meadows reprend à son compte l'approche consistant à proposer des scénarii prévisionnels chiffrés afin d'aiguiller les politiques publiques et plus encore d'alerter les pouvoirs publics sur les dangers environnementaux que peut occasionner la recherche continue de croissance⁶³. Les préconisations issues de ce travail de recherche sont reflétées sans équivoque dans le titre de la publication : *The Limits to Growth*⁶⁴ (Les limites à la croissance⁶⁵).

Élodie Vieille-Blanchard a montré que si la critique émanant du rapport s'inscrit dans la continuité d'évolutions culturelles qui remontent à l'après-guerre, sa nouveauté réside

⁶² Dont la discipline économique a démontré de longue date qu'elle contribue très significativement à la croissance économique. Le risque induit par la pression démographique fait notamment l'objet d'un essai à succès de Paul R. Ehrlich publié en 1968 et traduit en français sous le titre : « La bombe démographique » (Ehrlich 1971 [1968]).

⁶³ De telles estimations ont fait l'objet de vérifications ultérieures, par les auteurs eux-mêmes en 2004 (Meadows, Randers et Meadows 2004), ainsi que par Graham Turner en 2008 (Turner 2008).

⁶⁴ Traduit par « Halte à la croissance ? » dans l'édition française de 1972, chez Fayard.

⁶⁵ Traduction de l'auteur.

dans l'idéologie politique technicienne qui anime ses auteurs et qui va donner à ce document une forme nouvelle : la critique s'adosse ici à des scénarii chiffrés, à des indicateurs d'alerte. L'usage d'un modèle mathématique a joué un rôle particulièrement important dans la mise en visibilité d'un tel rapport, à une époque où de tels outils étaient loin d'être monnaie courante (Vieille-Blanchard 2010).

Les critiques d'un tel rapport ne se sont pas fait attendre puisqu'en 1974 trois économistes critiquent ses conclusions : Wilfred Beckerman, professeur à Oxford dans *In Defence of Economic Growth*, Gottfried Haberler dans *Economic Growth and Stability* et Friedrich Hayek lors de son discours de réception du prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel⁶⁶. Le fait que les deux derniers soient membres de l'école autrichienne d'économie et relativement rétifs à la modélisation économique n'est sans doute pas sans lien avec leurs prises de position. Pour autant, d'autres économistes répondent bientôt aux conclusions du rapport Meadows sur le terrain des chiffres : James Tobin et William Nordhaus.

3° Un état de la controverse : Tobin et Nordhaus contre le Rapport Meadows

Les deux économistes sont alors en pleine gloire et moins marqués politiquement et théoriquement que ne l'est Friedrich Hayek, par exemple. En 1972, James Tobin et William Nordhaus publient un *working paper* dans la revue de la NBER intitulé « Is Growth Obsolete? », titre qui fait référence à celui du rapport Meadows. Ils reprennent à leur compte la critique de ceux qu'ils nomment les « evangelistic worshippers of GNP »⁶⁷. Les deux auteurs proposent d'amender la notion de croissance qui tend à homogénéiser l'activité économique qu'elle décompte en affectant d'un signe positif toute augmentation de la production, quelle

⁶⁶ Le « prix Nobel d'économie » n'apparaît qu'en 1969. C'est la Banque de Suède qui propose à l'Académie royale des sciences de Suède de créer le prix et c'est pourquoi le nom officiel de celui-ci est le « prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel », et non pas « prix Nobel d'économie ». Sur l'entreprise de captation du capital symbolique lié au prix Nobel et son rôle dans le développement de la discipline, voir Lebaron 2002, ainsi que les développements associés dans le prochain chapitre du présent manuscrit.

⁶⁷ « Les évangélistes adorateurs du PNB » Traduction de l'auteur.

que soit la nature de cette dernière (qu'il s'agisse de construire une école ou une usine d'armement par exemple)⁶⁸.

Pour ce faire, ils privilégient dans un premier temps de recourir aux données relatives à la consommation des ménages plutôt qu'à la production de biens et services. Puis, ils modifient l'agrégat comptable en soustrayant du total les dépenses obligatoires dont ils considèrent qu'elles ne contribuent pas au bien-être de la population d'une économie nationale, telles que les dépenses de transports pour se rendre au travail ou les services d'aide juridique. À l'inverse, ils ajoutent à ce total les dépenses liées au loisir, par exemple. Ce total correspond à un premier indicateur qu'ils appellent le MEW, *Measure of Economic Welfare*⁶⁹. Ensuite, pour obtenir un indicateur de soutenabilité, le SMEW, les auteurs intègrent au calcul une variable « capital » reproductible et non reproductible (qui se limite aux terres et aux avoirs nets à l'étranger), « capital éducationnel » (années passées à étudier par les travailleurs) et « capital de santé » (avec une dépréciation de ce capital fixée à 20 % par an). Paradoxalement donc, l'indicateur de soutenabilité ne tient pas compte des ressources non renouvelables ni de la pollution induite par l'activité économique. Par ailleurs, les tests réalisés par les deux auteurs sur les États-Unis concluent à la soutenabilité du bien-être du pays et à la cohérence du message délivré par les deux indicateurs. Une telle méthode est à l'origine de tout un pan de la littérature académique sur les « PIB verts », d'après Marc Fleurbaey et Didier Blanchet (Fleurbaey et Blanchet 2013 *op. cit.*)⁷⁰.

⁶⁸ C'est exactement le sens de la critique formulée par Jean Baudrillard, citée plus haut, *cf.* note n° 37. On retrouve la même critique liée à l'homogénéisation des éléments pris en compte par la comptabilité nationale chez John Kenneth Galbraith, auquel se réfère largement Baudrillard (Galbraith 1958).

⁶⁹ Mesure du bien-être économique. Traduction de l'auteur.

⁷⁰ Cobb et Daly 1989 proposent un *Indicator of Sustainable Economic Welfare* (ISEW) qui tient compte de la dépréciation des ressources naturelles et de la distribution du revenu. En 1995 l'ONG *Redefining Progress* propose le *Genuine Progress Indicator* (GPI) (Talberth, Cobb, Slaterry 2007). Posner et Constanza proposent en 2011 une liste de 25 applications du ISEW/GPI couvrant un total de 21 pays.

Encadré n° 1.6 : les théories de la croissance endogène

En 2018 William Nordhaus et Paul Romer obtiennent tous les deux le Nobel d'économie pour leurs travaux sur la croissance endogène. Cette théorie prend appui sur les analyses classiques de la croissance, notamment développées par Robert Solow (*cf. supra*). Si ce dernier postule que le progrès technique est exogène à la fonction de production, Paul Romer en particulier considère quant à lui que différents facteurs agissent sur l'innovation technologique. En accumulant du capital humain, le système économique peut générer lui-même de la croissance : une meilleure formation scolaire des individus entraînerait des externalités positives en termes d'accumulation de connaissances et de techniques et permettrait de meilleures combinaisons productives (Romer 1986). Or, précisément le capital humain est également fonction de la croissance économique, puisqu'il augmente avec la croissance de la population. De même, le progrès technique lui-même serait endogène (et non pas exogène, comme dans les théories de Robert Solow) (Romer 1990). William Nordhaus s'inscrit notamment dans cette démarche analytique. Après ses premières recherches sur la correction des chiffres du PIB, il propose dans ses travaux de modéliser l'évolution du système économique en tenant compte du réchauffement climatique (modèles DICE et RICE) (Nordhaus 1994). En substituant le capital humain au capital naturel, les systèmes économiques peuvent selon lui parvenir à un niveau de production soutenable sur le plan environnemental : il définit dès lors un niveau « optimal » de réchauffement climatique qui permettrait aux économies de parvenir à maintenir un certain niveau de vie (Pottier 2016).

Le but affiché d'une telle publication est clairement la sauvegarde de l'objectif politique que constitue la croissance économique : il s'agit de séparer le bon grain contribuant au bien-être des populations de l'ivraie comptable. De ce point de vue, le message délivré par William Nordhaus et James Tobin n'est pas sans ambiguïté puisqu'il rejette les conclusions sans appel qui découlent du rapport Meadows. Au sein de la controverse, ils prennent une position opposée et défendent l'objectif de croissance contre les critiques formulées par le Club de Rome.

Dès lors, la controverse sur la mesure de la richesse et du bien-être prend une forme spécifique dans les années 1970, en entrant sur le terrain des chiffres. En quantifiant les évolutions écologiques des sociétés contemporaines, les analyses du Club de Rome donnent une dimension nouvelle au débat : les constats sont quantifiés et des *scenarii* viennent alerter sur les tendances des systèmes économiques à accroître la pollution et amenuiser les ressources naturelles. Cette controverse est publicisée par le rapport *The Limits to Growth* et suscite des réactions immédiates, en particulier de la part d'économistes qui proposent de corriger les chiffres du PIB pour tenir compte des évolutions environnementales tout en maintenant l'objectif de croissance économique. Ce déplacement de la controverse sur le terrain de la quantification ne concerne pas seulement le domaine environnemental. En effet, l'ambition planificatrice héritée de la Deuxième Guerre mondiale trouve dans les indicateurs sociaux une nouvelle occasion de développer des outils de prévision et de suivi.

B – Étendre la planification au monde social : les Indicateurs Sociaux

La dynamique des indicateurs sociaux a fait l'objet de plusieurs études de sciences sociales qui en ont retracé la genèse et évalué les conséquences de long terme (Spence 1998). Le mouvement débute aux États-Unis : plusieurs démocrates entendent faire des indicateurs sociaux un point de référence aussi central que peuvent l'être les indicateurs économiques, dans une perspective de conseil aux gouvernants (1). La démarche va être importée en France par certains des « modernisateurs » déjà mentionnés plus haut, et faire l'objet de plusieurs études de la part de sociologues comme de hauts fonctionnaires (2). Des dispositifs de planification et de *reporting* seront également mis en place dans différents cercles, avec plus ou moins de répercussions sur le long terme (3).

1° La genèse américaine des indicateurs sociaux

Les mutations sociales qui ont abouti à la crise de 1968 ont également eu une influence significative sur la production d'indicateurs. Dans le cadre de la politique de Lyndon Johnson déjà évoquée plus haut, le projet de « Great Society », émerge aux États-Unis un mouvement intellectuel pour la promotion d'« indicateurs sociaux », porté par des chercheurs en sciences sociales tels que Daniel Bell, enseignant à Harvard ou encore Mancur Olson à Princeton, mais également par de hauts fonctionnaires. Rassemblant des données relatives aux conditions sociales d'existence des Américains (les champs couverts sont aussi bien relatifs à la démographie qu'à l'emploi ou la criminalité), de tels indicateurs sont mis en avant en réponse aux problèmes sociaux auxquels sont confrontés les pouvoirs publics. Un tel mouvement aboutit à la création de revues dédiées à l'étude de ces indicateurs : *Social Indicators* et *Social Indicators Research*. Ainsi que le montre Constantin Brissaud dans ses recherches récentes (Brissaud, recherche postdoctorale en cours), les indicateurs font l'objet d'une réelle promotion de la part de l'*American Sociological Association* (Andrew L. Ferriss 1988) et même de plusieurs retours réflexifs destinés à en comprendre la dynamique (Frank M. Andrews 1989) comme à dresser la liste exhaustive des contributions académiques dans ce domaine (Gasteyer 1998).

La thématique prend de l'ampleur au point que certains universitaires songent même à créer une instance de conseil à la Présidence fédérale des États-Unis, sur le mode du « Council of Economic Advisors », mais consacrée à l'analyse et la mise en valeur de ces indicateurs sociaux (Booth 1992, Innes 1989). Ainsi que l'explique Vincent Spenlehauer, c'est notamment en réaction à l'adoption par cette institution d'une approche presque exclusivement économétrique et économiciste que des auteurs tels que Bertram Gross imaginent la création de son pendant sociologique⁷¹ (Spenlehauer 1998 *op. cit.*). De manière légèrement moins ambitieuse, l'idée d'un rapport social annuel retraçant l'évolution de ces indicateurs sociaux émerge sous la plume de Bell, Olson et Gross (Gross 1966, Bell 1969, Olson 1969). Ainsi, un *social reporting* (Benoît-Guilbot et Land 1971)⁷² se met en place, que met en perspective le *Social Report* de 1969 introduit par Mancur Olson. Si des sociologues de renom prennent en main le sujet, c'est donc dans la perspective de valoriser la recherche en sciences sociales sous la forme d'une expertise à destination de l'administration. En France, les indicateurs sociaux font à l'inverse l'objet d'une réception plus critique de la part des sociologues, et c'est essentiellement la haute administration qui favorisera leur mise en œuvre.

2° Rendre les évolutions sociales compréhensibles à l'administration

La thématique des indicateurs sociaux a été importée en France par le truchement des « modernisateurs » de l'administration d'après-guerre. Sans rentrer dans le détail de leurs divergences à l'endroit des indicateurs sociaux, mentionnons le rôle qu'ont joué Claude Gruson, François Bloch-Lainé ou encore Pierre Massé. Le premier a notamment cherché à intégrer les apports des sociologues français à la planification étatique. Il propose de créer un Bureau de Sociologie appliquée au sein de la sixième section à l'École Pratique des Hautes Études (EPHE) qui serait dédié à la sociologie quantitative et dirigé par Alain Touraine — tentative perçue par plusieurs universitaires comme une inféodation dangereuse de l'école à l'administration (Spenlehauer *op. cit.*). Il cherche ensuite à intégrer des sociologues au Vème

⁷¹ À l'origine, cette institution avait été créée par des chercheurs en sciences sociales ouverts aussi bien à la sociologie qu'à l'économie, cf. Robert K. Merton et D. Lerner, « Social scientists and research policy » in Lerner D. and Laswell H.D., *The policy sciences : recent developments in scopes and methods*, 1951.

⁷² Ces diverses références nous ont été indiquées par Constantin Brissaud.

Plan de 1964⁷³, notamment Raymond Aron et Michel Crozier. La structure du champ de la sociologie française de l'époque semble peu adéquate pour qu'une telle démarche s'y installe : l'éclatement du champ de la sociologie entre objets d'étude monopolisés par plusieurs « mandarins » joue en défaveur de travaux collectifs de production de chiffres destinés à circuler aussi bien dans le monde académique que dans la haute fonction publique (Spence *ibid.*).

D'autres sociologues vont pourtant chercher à s'emparer de cette approche, notamment lors des « rencontres d'Arras » mentionnées plus haut. Claude Gruson coordonne ces rencontres et contribue au *Partage des bénéfices*, dont il écrit la préface. Des sociologues moins rétifs à la quantification, tels que Pierre Bourdieu, Claude Seibel et Alain Darbel trouvent là l'occasion de puiser dans les données produites par l'INSEE avec une perspective critique. Le ton qui se dégage de l'ouvrage est en revanche particulièrement critique vis-à-vis de la démarche prospectiviste. La conclusion rédigée par Pierre Bourdieu contient notamment une charge très virulente à l'endroit des économètres qualifiés de « Pangloss [...] ridicule »⁷⁴. Les travaux s'inscrivent dans une démarche qui mobilise certes énormément d'indicateurs quantitatifs permettant de saisir les évolutions sociales, mais ceux-ci sont articulés dans une perspective de déconstruction de l'idéologie moderniste qui sous-tend l'œuvre des planificateurs tels que Claude Gruson.

Si les indicateurs sociaux ne font donc pas l'objet d'une appropriation équivalente à celle des États-Unis auprès des sociologues français, les indicateurs sociaux se fraient en revanche un chemin dans la sphère de l'administration publique. Quelques années plus tôt, Jacques Delors y contribuera fortement. D'abord « rédacteur à la Banque de France », celui-ci intègre en 1962 le Commissariat général au Plan et s'y trouve en charge des affaires sociales et culturelles. Son profil de catholique de gauche et de militant à la CFTC le rapproche de

⁷³ Les « Plans » désignent les feuilles de route établies dans le cadre gouvernemental au sein du ministère éponyme, avec le concours de divers acteurs et observateurs du système économique. Ils sont publiés environ tous les cinq ans, jusqu'à la disparition du ministère en 2006 (on parle de « plans quinquennaux »). Le but d'une telle démarche est d'offrir un cadre de référence aux acteurs de la vie économique, en réduisant l'incertitude quant aux orientations de l'État en matière de politique économique et des acteurs privés en matière de production.

⁷⁴ Référence à l'ouvrage de Voltaire, *Candide ou l'optimisme*, dans lequel le précepteur du personnage principal Candide, le savant Pangloss, présente chaque événement, même le plus dramatique, comme s'inscrivant dans le dessein d'une divinité attachée à faire advenir le « meilleur des mondes possibles ». Pierre Bourdieu compare l'optimisme du métaphysicien raillé par Voltaire à celui des économètres planificateurs.

Pierre Racine, alors directeur de la section sociale du Conseil d'État. Ce dernier pousse Jacques Delors à animer à partir de 1967 un séminaire auprès d'une vingtaine d'élèves de l'ENA sur les problèmes sociaux de la nation française. Les résultats de ce travail collectif seront publiés une première fois à la Documentation française en 1968 et une seconde fois en 1971, avec l'aide de Bertrand de Jouvenel, dans la collection *Futuribles* sous le titre *Indicateurs Sociaux*. 21 thématiques relatives au « développement social » sont identifiées avec plus ou moins de précision, des plus concrètes — « l'espérance de vie », « la protection de la santé », « la répartition des richesses nationales » ou « l'utilisation du temps » — aux plus abstraites, « l'adaptation au changement » ou « l'ouverture de la société au monde ». À chaque fois, les chiffres sont compilés et problématisés dans une perspective appliquée, en référence à des problèmes sociaux déjà mis à l'agenda. Pour autant, si la perspective consistait au départ à fixer des objectifs quantifiés ou à quantifier, assujettis à des indicateurs de moyens et de résultats, le résultat est un passage en revue assez superficiel des données existantes. Le grand nombre d'indicateurs fourni obscurcit un message dont aucune synthèse précise ne ressort. Pour autant, ce travail collectif marque l'appropriation par l'administration française de la thématique. Jacques Delors se fera d'ailleurs le relais de l'idée de « nouvelle société » qui inspire le mouvement des indicateurs sociaux auprès de Jacques Chaban-Delmas au début des années 1970. Légitimés par ces travaux dans les milieux de la haute fonction publique, les indicateurs sociaux vont servir d'outil de prospective dans plusieurs organismes administratifs.

3° Les indicateurs sociaux comme outil de prospective et de planification

En 1962, Cazes, Massé et Delors fondent le groupe 1985, sur le mode de la *commission for the year 2000* autour de Daniel Bell aux États-Unis. L'objectif revendiqué de ce groupe est de formuler des analyses prospectives relatives aux mutations de la société française. Cette initiative reçoit d'autant plus de soutien à la fin de l'année 1968. Ainsi, Andersson et Prat dans leur travail sur la prospective française citent une archive du service des affaires sociales du Commissariat général du Plan en date du 18 décembre 1968, qui indique « Les révoltes de mai conduisent le département à postuler l'incompréhension des évolutions sociales par l'État » (AN 19890575, art. 287, « Du devenir de la vie sociale [contribution à la recherche

d'une méthode d'étude] », cité dans Andersson et Prat 2015). Plusieurs universitaires spécialistes de sciences sociales participent à ce groupe, tous issus du pôle mondain du champ académique, tels que Raymond Aron, Michel Crozier ou encore Paul Ricoeur. Ce groupe produit en 1972 un rapport intitulé *La France face au choc du futur*, qui donne naissance à un type nouveau de prospective consistant à formuler des scénarii sur un mode qualitatif, dont l'objectif est de rendre plus lisibles les secousses que connaissent la société française, à l'image de ce que Raymond Aron cherche à faire dans son ouvrage *La dialectique du Progrès* (*op. cit.*).

Les indicateurs sociaux poursuivent leur cheminement au sein de l'administration, notamment grâce à l'action de l'Institut de prospective et de recherche scientifique (IPEPS), qui produit en 1974 une base de données informatique regroupant des milliers d'indicateurs sociaux. Ces derniers serviront au CGP dans le cadre du VIIe plan, de 1976 à 1980, et accompagneront la création d'un service dédié au sein du Plan en 1976 : leurs effets sur les pratiques administratives de prospective et de planification sont donc sensibles.

Enfin, les indicateurs sociaux font l'objet d'appropriations multiples dans les organisations internationales (Perret 2002) et tout particulièrement à l'OCDE (Schmelzer *op. cit.*, chapitre 9, Brissaud, recherche en cours). Vincent Gayon a démontré récemment comment de tels indicateurs avaient pu servir de fondement statistique au vaste chantier transnational d'un État social écologique au sein de l'organisation internationale, en fait suite à des rapports de force intra-institutionnels défavorables à la production et à l'usage de statistiques sociales (Gayon 2020).

Indicateurs sociaux comme environnementaux se diffusent donc en contrepoint des indicateurs économiques, transposant ainsi la controverse sur le progrès des sociétés occidentales sur le terrain des nombres. Néanmoins, cette émulation autour de la mesure se fera largement au profit d'un discours déjà bien établi : les catégories économiques sortent victorieuses d'une confrontation qui inaugure une ère qualifiée par d'aucuns de « néolibérale ».

C — Digérer la critique : émergence des comptes satellites, de la « croyance économique » et d'une nouvelle « idéologie dominante »

Les années 1970 sont marquées par la double émergence d'un discours critique — à la fois social et écologique — instrumentée par des indicateurs chiffrés. Pourtant, cette même décennie est également celle qui ouvre une période qualifiée par divers commentateurs de « néolibérale ». Il ne s'agit pas ici de retracer la chronologie de cette période⁷⁵, mais de comprendre comment les diverses formes de critiques outillées par les indicateurs présentés ci-dessus ont été contrôlées et écartées. L'émergence de nouvelles questions sociales et environnementales adressées à la gestion publique et étayées par des indicateurs conduit les institutions centrales de l'État à transformer leur discours et leurs pratiques de mesure en conséquence : la critique est ainsi digérée à mesure que s'étend le domaine des éléments intégrés par la comptabilité nationale au sein de l'INSEE (1). Au-delà de la seule production des statistiques, c'est tout le discours économique qui sort grandi de la décennie 1970 : une véritable « croyance économique » s'installe largement dans la société qui diffuse les catégories de compréhension du monde propres à la discipline économique (2). Paradoxalement, la crise des années 1970 semble renforcer le discours néolibéral, un discours qui maintient au PIB sa pleine centralité dans la gestion des affaires économiques : d'objectif à maximiser, la croissance devient un bien à sauvegarder (3).

1° L'émergence des comptes satellites à l'INSEE

L'institution centrale de la mesure statistique en France qu'est l'INSEE réagit à partir des années 1970 aux critiques émergentes du PIB. C'est notamment Jean Ripert, qui fait partie des « modernisateurs » d'après-guerre, qui donne une impulsion nouvelle à l'institution après avoir été nommée à sa tête. Diplômé de l'Institut National d'Agronomie, ce haut fonctionnaire fait d'abord ses armes lors des négociations internationales de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), avant de participer au Club Jean

⁷⁵ Une telle chronologie a fait l'objet de bon nombre de publications. Mentionnons par exemple celles proposées par François Denord ou encore Serge Halimi (Denord 2007, Halimi 2004). Pour une comparaison internationale, voir les travaux de Marion Fourcade-Gourinchas (Fourcade-Gourinchas et Sarah L. Babb 2002).

Moulin dont il co-rédige la charte fondatrice. Nommé commissaire général adjoint au Plan en 1963, il devient secrétaire général de l'INSEE quatre ans plus tard⁷⁶.

L'institut commence alors à diffuser plus largement ses données auprès des régions. Plusieurs publications voient le jour, adaptées aux différents usages qui peuvent être faits des données produites par l'institution, de recherche comme d'information — *Économie et Statistique, Tendances de la conjoncture, Annales, Informations rapides*. Parmi ces nouvelles publications, *Données sociales* voit le jour en 1973, dans le sillage des premières publications administratives autour des indicateurs sociaux, mentionnées plus haut.

Il s'agit également pour l'institution de faire preuve d'une certaine flexibilité compte tenu des critiques soulevées par le travail de production des comptes nationaux. Ainsi, le débat statistique trouve un nouveau terrain d'échange en l'espèce du Conseil National de la Statistique (devenu depuis le Conseil National de l'Information Statistique, le CNIS), au sein duquel dialoguent les producteurs comme les utilisateurs de la statistique nationale. Suite à la remise en 1971 d'un rapport par l'agence de conseil McKinsey, l'institution réorganise son processus de production de données afin d'accorder une place beaucoup plus importante aux enquêtes purement statistiques, auprès des ménages comme des entreprises. Un afflux de données nouvelles et composées par l'enquête transforme donc le travail des comptes nationaux. Plus encore, cet enrichissement de la production de données conduit l'institution à défricher de nouveaux terrains d'étude qui excèdent le strict périmètre de la comptabilité nationale. C'est dans ce cadre que naissent les comptes satellites.

Un compte satellite est défini par l'INSEE comme un « cadre de présentation des données de l'économie d'un domaine particulier en relation avec l'analyse économique globale du cadre central de la comptabilité nationale. L'éducation, la santé, la protection sociale, l'environnement en sont des exemples »⁷⁷. Autrement dit, il s'agit d'un cadre de

⁷⁶ Il n'est pas anodin de noter qu'à partir de 1978 il deviendra secrétaire général adjoint de l'ONU chargé des questions économiques et sociales, puis directeur général du développement et de la coopération économique internationale de l'ONU en 1982. Ce parcours montre d'une part l'importance du capital bureaucratique accumulé dans l'espace national au sein d'une organisation internationale et indique d'autre part à quel point l'économie et la statistique ont acquis dans la gouvernance de l'ONU une place centrale. Cette tendance perdure dans le temps, comme le confirme la trajectoire de Jean-Claude Milleron au sein de ces mêmes institutions supranationales quelques décennies plus tard. Il en sera de nouveau question au chapitre suivant.

⁷⁷ INSEE, définition des comptes satellite [consulté le 07/10/2021], URL :

<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1153#:~:text=Un%20compte%20satellite%20est%20un%20>

mesure et d'analyse *ad hoc*, qui excède le champ habituellement couvert par les comptes nationaux et intègre des éléments qui ne sont pas purement d'ordre économique (Gadrey et Jany-Catrice, *op. cit.*). L'INSEE intègre donc de nouveaux champs dans le périmètre des éléments comptabilisés afin de tenir compte des critiques qui lui sont adressées.

Pour autant, l'institution ne saurait à elle seule produire toutes les données qui lui sont nécessaires pour couvrir un aussi vaste champ. De producteur principal de données, l'INSEE devient donc le grand coordinateur des ressources statistiques de l'État : les autres administrations commencent à produire des statistiques dans divers domaines, tels que le travail ou l'environnement. Dès lors, c'est un travail conjoint de production, d'analyse et de restitution des données qui se met en place entre l'institution et plusieurs organismes rattachés aux ministères français. Par exemple, la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (DARES) rattachée au ministère du Travail, produit des études sur cette thématique spécifique tandis que le Service de l'Observation et des Statistiques (SOEs), rattaché au ministère de l'Environnement (créé en 1971 sous la présidence de George Pompidou) produit les données relatives à l'environnement.

Pour reprendre l'image du paradigme de la croissance, l'INSEE protège son travail de production de données des critiques extérieures en élargissant le périmètre des objets faisant l'objet d'une traduction statistique. De ce point de vue, comme le paradigme néoclassique a pu le faire en relâchant certaines de ses hypothèses ou en intégrant de nouveaux objets au spectre de ses analyses, l'INSEE construit autour d'elle une « ceinture protectrice » (Lakatos et Musgrave 1970), dont l'objectif est précisément de conserver l'image qu'a la statistique d'une « science normale » (Kuhn 1962)⁷⁸. À ce titre, la réaction d'Oleg Arkhipoff⁷⁹ semble symptomatique : en 1976, en réaction au travail produit par William Nordhaus et James Tobin (*cf. supra*), ce dernier se fend d'un article qui défend le cœur épistémologique de la discipline économique en rejetant les tentatives d'objectivation du bien-être national comme nulles et

[cadre%20de%20pr%C3%A9sentation,la%20protection%20sociale%2C%20l%27environnement%20en%20son%20des%20exemples](#)

⁷⁸ Sur l'idée d'un paradigme de la croissance et l'image de la ceinture protectrice de ce paradigme, voir l'état de l'art en introduction.

⁷⁹ Statisticien à l'INSEE, Oleg Arkhipoff sera plus tard vice-président de l'association française de comptabilité nationale. L'article dont il est question ici a été publié dans la revue *Économie et Statistique*.

non-avenues. En répondant aux critiques de la croissance, c'est l'ensemble de la croyance économique alors en plein essor que cherchent à défendre les statisticiens de l'INSEE.

2° L'essor de la croyance économique

La décennie 1970 est marquée par l'essor d'une « croyance économique » qui s'enracine progressivement dans les sociétés occidentales. Comme l'a démontré Frédéric Lebaron en 2000, les économistes en tant que groupe professionnel ont acquis au cours de la deuxième moitié du XXe siècle une importance énorme, contribuant ainsi à diffuser, au-delà de méthodes et d'hypothèses de recherche spécifiques, une croyance économique qu'il compare à la croyance religieuse analysée par Durkheim, c'est-à-dire un système de représentations et de présupposés qui accordent aux objets économiques une place prépondérante (Durkheim 1912). Le rôle croissant de commentateurs du monde social endossé par les économistes dans l'espace public va de pair avec l'essor de cette croyance, de même que leur place en tant que conseillers auprès des pouvoirs publics. Si l'économie a toujours été par excellence une science camérale (Foucault 1979, Skornicki 2011), les économistes obtiennent progressivement le monopole de l'analyse de nombreux objets de la vie sociale au cours des décennies, à l'image des questions de santé (Lepont 2016, Brissaud et Juven 2020). Loin d'être une spécificité française, cette tendance est observable internationalement, précisément du fait de la structuration transnationale de la discipline (Fourcade 2006). Sur le plan disciplinaire, en comparaison des autres sciences sociales, il est démontré que l'économie bénéficie d'une position de supériorité sociale (Fourcade et al. 2015), ce qui autorise à parler au sujet des hypothèses et méthodes qu'elle mobilise d'une forme « d'impérialisme épistémologique » (Uskali 2009, Fleury 2009).

Cette prédominance de la discipline économique explique largement la paradoxale invisibilisation des critiques sociales et écologiques qui émergent au tournant de la décennie 1970. Si de telles critiques ont en commun d'être outillées par les statistiques, elles adoptent un langage chiffré déjà monopolisé par la discipline, et font l'objet de travaux encore trop peu nombreux en comparaison de la prédominance des analyses économicistes des phénomènes sociaux.

Pour le dire autrement, les catégories proprement économiques dont la discipline revendique le monopole se diffusent et viennent alimenter l'analyse du monde politique, social et économique au détriment d'autres catégories concurrentes, sociales et environnementales. L'institutionnalisation de la discipline contribue à généraliser le discours qu'elle porte et à normaliser le regard économique qui la sous-tend, ce que nous désignons ici par le terme d'« économicisme ». Pour reprendre une hypothèse déjà présentée en introduction, la croyance économique (catégories d'entendement), la discipline économique (institution) et les instruments de mise en mesure du monde que propose cette dernière (outils) avancent de concert (*cf* introduction). Nous construisons cette hypothèse dans le prolongement d'une remarque incidente déjà formulée par Durkheim (Durkheim 2008 [1912], p. 27, *op. cit.*) selon laquelle l'institution sociale conditionne le regard des individus (Douglas 1986).

À mesure que s'étend le « cercle des croyants » (Lebaron 2000, *op. cit.*, chapitre 5, p. 153-181), le raisonnement économique se diffuse donc plus largement. Ce phénomène ne se produit pas de manière monolithique et fluide, mais résulte au contraire de rapports de force au sein de nombreux espaces de gouvernance : Vincent Gayon a notamment montré comment les années 1980 ont vu s'opérer à l'OCDE un déplacement progressif qui a dans le même temps fortifié les catégories économiques de compréhension des problèmes publics et affaibli les catégories sociales. Ainsi l'OCDE est-elle l'objet d'une lutte de position pour l'imposition de certaines catégories. En l'occurrence, ce sont les catégories économiques qui priment, dans le prolongement d'une mutation plus générale du ton des études produites à l'OCDE, qui relève de ce que l'auteur nomme un « tournant néolibéral » (Gayon 2020).

3° Au tournant des années 1970, la crise économique renforce le discours néolibéral : d'horizon prometteur, la croissance devient un objectif à sauvegarder

La démonstration a été déjà maintes fois faite qu'un discours nouveau, que d'aucuns qualifient de « néolibéral » s'est imposé dans les années 1970. Une nouvelle « idéologie dominante » (Bourdieu et Boltanski 1976) faisant la part belle aux notions de « modernité », « mobilité », « productivité », « réforme », émerge progressivement au détriment de l'ancienne idéologie conservatrice des espaces sociaux les plus centraux dans le « champ du

pouvoir » (Bourdieu 2002 [1989]). De ces nouveaux discours émergeant dans les années 1970 et de leurs déclinaisons ultérieures, on retiendra surtout la centralité de la notion de croissance : l'accumulation matérielle se voit affectée d'une valeur positive et l'investissement est présenté comme la meilleure manière de conduire la nation tout entière vers l'avenir. Selon Bourdieu et Boltanski :

« Nécessité » « inéluctable » et objet de volonté, l'avenir s'obtient, indissociablement, par la « rationalité » qui organise la liquidation du passé (par exemple la « disparition des techniques périmées »), et par « l'effort » et la « discipline librement consentie », c'est-à-dire par la « coopération » de toutes les classes dans un nouveau « contrat de progrès ». C'est ainsi que la croissance, comme « nécessité » et comme « volonté », vient apporter, sous la forme des mécanismes de translation qu'elle engendre, la solution miraculeuse qui justifie l'optimisme absolu de ses prophètes. Si l'on mobilise toutes les ressources d'un langage mystico-scientifique à résonances teilhardiennes pour chanter les « mutations » et les « explosions » « exponentielles », et pour faire l'éloge de la « dimension », condition de la « productivité » et de la « compétitivité », c'est que la croissance apporte une solution à toutes les contradictions du passé : elle donne aux uns sans enlever aux autres ; elle profite à tous sans modifier la répartition des profits. Mécanisme inscrit dans les structures mêmes de l'économie, elle apporte l'opulence par sa « dynamique » propre et en dehors de toutes les luttes revendicatives jusque-là tenues pour les moteurs de l'histoire et du progrès social. Elle réconcilie même les conservateurs anciens et modernes, également inquiets de toutes les menaces de « nivellement » : la translation de la structure de la distribution des biens assure en effet à la fois l'élévation générale du niveau de vie et le maintien des hiérarchies, la consommation de masse et la distinction, bref l'inégalité et l'égalisation [...]. (Bourdieu et Boltanski 1976, p.1)

Ce discours néolibéral s'appuie sur des éléments dont nous avons vu qu'ils se développaient après-guerre : la modernité, la vigueur nationale, l'expansion, l'avenir. Pour autant, il produit également des agencements sémantiques nouveaux, des connotations nouvelles, qui lient la notion de croissance à d'autres termes. L'impératif de la croissance est par exemple mobilisé pour justifier un certain nombre de politiques publiques de flexibilisation du marché du travail, de réduction des dépenses publiques, de jugulation de l'inflation, complètement à rebours de ce que supposait la synthèse keynésienne encore célébrée une décennie plus tôt⁸⁰.

Ainsi que le remarque Florence Jany-Catrice, le ralentissement des taux de croissance dans les années 1970 a eu l'effet paradoxal de renforcer la course pour des points supplémentaires de PIB dans les discours de politiques économiques comme dans les analyses

⁸⁰ Notons que ce mouvement ne débute pas dans les années 1970 pour autant. On en trouve les premières inflexions durant la décennie précédente d'après Brigitte Gaïti (2002, *op. cit.*).

proposées par les économistes eux-mêmes (Jany-Catrice 2018). On retrouve le même constat formulé par Marc Fleurbaey et Didier Blanchet (2013, *op. cit.*).

Pour le dire avec les mots de la théorie de la régulation, le ralentissement de la croissance et avec elle des gains de productivité marquent la fin du « régime d'accumulation fordiste »⁸¹ (Boyer 1986, Boyer 2015). Les institutions qui encadrent l'économie se réarticulent et conduisent à une modification du « mode de régulation »⁸² qui prévalait depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Pourtant, si la croissance avait donc le caractère de finalité principale de la politique économique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le changement de mode de régulation ne détrône pas l'objectif de croissance. Ainsi que le démontre Alain Desrosières, la comptabilité nationale produit les chiffres du PIB de façon continue depuis la Deuxième Guerre mondiale, mais les usages qui sont faits de ce chiffre évoluent. Si le PIB était après-guerre l'indicateur à maximiser afin d'assurer le plein emploi et la vitalité économique nationale, il devient progressivement un point de référence dans l'optimisation des politiques publiques et la réduction des dépenses publiques (Desrosières 2014, chapitres 1 et 4). Si les « formes d'État » changent, le PIB demeure : l'indicateur n'induit plus les mêmes usages en termes de régulation économique, mais il perdure en tant que point de référence. En cela, le discours néolibéral vient simplement modifier les énoncés qui donnent à l'objectif de croissance toute sa centralité dans les discours de politique économique : d'horizon prometteur d'accumulation matérielle, celui-ci devient un enjeu de maintien du niveau de vie national qui justifie toutes les formes de libéralisation de l'économie. Le changement de « cycle d'action publique » (Muller 2015) ne change rien à la centralité du PIB, mais modifie l'usage qui en est fait.

⁸¹ Ce régime d'accumulation se caractérise par des gains de productivité substantiels et continus qui alimentent la consommation, dans le cadre d'une économie peu ouverte aux échanges internationaux. La part salariale est en faveur de la main-d'œuvre grâce à l'action des syndicats. Les travailleurs consomment plus, favorisent les anticipations des investisseurs qui de leur côté alimentent le circuit économique (Boyer 2015, p. 69). Le terme « fordiste » fait référence à l'innovation de Henry Ford, qui a abaissé le coût des modèles de Ford T que vendaient les usines dont il était propriétaire afin que les ouvriers y travaillant puissent les acheter, transformant ainsi le bien de luxe que constituait la voiture à l'époque en un bien de consommation de masse.

⁸² La théorie de la régulation propose d'amender le cadre marxiste d'analyse de l'économie : en plus des « modes de production », ses auteurs introduisent la notion de « mode de régulation » — les seconds se succédant les uns aux autres à un rythme historique plus important que les premiers. Les modes de régulation sont une manière de faire fonctionner ensemble diverses institutions sociales sur lesquelles repose le circuit économique d'investissement-production-consommation.

Paradoxalement donc, la « crise » ne détourne personne de l'objectif politique de croissance, bien au contraire. Celle-ci suscite pédagogie experte, diffusion de représentations culturelles et vulgarisation de l'enseignement économique (Lebaron *op. cit.*). Là où le PIB participait de l'enthousiasme collectif des Français dans les années 1960, il devient dans les années 1970 le point de crispation d'un discours qui martèle la nécessité des réformes pour retrouver un âge d'or révolu.

À la charnière des années 1970 émerge donc une double critique de la croissance outillée par des indicateurs alternatifs sociaux et environnementaux. La controverse trouve ainsi un point d'équilibre provisoire dans l'idée que le progrès ne saurait se résumer à sa double dimension économique et matérielle. Cet équilibre ne dure cependant que très peu de temps et la crise des années 1970 masque ce discours critique au profit d'un argumentaire nouveau qui articule extension de la comptabilité nationale, diffusion de la croyance économique et maintien de la croissance comme finalité par excellence de toute politique économique. Cet état dure plusieurs décennies, ce qui autorise à parler de mise en sommeil de la controverse. Ce n'est qu'au tournant des années 1990 que celle-ci réémerge.

III — Réactualisation et réarticulation de la controverse : De la réémergence des années 1990 au tournant des années 2000

La controverse autour de la mesure du progrès réémerge partir des années 1990. Toutes les dynamiques qui participent de cette revitalisation ont en commun de ne plus seulement proposer des indicateurs « d'alerte », mais des chiffres permettant des comparaisons synchroniques et diachroniques et une appréciation renouvelée des tendances sociales, environnementales et économiques. En réaction au consensus de Washington et à l'universalisme economiciste qu'il incarne, des institutions multilatérales telles que le PNUD proposent d'envisager à nouveaux frais la finalité des politiques économiques à destination des « pays en voie de développement », notamment à travers la notion de « développement humain ». De la même manière, les Nations unies engendrent la notion de « développement durable » qui vient alimenter la réflexion sur les indicateurs environnementaux. Cette notion de développement, tour à tour envisagé comme durable puis humain, symbolise

parfaitement le rebond de la controverse. Elle permet de fixer des objectifs quantifiés, à l'image des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans les années 1990, ou des Objectifs du Développement durable (ODD) dans les années 2010. Par ailleurs, des indicateurs sont systématiquement développés pour suivre les évolutions des trajectoires des pays sur les plans économiques, sociaux et environnementaux, voire pour évaluer les politiques publiques entreprises. Autrement dit, la controverse prend progressivement une dimension mondiale (A). La réception de celle-ci s'accompagne en France d'une certaine défiance envers le monopole progressivement acquis par la science économique concernant la description du monde social. Plusieurs dynamiques de recherche en sciences sociales voient naître une contestation de ce monopole, armée par les statistiques, qui prépare le terrain pour que naissent de nouveaux indicateurs alternatifs, à l'image du BIP 40 (B). Ce contexte voit l'émergence en France, au tournant des années 2000, d'une ramification nouvelle de la controverse sous la forme d'un débat autour de la mesure de la richesse, porté d'abord par des philosophes (Dominique Méda, Patrick Viveret) puis des économistes (Jean Gadrey, Florence Jany-Catrice). Plusieurs rapports font suite au travail intellectuel ainsi revitalisé, interrogeant les indicateurs dont dispose l'État pour mesurer le progrès et impulser des politiques publiques. C'est de cette émulation que naît la notion de « Nouveaux Indicateurs de Richesse » (C).

A – Le développement comme véhicule mondial de la controverse : indicateurs agrégés, conception plurielle du progrès et agendas mondiaux

C'est la notion de développement qui permet à la controverse sur les mesures alternatives du progrès de perdurer. Plusieurs conceptions divergentes de ce que recouvre la notion sont débattues dans les institutions supranationales. Le rapport de force entre ces prises de position finit par laisser émerger deux notions qui renouvellent le discours développementaliste : le « développement durable » et le « développement humain » (1). Outre l'apport conceptuel, ces notions sont articulées à de nouveaux indicateurs alternatifs, plus nombreux et plus divers, qui permettent une appréciation différente du progrès des sociétés : l'exemple de l'Indicateur de Développement humain (IDH) est symptomatique de ces tentatives, qui d'un unique indicateur de départ voit émerger un foisonnement de

nouvelles mesures (2). De surcroît, de tels indicateurs viennent fournir une armature statistique à des agendas transnationaux, dont ils définissent les objectifs et permettent de mesurer l'avancée. Ainsi, d'agendas différenciés au départ, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et l'Agenda 21 laissent place dans les années 2000 à un agenda commun, celui des Objectifs du Développement durable (ODD) (3).

1° Controverse autour du discours développementaliste : des politiques d'ajustement structurel au développement durable puis humain

Depuis la décennie 1970 s'est progressivement imposée une conception téléologique du développement économique, largement véhiculée par les organisations internationales dominantes dans le multilatéralisme que sont l'OCDE, le Fonds Monétaire International (FMI) ou la Banque mondiale. Celle-ci prend pour point de départ les hypothèses de la théorie microéconomique et en tire des préceptes de gouvernance économique faisant la part belle au libre-échange, à la sphère économique privée et au maintien des équilibres budgétaire et monétaire. La science économique reflète l'ambivalence de la notion de développement et voit s'affronter deux thèses : celle d'une spécificité des processus de développement économique défendue par des auteurs tels que François Perroux, Gunnar Myrdal ou Albert Hirschman d'une part, et d'autre part celle d'économistes libéraux qui nient la spécificité de tels processus et prônent une politique économique universellement valable, quel que soit le pays. Loin de n'être que prescriptives, les règles qui en découlent prennent une valeur particulièrement contraignante dans les années 1980, notamment avec les « programmes d'ajustement structurel » (PAS) mis en place dans le cadre multilatéral, qui conditionnent les aides au développement.

Le système multilatéral connaît également des oppositions qui s'inscrivent dans la continuité de celles que reflète la science économique. Des voix dissonantes se sont élevées contre la démarche de l'ajustement structurel, notamment au sein de la CNUCED (Commission des Nations Unies pour le Commerce et le Développement) créée en 1964, du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) et de l'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement) créés en 1966. Ce phénomène atteint néanmoins son apogée avec le « consensus de Washington » qui voit les pays donateurs se retrouver

autour des prescriptions libérales de politique économique défendues par la Banque mondiale et le FMI, suivant ainsi la ligne directrice établie par le Trésor américain de l'époque (Williamson 1990, Dezalay et Garth 2002)⁸³. Ce consensus libéral a été requalifié ultérieurement sous le nom de « consensus de Paris » pour souligner la prédominance des élites françaises dans la diffusion de ces idées au sein des instances multilatérales (Abdelal 2005).

Ce discours perd néanmoins progressivement son caractère hégémonique. La notion de développement connaît des évolutions sémantiques et se voit accoler plusieurs qualificatifs qui, s'ils n'en changent pas l'intention primordiale (Rist 2007 *op. cit.*), n'en modifient pas moins le caractère purement économiciste qu'elle recelait autrefois. Deux conceptions reflétant les préoccupations environnementales montantes émergent notamment du système onusien : celle d'« éco-développement »⁸⁴ d'abord, issue de la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain qui s'est tenue à Stockholm en 1972, ainsi que celle de « développement durable »⁸⁵ proposée par la Commission mondiale pour l'environnement et le développement présidée par Gro Harlem Brundtland⁸⁶, et son rapport de 1987 *Our Common Future*⁸⁷. Cette seconde notion a ceci d'intéressant qu'elle mobilise des indicateurs afin de démontrer les voies à suivre ou ne pas suivre : le développement économique des nations est à mettre en regard de l'évolution des ressources énergétiques et matérielles et de leur caractère renouvelable ou non. La notion a fait l'objet de discussions ultérieures, qui ont notamment abouti à la distinction entre soutenabilité faible et forte. La première version suppose une substituabilité des facteurs économiques, sociaux et environnementaux du développement tandis que la seconde rejette cette possibilité, pour des raisons économiques ou éthiques (Vivien 2007). Les modèles tirés de la

⁸³ Il n'est pas anodin de remarquer que ni la Banque mondiale ni le FMI ne sont des agences onusiennes. Bien que multilatérales, l'une comme l'autre de ces organisations voient leurs décisions institutionnelles prises par un collège de pays donateurs et n'ont aucunement l'ambition de « représenter » les voix des « pays en développement ».

⁸⁴ L'économiste Ignacy Sachs définit cette notion comme « un développement des populations par elles-mêmes, utilisant au mieux les ressources naturelles, s'adaptant à un environnement qu'elles transforment sans le détruire », dans une perspective anti-productiviste. (Sachs 1980).

⁸⁵ Cette notion est définie dans le rapport susmentionné comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (*Our Common Future* 1987)

⁸⁶ Elle le sera de 1981 à 1992.

⁸⁷ Notre avenir à tous. Les références à ce rapport mentionnent néanmoins généralement le « rapport Brundtland ».

première version, à l'image de ceux proposés par William Nordhaus (Nordhaus 1994 *op. cit.*) font ainsi l'objet de vives critiques de la part des tenants de la seconde (Pottier 2016, Spash 2002)⁸⁸.

Un second qualificatif vient transformer le sens de la notion de développement à partir de 1990. Le PNUD lance une série de rapports annuels « sur le développement humain ». Ce terme s'appuie sur un cadre conceptuel nouveau qui puise très largement dans les travaux philosophiques et économiques d'Amartya Sen, prix Nobel d'économie en 1998 (Pagnon 2014).

Encadré n° 1.7 : Amartya Sen

Récipiendaire du prix de la banque de Suède en mémoire d'Alfred Nobel en 1998, Amartya Kumar Sen a poursuivi une carrière qui l'a à la fois mis au contact des plus hautes instances de la discipline académique (diplômé de Cambridge), et des organisations internationales chargées des questions de développement (CUNCED, PNUD) (Pagnon 2014). Sa réputation internationale provient notamment de sa participation aux rapports sur le développement humain mis en œuvre par le PNUD, qui reprennent massivement les cadres théoriques proposés dans ses propres travaux (PNUD 1990, 1996). Il est également connu pour avoir participé à la genèse de l'Indice de Développement humain (IDH), comme indicateur chargé de dire au sujet des pays en voie de développement une réalité que le seul PIB n'était pas à même de couvrir. Plus encore, c'est son profil d'économiste-philosophe qui donne à son œuvre un retentissement fort au sein de la discipline. Également docteur en philosophie, Amartya Sen a travaillé à la critique et au dépassement de l'approche utilitariste développée par John Rawls pour construire un cadre procédural juste dans les délibérations politiques. Ce dernier a notamment développé un nouveau critère de juste allocation des ressources, le critère *maximin*, très utilisée dans les *welfare economics*. L'approche de Sen consiste a contrario à analyser les *capabilités* des individus, leur potentiel réel de participer ou non à la compétition pour les ressources offertes par le marché : l'éducation et la santé par exemple sont des dimensions essentielles de ces capacités. Cette démarche a fait en France l'objet d'une réception enthousiaste au sein des sciences sociales ainsi que de la presse de gauche (Hauchecorne 2009).

Ce nouveau cadre théorique vient donc offrir aux institutions internationales une nouvelle conception du développement. Sa force provient de celui qui le propose (Amartya Sen) et des institutions qui s'en font les relais (le PNUD), mais pas seulement : la notion de

⁸⁸ Plus récente, la notion de découplage permet d'illustrer cette différence entre substituabilité forte et faible : la question se pose de savoir si des innovations techniques seraient susceptibles de conserver un même niveau de production économique, voire de croître toujours plus, tout en polluant moins — la notion de découplage est en général mobilisée pour parler du découplage entre émissions de gaz à effets de serre (GES) et croissance économique. En l'absence de découplage, les objectifs de réduction de telles émissions impliqueraient une décroissance très significative. Les états de l'art le plus récent tendent au demeurant à démontrer que dans la quasi-totalité des secteurs, aucun découplage significatif ne permettrait de poursuivre les tendances actuelles en matière de croissance économique (Parrique, Barth, Briens et al. 2019).

développement humain est également *instrumentée* par des chiffres, des indicateurs alternatifs de développement, tels que l'IDH.

2° Mesurer différemment pour faire exister d'autres conceptions du développement

Si la notion de développement humain participe en tant que telle d'une pluralisation des facteurs du progrès social et économique, le fait pour le PNUD de proposer également un indicateur chiffré pour appuyer son discours permet d'outiller la démarche critique. À partir de 1990 le PNUD va en effet produire un nouvel indicateur, l'Indice de Développement humain. Celui-ci est calculé en faisant la moyenne arithmétique⁸⁹ de trois scores relatifs à trois dimensions distinctes : le PIB, l'éducation (calculé à partir du taux d'alphabétisation des adultes et du taux de scolarisation des enfants) et la santé (calculé à partir de l'espérance de vie à la naissance). Chaque indice est rapporté à une échelle allant de 0 à 1. Ce faisant, l'indicateur agrège des dimensions qui ne sont pas toutes purement économiques pour renouveler la conception du développement, d'où le qualificatif « humain ».

L'idée de produire un indicateur synthétique de développement humain ne provient pas d'Amartya Sen au premier chef, mais de Mahbub Ul-Haq. Camarade de promotion d'Amartya Sen à Cambridge, lui aussi docteur en économie et ministre des Finances du Pakistan, ce dernier convainc le futur prix Nobel de produire un tel indicateur à des fins de communication politique. D'emblée, la valeur de l'indicateur n'est pas considérée sous l'angle de sa portée analytique, mais bien de son impact en termes de communication et de politiques publiques : en valorisant des dimensions autres que le PIB, la volonté des gouvernements de maximiser leur score attire leur attention sur les dimensions que sont la santé et l'éducation.

L'IDH est considéré par Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice comme le prototype des nouveaux indicateurs de richesse (Gadrey et Jany-Catrice 2005 *op. cit.*). En proposant une mesure synthétique du développement économique qui excède le cadre *stricto sensu* du PIB, le nouvel indicateur propose une convention de mesure qui intègre de nouveaux aspects dans

⁸⁹ À partir de 2010, l'indice est remanié et la moyenne arithmétique est remplacée par une moyenne géométrique, dans le but de pénaliser les pays recevant un très mauvais score pour l'un des indices concernés. La base à partir de laquelle les sous-indices sont construits évolue également.

la conception de la richesse qu'il propose. Cette pluralisation que permet l'IDH s'accroît par la suite avec les nombreuses variations que connaît l'indicateur, qui intègre progressivement d'autres dimensions. Le genre fait par exemple dès 1995 l'objet d'un traitement approfondi avec l'indicateur sexospécifique de développement humain (ISDH), intégrant notamment les apports des recherches d'Amartya Sen (Sen 1990), complété par un indicateur de participation des femmes à la vie sociale et politique (l'IPF). En 1997, l'indice de pauvreté humaine vient compléter cette approche en proposant de mieux saisir les privations matérielles des personnes vivant en situation de pauvreté, que ce soit dans les pays développés (IPH-1) ou en voie de développement (IPH-2). En 2010, l'IDH est ajusté aux inégalités pour mieux appréhender l'épaisseur sociale de ce concept qui n'est pas qu'économique : c'est une méthode inspirée des travaux l'économiste Anthony Atkinson qui est retenue⁹⁰. La même année, l'IDH est remanié et deux indicateurs sont proposés en remplacement des précédents concernant le genre (Indice d'inégalité de genre) et la pauvreté (indice de pauvreté multidimensionnelle).

3° Des indicateurs aux agendas mondiaux : la gouvernance par les nombres

Le renouvellement permis par ces indicateurs se manifeste donc sur les plans conceptuel comme statistique, mais pas uniquement. Sur le plan politique également, de tels indicateurs sont ajustés à des objectifs de politiques publiques, dans le cadre d'agendas multilatéraux. En 2000, les Nations unies adoptent dans le cadre de l'Assemblée générale les « Objectifs du Millénaire pour le développement » (OMD), ainsi nommés car il se donne pour horizon l'année 2000. Des cibles sont fixées en termes de développement qui couvrent huit dimensions : réduction de la pauvreté et de la faim, éducation, égalité des sexes, réduction de la mortalité infantile, santé maternelle, lutte contre le VIH/SIDA et le paludisme, mise en place d'un partenariat mondial pour le développement. Ces objectifs se décomposent en 18 cibles et 48 indicateurs. Si le système onusien ne produit aucun dispositif contraignant pour appuyer cette incitation à se conformer aux objectifs ainsi définis, le caractère universel

⁹⁰ Le score est obtenu en soustrayant à 1 le rapport de la moyenne géométrique de chaque dimension sur la moyenne arithmétique, comme l'indiquent Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice dans leur ouvrage (*op. cit.* 2005).

de cet agenda et le fort pouvoir normatif de l'organisation contribuent largement à la diffusion mondiale d'une conception plurielle du développement : la croissance ne viendra pas à elle seule supprimer tous les maux relatifs au « sous-développement » des pays. La notion de « régime » permet de saisir la force de ce dispositif : la mise en place de « principes, de normes, de règles et de procédures [...] [fait] converger les attentes des acteurs dans un domaine précis des relations internationales » (Krasner 2004 [1982]).

Encadré n° 1.8 : L'après-développement

Différents mouvements émergent qui remettent fondamentalement en cause la notion même de développement. Ainsi, en France Serge Latouche fait partie des premiers à critiquer la notion (Latouche 1986) pour son « occidentalisme » et son « économisme » et à conceptualiser un « après développement » (1991, 1993), après François Partant⁹¹ (1997 [1982]). Il importe en France les analyses d'anthropologues américains qui critiquent la notion de développement pour son impérialisme culturel (Escobar 1994) et son caractère dépolitisant (Ferguson 1995). Ses recherches, qui portaient initialement l'empreinte de l'économie internationale marxiste, le poussent progressivement à épouser la cause de la décroissance (Latouche 2006). Les travaux de Gilbert Rist s'inscrivent dans cette même tendance (Rist et al. 1992).

L'universalité des agendas onusiens joue également en faveur de la diffusion des indicateurs de développement durable. Le rapport Brundtland a par exemple servi de base aux négociations internationales lors du Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio de Janeiro en 1992, sous l'égide des Nations unies. De ce sommet émerge l'Agenda 21, qui se donne pour horizon le XXI^e siècle : chaque objectif défini dans le cadre du sommet fait l'objet d'une mise en mesure statistique avec indicateurs de finalités, de moyens et de contexte. Au total, 134 indicateurs sont retenus, des indicateurs sociaux (41), économiques (23), environnementaux (55) et institutionnels (15). En France, un tel agenda a donné lieu à diverses dynamiques d'appropriation locales comme nationale (Loi Voynet de 1999 par exemple⁹²). Les indicateurs ont ici encore une place prépondérante : l'Institut Français de l'Environnement (IFEN) propose ainsi un « test » des indicateurs des Nations unies en 1998, qui comprend une déclinaison de 45 indicateurs répartis en cinq axes : « une croissance soutenable », « patrimoines et ressources critiques », « dimension spatiale et perspectives globales », « satisfaction des besoins des générations présentes » et « long terme et

⁹¹ Pseudonyme de François Roche.

⁹² La loi n° 99-533 du 25 juin 1999, « d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire » introduit notamment les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), sorte de « plans » locaux, définis conjointement avec les acteurs territoriaux dans une perspective de décentralisation.

générations futures » (IFEN 1998). Il réalise également en 2001 une consultation nationale auprès des collectivités territoriales pour y décliner l'agenda.

Dans le même ordre d'idée, un second agenda onusien succède immédiatement aux OMD en 2015, celui des Objectifs du Développement durable (ODD), avec pour horizon l'année 2030. La spécificité de ce second agenda est d'intégrer les enjeux environnementaux aux cibles du développement, afin de tenir compte des limites écosystémiques de la planète. Par ailleurs, celui-ci s'adresse cette fois-ci non plus seulement aux seuls « pays en voie de développement », mais à l'ensemble des pays membres des Nations unies, avec le slogan « nous sommes tous des pays en développement », adossé à l'idée que nombre des dimensions du progrès social et économique concernent les pays occidentaux tout aussi bien que les autres. Ici encore, des objectifs sont proposés, au nombre de 17. Dans le même ordre d'idée que précédemment, ces derniers se décomposent sous la forme d'indicateurs de suivi. Le nombre total de ces indicateurs est en revanche bien plus élevé que précédemment : chaque objectif se décompose en plusieurs « cibles », pour un total de 169 cibles, et chacune se décompose en « indicateurs » de suivi, soit 241 au total (229 sans les doublons) (CNIS 2016). La grande multiplicité des objectifs comme des indicateurs provient du processus de mise en place de l'agenda, qui nécessite de longues négociations entre pays membres de l'ONU et la sélection de cibles consensuelles (Caron et Châtaigner 2017).

La gouvernance mondiale du développement ne constitue pas un cas isolé de pilotage par les chiffres, loin s'en faut. Au contraire, c'est un mode particulièrement courant de mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle transnationale (Davis et al. 2012 *op. cit.*). Entre autres avantages, les indicateurs permettent aux organisations internationales de synthétiser la direction qu'elles entendent donner aux politiques publiques qu'elles mettent en œuvre. Tous les auteurs qui ont décrit l'essor des indicateurs alternatifs de prospérité convergent dans la description d'une troisième génération d'indicateurs synthétiques qui intègrent la dimension environnementale aux autres sur le mode de l'agrégation statistique : Xavier Ricard-Lanata parle de « troisième vague » de diffusion de tels indicateurs dans les organisations internationales (Ricard-Lanata 2018 *op. cit.*)⁹³. Par exemple, en 2006, la Banque mondiale propose de calculer un nouvel indicateur qui tiendrait compte du patrimoine

⁹³ Pour une description des deux premières vagues, voir l'état de l'art dans l'introduction générale de la thèse.

économique, social et environnemental des pays de manière agrégée et monétarisée : l'épargne nette ajustée. Dans le même ordre d'idée, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUÉ) présente l'Indicateur de Richesse Inclusive en 2012 lors de la conférence de Rio+20, deux décennies après la précédente : celui-ci fait l'objet d'un rapport biennal à partir de 2014. Ces deux derniers indicateurs feront l'objet de plus amples commentaires dans les chapitres qui suivent.

Le discours développementaliste contribue donc largement à faire perdurer la controverse sur la définition du progrès collectif. Rapidement imité par d'autres institutions supranationales, le PNUD va produire des indicateurs alternatifs pour incarner une vision différente du développement, ouvrant la possibilité d'agendas internationaux gouvernés par des objectifs chiffrés. Ce faisant, l'institution réactive l'outillage de la controverse et ouvre un sentier que vont largement emprunter d'autres auteurs, notamment Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice pour lesquels l'IDH constitue le prototype des « Nouveaux Indicateurs de Richesse ». Avant cela, la France a connu diverses tentatives de productions d'indicateurs alternatifs qui ont ouvert la voie à cette idée de richesse « alternative ».

B – Une controverse qui s'exprime sur le terrain académique : la mobilisation des sociologues français contre l'économicisme

Depuis les années 1970, la sociologie française est traversée par l'idée d'une résistance au monopole disciplinaire dont dispose l'économie pour analyser le monde et fournir aux gouvernants des outils de politiques publiques. Cette résistance s'exprime d'abord à travers la critique de l'utilitarisme et des hypothèses qui sous-tendent la discipline économique (1). Mais cette critique fait elle-même l'objet d'un outillage progressif et ce sont les statistiques — y compris les statistiques publiques, produites par l'INSEE et autres services de l'État — qui lui servent de point d'appui principal. En cela, la discipline contribue à maintenir en vie la critique d'une approche réduisant le progrès des sociétés à l'accroissement du PIB, approche qui invisibilise ce que les enquêtes des sociologues ne peuvent ignorer : les répercussions sociales des évolutions économiques (2). Cette résistance s'exprime également par des moyens plus explicites et militants à l'occasion de la production d'un indicateur qui servira lui aussi de point de référence dans le débat sur les indicateurs alternatifs : le BIP 40 (3).

1° Lutter contre l'impérialisme épistémologique de la science économique : anti-utilitarisme et critiques de l'*homo economicus*

Le travail inauguré autour du MAUSS, le Mouvement Anti Utilitariste en Sciences sociales, est symptomatique de la critique sociologique d'une vision économiciste du monde social. À partir de ses travaux sur la notion de don chez Marcel Mauss, Alain Caillé propose de revisiter les fondements épistémologiques des sciences sociales sans recourir à la notion d'intérêt. Il critique le fait que les recherches sociologiques les plus visibles dans le champ académique reposent toutes en définitive sur cette notion, dont il récuse l'intérêt (Caillé 1981). Fidèle à cette intention de départ, il fonde en 1981 la revue interdisciplinaire du MAUSS, en référence à l'anthropologue Marcel Mauss. Plusieurs travaux s'inscriront dans cette tendance en sociologie économique (Philippe Steiner, François Vatin), en histoire de la sociologie (Christian Laval) et en économie (Serge Latouche). Ce n'est pas un hasard si la controverse sur les mesures de la richesse dans les années 2000 fera prendre position à Alain Caillé contre les indicateurs synthétiques, estimant que la richesse se situe précisément du côté de l'inestimable, du non mesurable (Caillé 2012)⁹⁴.

Cependant, bien que critiqué par le précédent comme relevant d'une « sociologie de l'intérêt » (Caillé 1981, *op. cit.*), le courant plus dominant de la sociologie initié par Pierre Bourdieu n'est pas aveugle à cette critique de l'économicisme, bien au contraire. Le sociologue noue dès l'origine un dialogue critique avec la discipline économique, comme en attestent les nombreuses références de Pierre Bourdieu dans ses cours au Collège de France au prix Nobel d'économie Gary Becker (Bourdieu 2015). Il critique notamment l'usage que fait ce dernier de la notion de « capital », et reprend celle-ci à son compte pour lui insuffler une signification sociologique. Pierre Bourdieu, en réfutant les hypothèses praxéologiques qui sous-tendent l'idée d'un *homo economicus*, propose d'y substituer une véritable anthropologie économique (Bourdieu 2017) qui reposerait sur une théorie de l'action différente, dans laquelle les déterminations du contexte social jouent un rôle bien plus décisif.

⁹⁴ La réflexion d'Alain Caillé contenue dans son ouvrage *L'idée même de richesse* découle paradoxalement d'une commande qui lui a été faite par une mutuelle concernant la production d'indicateurs sociaux alternatifs. Le 4 juin 2015, celui-ci déclare avoir rempli la commande tout en explicitant le faible intérêt qu'il trouvait à produire de tels indicateurs (à l'occasion du séminaire « Théories et pratiques de l'émancipation » animé par Federico Tarragoni, alors maître de conférences à l'Université Paris 7).

Au-delà de cette entreprise de critique et de refondation théorique qui émaille l'œuvre du sociologue, ce dernier entend disputer à l'économie le monopole de l'analyse quantitative des tendances longues qui affectent la société. On retrouve par exemple dans son essai *Contre-feux*, édité dans la collection *Raisons d'Agir*⁹⁵, donc adoptant un ton plus militant, l'apologie d'une forme encore à naître de raisonnement socio-économique que Pierre Bourdieu appelle de ses vœux et qu'il nomme une « économie du bonheur » (Bourdieu 1998 *op. cit.*). Celle-ci rendrait compte de toute la complexité et des effets de long terme de décisions politiques relatives à la croissance, l'emploi ou encore l'inflation sur le corps social, et intégrerait des données auxquelles les économistes sont souvent aveugles et qui sont au contraire au centre des enquêtes sociologiques (Bourdieu 1998, Lebaron 2009).

⁹⁵ Cf. Lebaron et Mauger 1999.

Encadré n° 1.9 : L'économie du bonheur

Les années 1970 marquent aussi l'émergence d'un nouveau type de critique économiste chiffrée, qui s'inscrit dans les pas des revendications sociales non matérialistes qui marquent cette période. À partir de 1974 émerge en effet un courant destiné à former une branche à part entière de la discipline, l'économie du bonheur, autour des travaux de Richard Easterlin⁹⁶. Dans son chapitre « Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence »⁹⁷, le chercheur mobilise des enquêtes par questionnaires pour créer un indice moyen de satisfaction dans la vie, puis compare ses évolutions à celles du PIB. Le constat qu'il dresse est celui d'une tendance au bien-être relativement « plate » — c'est-à-dire peu volatile — dans le temps, qui apparaît insensible aux évolutions de la croissance économique. L'article a ouvert un nouveau champ dans la discipline économique, dans lequel nombre de travaux se sont inscrits par la suite afin notamment de mesurer leurs variations en fonction d'événements dans la vie des personnes (perte d'un emploi, maladie, gain de pouvoir d'achat). De telles recherches convergent dans une relativisation de la contribution de la croissance comme du revenu à l'amélioration du bonheur des individus. Ce jalon dans la recherche en économie a également largement encouragé le développement de nouvelles enquêtes par sondage centrées sur cette dimension du bonheur, et notamment le *Gallup Well-Being* qui est aujourd'hui l'une des références en la matière. Sur cette base se sont développés des travaux de comparaisons internationales des scores de satisfaction subjective qui ont permis d'explorer les relations entre bonheur subjectivement vécu et croissance économique objectivement établie. Si la décorrélation statistique entre PIB et bonheur suggérée par Easterlin fait débat (Stevenson et Wolfers 2008), d'autres travaux ont raffiné le paradoxe et démontré l'existence d'une relation entre croissance du revenu et bien-être *jusqu'à un certain seuil*, au-delà duquel la relation serait inexistante (Kahneman et Deaton 2010), alimentant ainsi la critique du PIB comme finalité unique des sociétés « développées ». En France les travaux d'Andrew Clark, Claudia Senik et Lucie Davoine s'inscrivent également dans cette perspective. Voir notamment la *Revue d'Économie Politique* (Clark et Fleurbaey 2011).

À titre d'illustration, le reportage filmé par Pierre Carles, *La sociologie est un sport de combat* donne à voir une scène durant laquelle Pierre Bourdieu et plusieurs de ses collègues proposent de montrer par des séries chiffrées les effets du « néolibéralisme » sur la population — en termes de chômage, de suicides, de consommation de stupéfiants. Si la réunion filmée fait l'objet d'une évidente mise en scène, elle a néanmoins le mérite d'incarner le souhait manifeste de ce réseau de chercheurs de faire contrepoids à la prédominance d'un économicisme dominant dans le champ académique comme dans le « champ du pouvoir »

⁹⁶ Ingénieur de formation, Richard Easterlin réalise une maîtrise en économie à l'université de Pennsylvanie en 1949. Il poursuit avec une thèse réalisée sous la direction de Simon Kuznets et soutenue en 1953. Il participe notamment aux travaux conduits par ce dernier sur la répartition de la croissance économique au sein de la population américaine. Il entre ensuite au NBER tout en poursuivant ses activités d'enseignement, à l'Université Stanford puis à l'Université de Pennsylvanie en tant que professeur à partir de 1960. C'est lui qui inaugure le courant de recherche de l'économie du bonheur à partir d'un chapitre d'ouvrage publié en 1974 (note de bas de page suivante).

⁹⁷ Easterlin, R.A., 1974, « Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence », in P.A. David, M.W. Reder (eds.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, New York: Academic Press.

(Lebaron 2000 *op. cit.*). Les statistiques socio-économiques sont l'outil que vont employer ces chercheurs afin d'y parvenir.

2° Les statistiques sociales comme outil de lutte disciplinaire et politique

Pierre Bourdieu donne corps à cette entreprise critique en mettant en place plusieurs projets de recherche collectifs ambitieux, qui font précisément des statistiques l'outil revendiqué pour lutter contre l'hégémonie disciplinaire et politique de l'économie. Ainsi que nous l'explique Frédéric Lebaron :

À la suite du mouvement 1995,⁹⁸ je me suis retrouvé dans l'équipe du Collège de France en tant qu'assistant. Bourdieu avait en tête de créer des projets européens, il a reçu des financements pour ça. J'étais au cœur du dispositif que Bourdieu a monté et dans ce projet il y avait l'objectif de construire des indicateurs — le terme était utilisé. Dans l'esprit de Bourdieu, l'objectif était clair, c'était d'objectiver les effets délétères des politiques néolibérales. C'était la perspective de départ, qui prolongeait *la Misère du Monde*⁹⁹. Objectiver quantitativement les formes de souffrance sociale engendrées par le retrait de l'État, le démantèlement de la protection sociale, la précarisation du marché du travail... Tout un ensemble de phénomènes qui sont décrits dans *la Misère du Monde*¹⁰⁰ de manière qualitative¹⁰¹.

Gabrielle Balasz, également collaboratrice de Pierre Bourdieu, produit durant cette période un dossier conséquent, dans lequel elle restitue des séries longues et compose des indicateurs à partir de données récupérées pour l'essentiel de l'INSEE et du centre d'études de l'emploi. Si le projet n'aboutit pas immédiatement à des publications, il est repris dans les années qui suivent dans la perspective de projets de recherche européens. Le sociologue poursuit :

⁹⁸ Ce que notre interlocuteur désigne par cette expression est le mouvement de grèves de 1995 soulevé par le « Plan Juppé », du nom du Premier ministre de l'époque Alain Juppé. Ce mouvement de grève était le plus important en termes de nombre de jours de grève et de personnes mobilisées depuis 1968.

⁹⁹ Titre d'un ouvrage dirigé par Pierre Bourdieu et paru au Seuil en 1993.

¹⁰⁰ Suite à la publication de *La Misère du Monde*, Nona Mayer publie dans la Revue française sociologie en 1995 un article qui suggère que l'ouvrage renonce aux principes méthodologiques décrits par Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron dans *le Métier de Sociologue* pour mettre l'analyse qualitative au centre de sa démarche. Frédéric Lebaron conteste cette lecture et avance que le fait de qualifier et quantifier ces évolutions de l'action publique en matière socio-économique faisait partie du projet du sociologue dès le départ, et que les travaux de quantification qu'il décrit devaient précisément faire pendant à l'approche élaborée dans *La Misère du Monde*.

¹⁰¹ Entretien avec Frédéric Lebaron, Professeur des Universités en sociologie à l'ENS Paris-Saclay, Gif-sur-Yvette, le 24 novembre 2017.

Il y avait l'idée d'indicateurs qui venait de la Commission européenne. On voyait bien que pour avoir un projet qui marche, il fallait proposer des indicateurs. Il n'y a pas de hasard : l'impulsion venait des institutions, même s'il s'agissait de projets de recherche [...]. Je ne rappelle plus quel était le programme, mais je me souviens très bien de ce terme : *targeted socioeconomic research*. L'idée d'action était donc présente d'emblée et notre intention était d'utiliser cette impulsion pour faire quelque chose d'un peu plus critique, un peu moins dans la ligne officielle des institutions européennes que d'habitude. À l'époque il y avait plusieurs projets qui allaient dans ce sens. Robert Salais — qui est ici aussi d'ailleurs, dans mon laboratoire — avait par exemple reçu des financements de ce genre, avec la même optique : proposer des choses un peu alternatives, en l'occurrence sur la stratégie européenne pour l'emploi, sur laquelle j'ai un peu travaillé d'ailleurs, dans l'équipe de Bourdieu¹⁰².

Au sortir de sa thèse, Frédéric Lebaron entreprend donc ce nouveau travail collectif, dont l'objectif est de produire des données quantitatives en série longue, dans une perspective européenne et comparative, afin d'éclairer les évolutions socio-économiques qui découlent des politiques publiques entreprises à cette échelle. Julie Sedel, sociologue du journalisme à Strasbourg, s'occupe de recueillir les données ; l'ingénieur de recherche du CNRS de l'équipe de Pierre Bourdieu produit les premières analyses ; Frédéric Lebaron produit avec Julien Duval des comparaisons européennes, dont on peut retrouver certains résultats à l'occasion d'une communication intitulée « Espace socio-économique européen et pathologies sociales », présentée à Bruxelles devant la Commission européenne, à l'occasion du colloque « La précarité sous surveillance », le 26 novembre 2001 (Lebaron et Duval 2001).

À partir des années 1980, un autre groupe de sociologues aborde le sujet avec une perspective différente. Henri Mendras¹⁰³ et Michel Forsé¹⁰⁴ créent en 1981 une cellule de recherche et de prospective sur les évolutions sociologiques de moyen terme au sein de l'Organisme Français de la Conjoncture Economique (OFCE)¹⁰⁵. L'équipe réunit des

¹⁰² Entretien avec Frédéric Lebaron, *op. cit.*

¹⁰³ Directeur de recherche au CNRS et spécialiste des mutations de la paysannerie en France (Mendras 1967 *op. cit.*), Henri Mendras est également à l'origine de la notion de « constellation centrale » dans le débat sur la stratification sociale (Mendras 1988).

¹⁰⁴ Professeur des universités à Lille, Michel Forsé se spécialise dans l'étude des réseaux sociaux (Degenne et Forsé 1994). Il participe également à plusieurs enquêtes par questionnaires, notamment pour interroger les rapports ordinaires à la justice sociale des citoyens français (Forsé et Galland 2011).

¹⁰⁵ L'OFCE est créé en 1981. Alors que l'économiste Jean-Marcel Jeanneney, professeur à Paris I depuis 1970, s'apprête à prendre sa retraite, le Premier ministre de l'époque Raymond Barre lui propose la fondation d'un observatoire de conjoncture indépendant du pouvoir politique. Celui-ci verra le jour l'année de l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République Française et sera mis en place par le Premier ministre Pierre Mauroy. Dès l'origine de l'organisme, on retrouve la présence de plusieurs économistes marqués à gauche : en plus de Philippe Sigogne à la conjoncture, Pierre-Alain Muet est nommé à la tête du département d'économétrie et Jean-Paul Fitoussi au département des études. Ce dernier forme un binôme avec le sociologue Henri Mendras. La sociologie trouve donc à l'origine sa place dans le projet de prospective qui fonde l'OFCE.

sociologues quantitativistes et plutôt macrosociologues, à l'instar de Louis Chauvel¹⁰⁶. Ceux-ci se réunissent régulièrement pour compiler ensemble les données sociales dont ils disposent : progressivement naît le projet de dessiner les évolutions de long terme de la société française (Louis Dirn 1985). Les publications du groupe se font sous le nom de Louis Dirn, acronyme de « lundi soir », en référence au jour de la semaine où se réunit l'équipe. En plus de diverses publications, le groupe contribue plusieurs fois par an à la mise en forme de ces évolutions sociales dans la « Chronique des tendances de la société française », publiée dans la Revue de l'OFCE entre 1984 et 1998. À la différence des travaux mentionnés ci-dessus, ces publications ne comportent pas d'intention politique : nulle recommandation de politique publique n'est formulée et la critique à caractère militant du néolibéralisme et de ses effets en termes d'inégalités est elle aussi absente. Il s'agit néanmoins d'un projet dont l'intention converge largement avec celle des autres travaux mentionnés, qui entend disputer à l'économie son monopole sur l'analyse de long terme des évolutions socio-économiques du pays. L'entreprise est *a fortiori* hébergée par un organisme marqué à gauche et produisant des études innovantes en matière macroéconomique.

Pour les sociologues de l'équipe de Pierre Boudieu comme pour les sociologues de l'OFCE, l'enjeu consiste donc à donner à l'étude des tendances sociales de moyen et long terme une visibilité plus forte, avec pour objectif de concurrencer le monopole qu'exerce la discipline économique en tant que science camérale par excellence. S'ils endossent ce rôle avec une perspective de recherche et dans un cadre universitaire, l'usage des statistiques sociales comme outil de critique trouvera également ailleurs des expressions plus militantes.

3° Les indices synthétiques comme outil d'alerte : le cas du BIP 40

Une certaine émulation se produit dans le prolongement de telles recherches. S'appuyant sur cette même ambition de concurrencer le monopole disciplinaire de l'économie, plusieurs projets plus militants ciblent notamment la question des inégalités, à l'intersection de réseaux composés de chercheurs et de membres d'associations spécialisés

¹⁰⁶ Spécialiste des questions de classes sociales et de génération, Louis Chauvel est maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Paris et a écrit principalement sur la question du déclassement (Chauvel 2006, 2016).

dans la production de données quantitatives : Droit au logement (DAL), Agir contre le chômage (AC !), Raisons d'Agir, le Groupe d'Information et de Soutien aux immigrés (Gisti). Y participent notamment plusieurs économistes tels que la sociologue Catherine Lévy et les économistes Thomas Coutrot ou Pierre Concialdi. Cette configuration d'acteurs donne naissance au Réseau d'Alerte sur les Inégalités (RAI). Diverses institutions soutiennent l'initiative, notamment l'Association pour la Taxation des Transactions Financières et l'Action Citoyenne (ATTAC)¹⁰⁷, la fédération des finances de la Confédération générale du Travail (CGT) et la CFDT — Banque de France. C'est le RAI qui est à l'origine d'un indicateur synthétique, le BIP 40.

Le Baromètre des Inégalités et de la Pauvreté agrège six dimensions sociales résumées par des indicateurs largement invisibilisés dans le débat public. L'expression BIP 40 est une double référence explicite aux indicateurs boursiers du CAC 40, ainsi qu'au PIB, dont les évolutions sont commentées très régulièrement par les médias alors qu'elles n'ont qu'une influence indirecte sur l'existence des citoyens. Les six dimensions couvertes par l'indicateur agrégé — emploi, revenu, santé, éducation, logement, justice — se décomposent en 54 indicateurs (dont 24 indicateurs pour la première et 15 pour la seconde). L'intérêt d'un tel indice synthétique est de montrer que les tendances sociales ne suivent pas les évolutions du PIB ni du CAC 40, et que le bien-être en France en est largement décorrélé. Par ailleurs l'indice est décomposable et présente l'intérêt de visibiliser un grand nombre de dimensions sociales souvent absentes de l'espace médiatique.

La critique sociologique de l'économicisme représente donc l'un des espaces qui permettent à la controverse sur le progrès et sa mesure de se perpétuer jusque dans les années 2000. L'idée d'un indicateur synthétique venant incarner les évolutions sociales — dont les résultats tranchent avec les jugements purement économiques autorisés par des indicateurs tels que le PIB — inaugure en France une reformulation originale de la controverse.

¹⁰⁷ Initialement, l'acronyme de l'association signifiait Association pour la Taxe Tobin et l'Action Citoyenne, en référence aux travaux de l'économiste James Tobin, mentionné plus haut dans ce chapitre, qui a produit plusieurs travaux sur la question.

C — Une reformulation originale de la controverse : redéfinir la « richesse » nationale et repenser sa mesure

Les années 2000 constituent un tournant pour la controverse qui trouve en France un espace pour développer de nouvelles ramifications. La thématique des mesures alternatives du progrès est ici réarticulée de façon spécifique. Ce n'est plus tant la question de l'économisme dominant qui est en cause ni le champ couvert par les mesures proposées par l'INSEE, mais la définition même de la richesse nationale. La question se pose de rouvrir la définition de la « richesse », arrêtée depuis des décennies par des modes d'énonciation standardisés par la discipline économique comme par la comptabilité nationale (1). Il s'agit ici de produire de nouveaux agencements entre mesures économiques, sociales et environnementales pour produire des indicateurs à même de mieux guider l'action publique. Cet intérêt relativement nouveau pour la mise en œuvre politique et administrative des indicateurs alternatifs s'exprime à travers un déplacement de la controverse, qui quitte le terrain strictement académique pour entrer dans l'espace expert de la production de rapports d'action publique (2). Des recherches sont entreprises pour dresser le panorama des outils existant en matière de mesure alternative, qui dévoilent la richesse et la variété d'initiatives menées aux quatre coins du globe. L'expression « Nouveaux Indicateurs de Richesse » émerge qui invite à une réappropriation de la notion de richesse nationale (3).

1° Un débat renouvelé sur la nature de la richesse nationale

En 2000 paraît un ouvrage de Dominique Méda intitulé *Qu'est-ce que la richesse ?* Cet essai fondamental suit de près un travail philosophique entrepris quelques années auparavant qui a abouti à la publication de son ouvrage *Le travail, une valeur en voie de disparition* (Méda 1995). Comme elle l'écrit dans l'introduction de cet ouvrage, son ambition est notamment de disputer à l'économie le monopole d'analyse des politiques publiques, de proposer d'autres lectures que celles permises par les seules catégories d'entendement économiques (« Introduction », pp. 11-12). L'atmosphère intellectuelle à la DARES nourrit la réflexion de la chercheuse qui entend critiquer la course à la productivité du travail comme au productivisme.

Encadré n° 1.10 : Dominique Méda

Née en 1962 à Sedan, Dominique Méda suit ses études secondaires au lycée Pierre Bayle avant d'intégrer le lycée parisien Henri IV en hypokhâgne. Elle intègre l'École Normale Supérieure en philosophie. Elle se spécialise alors dans la philosophie allemande et produit un mémoire de DEA intitulé « Schelling, lecteur de Spinoza » : elle s'intéresse notamment au panthéisme des deux philosophes. Elle obtient l'agrégation de philosophie. Elle hésite à débiter une thèse de biologie, indignée par la lecture de *l'Homme neuronal* de Jean-Pierre Changeux (1983), et contribue à la publication d'ouvrages de scientifiques en travaillant dans la maison d'éditions Odile Jacob pendant un an. Elle décide ensuite de rejoindre l'ENA pour « passer à l'action » (« j'avais été dans la théorie, [...] je me disais que c'était une manière de passer à l'action ¹⁰⁸»). Elle apprécie peu sa scolarité à l'ENA, préférant « de loin Normale Sup qui était plus critique ¹⁰⁹». Elle nous explique : « le contenu de ce qu'on apprenait était effrayant de dogmatisme. [...] C'était déjà le courant néolibéral, on était en plein dedans. [...] On attendait de nous des notes extrêmement peu engagées. Il ne fallait jamais être engagé bien évidemment, toujours le juste milieu. Toujours une obsession des chiffres, de la comptabilité, etc. Et jamais jamais de réflexion critique, de prise de distance critique. [...] Ce qui m'a énormément frappée quand j'étais là-bas c'était la place énorme de la technocratie et de l'économie dans le pouvoir technocratique. Et d'une économie extrêmement peu interrogée. De l'économie comme un ensemble de recettes qui n'étaient remises en cause par personne, que ce soit en macro ou en micro. C'était l'époque de la gestion publique, du *New Public Management* ¹¹⁰». Elle choisit l'Inspection générale des Affaires sociales comme corps de sortie (plutôt que le Trésor, avec lequel elle avait le choix). Dans ce corps elle rencontre Marie-Thérèse Join-Lambert avec laquelle elle co-écrit un manuel intitulé *Politiques sociales* en 1994¹¹¹ et avec laquelle elle enseigne à Sciences Po. En 1993, Martin Aubry alors ministre du Travail crée la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (DARES) pour faire pendant à l'expertise économique et statistique du Trésor. Dominique Méda rejoint la Mission d'Animation de la Recherche dans cet organisme avant d'en prendre la direction, jusqu'à son départ en 2006. En 1993 elle écrit un article avec Alain Supiot sur la question du partage du temps de travail. Lectrice d'André Gorz, elle s'inspire de cette thématique pour écrire en 1995 son premier essai *Le Travail, une valeur en voie de disparition*¹¹². Dans le cadre de sa fonction, elle participe aux discussions sur la réduction du temps de travail. Elle considère que l'importance accordée au travail salarié provient de ce qu'il est la seule activité comptabilisée et donc valorisée par le PIB. De cette conviction découle son second essai, publié en 1999, *Qu'est-ce que la Richesse ?* qui entend précisément remettre en question cette conception de la valeur des activités humaines pour revaloriser l'activité politique et les activités non monétaires. Depuis cet essai, Dominique Méda poursuit sa critique du PIB et de la croissance économique. Elle participe notamment à forger le cadre idéologique de l'association Utopia, qui en plus de ses activités militantes présente des motions aux congrès de différents partis (le Parti socialiste, Europe Écologie Les Verts)¹¹³. En 2008, son essai est réédité et augmenté dans une nouvelle version, intitulé *Au-delà du PIB*. Cette publication accompagne la mise en place du Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse (FAIR) (cf. chapitre 3). En 2010 elle devient Professeure des Universités en Sociologie à l'université Paris-Dauphine.

Dans *Qu'est-ce la richesse ?* Dominique Méda reprend cet argument et l'approfondit en s'intéressant à l'autre versant de l'activité productive qu'est le travail, à savoir la production de richesse à l'échelle nationale. Elle aboutit dans la troisième et dernière partie de son ouvrage à l'idée que l'horizon de la « civilisation » (au sens que Norbert Elias donne à ce

¹⁰⁸ Entretien avec Dominique Méda, Professeure des Universités en sociologie à l'Université Paris-Dauphine, Paris 16e, le 26 mars 2018.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Ainsi que Anne Bolot-Gittler, Christine Daniel et Daniel Lenoir.

¹¹² Le point d'interrogation est ajouté dans le titre dans une édition ultérieure

¹¹³ Entretien réalisé avec Franck Pupunat, le 12 novembre 2019.

terme) devrait se substituer à celui de la croissance économique. Plus encore, son livre invite à pluraliser la mesure de la richesse pour rendre compte de toutes les facettes que comporte cette notion. Cet ouvrage aura plusieurs répercussions qui intéressent notre analyse, et donnera naissance à une configuration intellectuelle nouvelle gravitant autour de cette idée d'une mesure alternative de la richesse.

2° Du débat aux rapports publics

La publication de cet ouvrage a également pour effet de donner une visibilité nouvelle à la thématique de la mesure de la richesse, avec cette fois-ci des répercussions politiques significatives. Philosophe de formation, militant historique du PSU¹¹⁴, figure de la gauche autogestionnaire, spécialiste de l'économie sociale et solidaire, Patrick Viveret était déjà connu pour avoir produit un premier rapport innovant sur l'évaluation des politiques publiques en 1989, à la demande de Michel Rocard (Viveret 1989), qui lui a notamment valu d'être nommé magistrat honoraire à la Cour des comptes au tour extérieur en 1990¹¹⁵. En 2002, celui-ci se voit commander un rapport public sur les « nouveaux facteurs de richesse », à la faveur du débat nouveau généré par la publication de l'ouvrage de Dominique Méda. Le ministre de l'Économie sociale et solidaire dans le gouvernement de Lionel Jospin, Guy Hascoët, est à l'origine de la commande, qui aboutit à la publication du rapport en 2002 puis de l'ouvrage en 2003 — tous les deux s'intitulent *Reconsidérer la Richesse*.

L'ouvrage dresse d'abord le constat encore peu admis d'une inadéquation entre les outils de mesure de la richesse nationale et les enjeux sociaux et écologiques du XXI^e siècle. Il évoque diverses initiatives convergeant dans la recherche d'indicateurs alternatifs : la dynamique des indicateurs sociaux initiée par Delors, l'agenda onusien issu du rapport Brundtland sur le développement durable, l'IDH, ou encore les comptes environnementaux de l'ONU. D'un point de vue théorique, il explore également les questions de la délibération

¹¹⁴ Parti socialiste Unifié, qui se fond dans le Parti socialiste par la suite.

¹¹⁵ Il existe plusieurs modalités d'admission dans un grand corps administratif tel que la Cour des Comptes. Si la plupart de leurs membres les intègrent suite à un concours (principalement suivant leur rang de sortie à l'École Nationale d'Administration), d'autres y sont parfois nommés au tour extérieur, c'est-à-dire sur la base des compétences qui leur ont été reconnues par un jury d'admission dans l'exercice de fonctions professionnelles antérieures.

démocratique autour des indicateurs, de la place de l'éthique dans l'économie, de la notion de valeur ou encore de la monnaie. Le rapport aboutit à 40 propositions, organisées autour de sept « axes de transformation » : modifier le vocabulaire de l'économie et la façon dont celle-ci est décrite ; organiser une délibération démocratique autour de la sélection d'indicateurs renouvelés ; produire un rapport français sur le développement humain durable ; initier une dynamique pour produire un rapport de même nature à l'échelle européenne ; produire des incitations fiscales et expertises en faveur des produits réduisant l'impact social et environnemental de l'activité économique ; expérimenter des monnaies locales et une « comptabilité-temps » ; agir directement sur la Loi Organique relative aux Lois de Finances et les comptes de la nation. Si la plupart de ces propositions n'ont reçu qu'un écho modeste dans le cadre de l'action publique, le rapport comme l'ouvrage n'en restent pas moins un vecteur important de publicisation et de politisation de cette thématique.

Dans le même ordre d'idée, Bernard Perret se voit confier le 23 mai 2001 une mission d'étude sur les « indicateurs sociaux » par le président du Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (CERC)¹¹⁶, redonnant donc à la thématique une actualité nouvelle. Ancien élève de l'école polytechnique et de l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), Bernard Perret est nommé administrateur de l'INSEE en 1976, année durant laquelle il est nommé adjoint au département de la statistique du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale. Entre 1980 et 1990, il circule entre ministère de l'Économie et des Finances, ministère de la Santé et INSEE. Il devient ensuite rapporteur général du Conseil scientifique de l'évaluation jusqu'en 1998, puis rapporteur à la Cour des comptes. Le statisticien gravite depuis longtemps dans l'orbite du catholicisme de gauche français : il est notamment enseignant à l'Institut Catholique de Paris, chroniqueur pour le journal *La Croix* et membre du comité de rédaction de la revue *Esprit*. Critique de l'économicisme dans *L'Économie contre la société* (Perret et Roustang 1993), la thématique du travail et des 35 heures le rapprochent un temps de Dominique Méda, avec laquelle il co-écrit sur ce sujet en 2001.

¹¹⁶ À l'image du Conseil d'Analyse Économique (CAE), le Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale fait partie des nombreux conseils en charge de proposer leur expertise à l'exécutif. En 2012, ils seront tous fusionnés dans un nouvel organisme intitulé France Stratégie.

Partant du constat formulé par Alain Desrosières d'une statistique sociale ne parvenant pas à se hisser au niveau de cohérence et d'intégration atteint par les données de la comptabilité nationale à partir des années 1950 (Desrosières 1998), l'auteur du rapport prend appui sur le précédent que constitue le travail de Jacques Delors sur les indicateurs sociaux (*cf. supra*). Ce document dresse un état de l'art en matière de production d'indicateurs, répertoriant les indicateurs de développement du PNUD ; divers indicateurs synthétiques de bien-être produits outre-Atlantique (*cf. infra*) ; les indicateurs de développement durable produits par les Nations unies et l'IFEN en France ; certains indicateurs produits par la Commission européenne, de qualité de vie (l'auteur mentionne notamment l'audit urbain réalisé en 2000 pour estimer comparativement la qualité de vie dans 58 villes européennes) et de structure (qui interroge les fondamentaux économiques des différents pays membres dans le cadre préparatoire de la stratégie de Lisbonne) ; les indicateurs sociaux de l'OCDE (répartis en trois catégories : « contexte social », « état de la société » et « actions de la société »)¹¹⁷ ; et les tentatives de mesure du « capital social » aux États-Unis, dans l'équipe de Robert Putnam à Harvard¹¹⁸, ainsi qu'à la Banque mondiale.

De la même manière, le succès connu par son argumentaire pousse Dominique Méda, alors directrice de la recherche à la DARES, à commander via l'institution un rapport sur les indicateurs alternatifs au PIB. Ses contacts avec Jean Gadrey, économiste et professeur des universités à Lille, les poussent à organiser, à Lille, une rencontre autour de ce thème en septembre 2001. Puis un rapport est commandé dont se chargent Jean Gadrey ainsi que Florence Jany-Catrice, alors maîtresse de conférences à Lille, dont il avait été le directeur de thèse. Les deux économistes se proposent de réaliser un « tour du monde »¹¹⁹ des indicateurs alternatifs de richesse, afin de donner un panorama des diverses expérimentations existant en la matière. Publié en mars 2003 et réalisé avec la participation de Thierry Ribault et Bruno Boidin, le rapport s'intitule « Les indicateurs de richesse et de développement. Un bilan international en vue d'une initiative française ». C'est de ce rapport qu'émergera l'idée de « nouveaux indicateurs de richesse », sous la plume des deux universitaires¹²⁰.

¹¹⁷ Le travail de l'OCDE fera l'objet de plus amples développements dans le chapitre 4.

¹¹⁸ Concernant cette recherche et les suites qui lui ont été données, voir le chapitre suivant.

¹¹⁹ Entretien réalisé avec Florence Jany-Catrice le 9 janvier 2019.

¹²⁰ Voir l'encadré relatif à Jean Gadrey dans le chapitre 2.

Encadré n° 1.11 : Florence Jany-Catrice

Florence Jany-Catrice entre à l'université après un baccalauréat scientifique avec une « ferme envie de travailler dans les organisations internationales¹²¹ ». Son premier professeur d'économie n'est autre que Jean Gadrey, à l'occasion de sa toute première année d'enseignement. Ses cours d'économie politique marqués par une approche marxiste tranchent avec ceux qu'elle reçoit d'Antoine de Masson d'Autume, beaucoup plus orthodoxe : elle explique son goût du pluralisme théorique par cette « confrontation » initiale. Dans le cadre de sa maîtrise, elle réalise un mémoire sur l'économie des services sous la direction de Jean Gadrey. Elle obtient ensuite une bourse ministérielle qui lui permet de poursuivre sa formation au Collège d'Europe, à Bruges, qu'elle décrit comme le « temps de l'analyse néoclassique¹²² ». Elle se rend ensuite une année aux États-Unis dans le cadre d'un partenariat entre son université et le Centre John Hopkins à Baltimore en tant que *junior fellow* : elle suit un cursus en *urban studies*, et suit notamment les cours de David Harvey ainsi que d'autres professeurs dont l'approche relève pour elle de « l'économie institutionnaliste ». Elle décide de réaliser un doctorat sous la direction de Jean Gadrey, attirée par son « approche intellectuelle » et son « rapport humain dans la pédagogie¹²³ ». En parallèle de sa thèse, elle travaille à l'ONU en tant que consultante à la CNUCED, sur les services dans le développement. Elle refuse un stage à la Banque mondiale et décide de s'engager dans la voie universitaire. Avec Jean Gadrey elle co-publie un livre sur le commerce de détail, qui entraîne une controverse avec Thomas Piketty en 1998 et débouche sur plusieurs publications dans le *Cambridge Journal of Economics, Travail et emploi, Économie et statistique*. Lorsque Dominique Méda publie son ouvrage *Qu'est-ce que la richesse ?*, un réseau se forme autour d'elle que rejoint Florence Jany-Catrice par l'intermédiaire de Jean Gadrey — les deux économistes travaillent ainsi conjointement dans le cadre du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse commandé par Dominique Méda pour la DARES. Son goût pour le pluralisme théorique la conduit à participer au premier plan à la fondation de l'Association française d'Économie Politique (AFEP), qu'elle préside de 2017 à 2022, de la *revue française de Socio-Economie*, qu'elle dirige de 2008 à 2017, ainsi que du FAIR (cf. chapitre 3). Aujourd'hui Professeure des Universités en économie à Lille, elle a récemment conduit des recherches sur les conventions comptables de l'INSEE relatives à l'indice des prix à la consommation, plaçant donc toujours au centre ses recherches la notion même de valeur économique.

3° Les « Nouveaux Indicateurs de Richesse »

Le rapport publié par Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice propose dès la deuxième page un tableau récapitulatif des indicateurs étudiés, avec une double entrée par les « valeurs » et la « méthode ». La colonne « valeurs » correspond aux thématiques couvertes par les indicateurs : dominante sociale et dominante environnementale. La double tradition critique identifiée tout au long de notre chapitre vient nourrir le foisonnement des indicateurs. Qui plus est, les auteurs assument qu'il s'agit bien là de valeurs, que la production des chiffres s'adosse à des choix axiologiques bien précis. La ligne « méthode » détaille quant à elle les diverses manières de regrouper les indicateurs : certains sont synthétisés à partir d'indices ; d'autres font l'objet d'une monétarisation puis sont introduits dans les chiffres du

¹²¹ Entretien avec Florence Jany-Catrice, Professeure des Universités en économie à l'Université de Lille, Paris, le 09 janvier 2019.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

PIB en tant que correctifs ; d'autres enfin sont présentés sous la forme de tableaux de bord, de « bilans ».

L'IDH ou le BIP 40 sont par exemple des indicateurs synthétiques non monétarisés, tandis que l'indicateur proposé par Nordhaus et Tobin en 1973 est un PIB corrigé. Les bilans sont de nature plus diverse et tous regroupés dans le chapitre 6 du rapport — les auteurs mentionnent notamment les tableaux sociaux d'Eurostat et de la Banque mondiale (en 1991 et 1987), les « panoramas » de l'Union européenne (indicateurs structurels de l'Union européenne) ou de l'OCDE (en 2001)¹²⁴ ainsi que les tableaux d'indicateurs de développement durable proposés par l'IFEN pour la France (IFEN 1998). Le chapitre 8 évalue les différents indicateurs couverts par le rapport dans un grand tableau récapitulatif qui passe en revue divers critères tels que la fiabilité des données collectées, le coût de cette collecte, les vertus de communicabilité des résultats, ou encore le caractère plus ou moins démocratique du processus de production des indicateurs. La préférence des auteurs pour la communicabilité des chiffres et le caractère impactant d'une mesure dont les résultats tranchent avec ceux affichés par le PIB leur font mettre en avant les indicateurs de type synthétique.

Outre l'IDH, le rapport détaille la construction de plusieurs indicateurs synthétiques, dont certains sont également mentionnés dans le rapport de Bernard Perret pour le Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (CERC), avec lequel se noue donc un dialogue. Un accent particulier est notamment mis sur l'indicateur de santé sociale produit au *Fordham Institute for Innovation in Social Policy*, par les Miringoff, qui intègre seize types de risques sociaux concernant diverses classes d'âge, et autant d'indicateurs (Miringoff et Miringoff 1999). L'indice de sécurité personnelle (ISP) proposé dans les années 1990 par le *Canadian Council on Social Development* (CCSD) considère quant à lui trois groupes d'indicateurs de sécurité physique, économique et relative à la santé (CCSD 2000). L'Indicateur de Progrès Véritable produit en 1994 par le réseau *Redefining Progress*, s'inscrit dans la lointaine continuité des travaux de Tobin et Nordhaus et part de la consommation des ménages pour ensuite valoriser des activités absentes du spectre d'analyse du PIB, et soustraire du calcul les dépenses comportant des dommages sociaux ou écologiques (Redefining Progress 1995). Parmi tous les indicateurs mis en discussion, c'est surtout

¹²⁴ Cf. Gadrey et Jany-Catrice 2003.

l'indicateur de bien-être économique proposé par Osberg et Sharpe qui retient l'attention des chercheurs¹²⁵ (Osberg et Sharpe 1998)¹²⁶. Ce dernier regroupe quatre sous-classes d'indicateurs, relatifs à la consommation courante, à l'accumulation productive défalquée des stocks de ressources naturelles, à la répartition des revenus au sein de la population, et enfin au degré de sécurité économique ressenti par la population concernée — il intègre donc données objectives et subjectives tout en proposant une synthèse innovante.

Plus tard, en 2005, Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice présenteront leurs résultats sous la forme d'un ouvrage publié aux éditions La Découverte et intitulé *Les Nouveaux Indicateurs de Richesse*. L'intitulé de l'ouvrage se veut polémique, ainsi que le notent les deux auteurs : « nous ne voyons pas de raison de laisser à la pensée économiste un terme qu'elle a confisqué à l'excès, et dont les significations sont multiples [...] et que l'on peut donc chercher à dépolluer et à recycler, en l'associant [...] au projet plus opérationnel de comptes du développement humain durable » (Gadrey et Jany-Catrice 2005, *ibid.*, p. 5). Ce dernier se présente donc comme une production critique, académique et opérationnelle : critique parce qu'il entend disputer le monopole définitionnel de la notion de richesse à la discipline économique et à la comptabilité nationale ; académique parce qu'il propose de passer en revue de façon détaillée les indicateurs synthétiques existants¹²⁷ ; opérationnelle parce que ces indicateurs sont d'après les auteurs susceptibles concurrencer l'usage du PIB. L'ouvrage se conclut d'ailleurs sur une évaluation des possibles usages de tels indicateurs en termes d'action publique et d'évaluation des politiques publiques (Gadrey et Jany-Catrice *ibid.* chapitre 8).

La critique du PIB et des lectures purement économicistes du monde trouve ici un nouveau point d'ancrage. Aux indicateurs d'alerte qui émaillent le déploiement de la controverse sur les mesures du progrès succèdent des indicateurs aux usages potentiels plus variés. Ils permettent des comparaisons dans le temps et dans l'espace, et offrent donc une lecture renouvelée des évolutions économiques, sociales et environnementales que connaissent les sociétés humaines. Synthétiques ou présentés sous la forme de « bilans », de

¹²⁵ Celui-ci fait l'objet d'une discussion nourrie en 2003, dans la livraison n° 93 de la revue *Travail et Emploi* « Débat sur l'Indice de bien-être économique », dirigé par Andrew Sharpe, Dominique Méda, Florence Jany-Catrice et Bernard Perret.

¹²⁶ Pour une version actualisée de leurs travaux, cf. Osberg et Sharpe 2014.

¹²⁷ Pour cette raison nous renvoyons à nouveau vers leur ouvrage le lecteur curieux de connaître de tels indicateurs plus en détail.

tels indicateurs ont en commun de proposer de nouvelles conventions (Gadrey 2006) pour évaluer le progrès d'une nation. Plus encore, cette multiplication des indicateurs alternatifs présente l'intérêt de fondre dans un même ensemble des chiffres issus d'agendas sectoriels distincts au départ — sociaux d'une part et environnementaux d'autre part. L'idée émerge donc que le progrès doit être conçu comme agrégeant indissociablement évolutions économiques, sociales et environnementales.

Conclusion

Cette brève socio-histoire de la controverse sur le progrès et sa mesure permet de montrer comment se structure la dynamique des indicateurs alternatifs. L'articulation entre une idéologie moderne du progrès, un système de comptabilité nationale de plus en plus perfectionné et une théorie économique de plus en plus nourrie explique la réduction progressive de la notion à l'accroissement matériel de biens de consommation, dans une perspective productiviste. Une telle tendance va en s'accroissant au cours du XXe siècle, et l'après-Deuxième Guerre mondiale voit un certain unanimisme politique et administratif s'installer autour de l'objectif de maximisation d'un nouvel indicateur — le PIB. Si ces espaces sociaux convergent vers une finalité politique unique, des mobilisations sociales en contestent le bien-fondé dès le départ : la configuration socio-historique connaît donc dès à l'époque un pôle de référence structuré par des institutions (comptables, disciplinaires et politiques) socialement dominantes, mais voit également des argumentaires critiques se déployer dans d'autres régions du monde social. Ces critiques vont en s'accroissant, mais ce n'est véritablement qu'avec l'outillage de la controverse par les chiffres, et notamment des indicateurs sociaux et environnementaux, que les lignes de clivage évoluent et que les causes défendues par les détracteurs de la croissance sont rendues visibles dans l'espace public comme dans l'espace académique.

Pour autant, la crise des années 1970 marque une mise en sommeil relative de la controverse qui voit les catégories économiques d'analyse du monde l'emporter sur les catégories sociales et environnementales. C'est la notion de développement qui va servir de véhicule à la controverse, la réveiller et lui donner une envergure mondiale : des institutions supranationales telles que le PNUD et les Nations unies vont jouer un rôle de premier plan

pour disputer à l'économie le monopole de jugement sur ce qui constitue un progrès ou non pour les sociétés — ainsi le développement humain et le développement durable restent encore aujourd'hui des références de premier ordre pour les concepteurs d'indicateurs alternatifs. En France, la sociologie a joué un rôle important de critique du monopole de la discipline économique sur ces thématiques, et posé les premiers jalons d'une mesure synthétique des évolutions sociales induites par des politiques publiques souvent aveugles à ces questions. L'IDH comme le BIP 40 restent donc deux points de référence souvent mobilisés dans la réarticulation du débat autour de la définition de la richesse que connaît la France au tournant des années 2000. La thématique des « Nouveaux Indicateurs de Richesse » questionne aussi bien la discipline économique que la comptabilité nationale sur la façon dont elles conceptualisent la notion et rendent compte du progrès des sociétés. Ce faisant, elle ouvre la voie à de futurs développements dont les chapitres suivants entendent rendre compte : en analysant d'une part l'événement politique et scientifique que représente la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi en France (chapitre 2) ; et en explorant d'autre part la cristallisation d'argumentaires critiques en réaction aux résultats de cette commission, notamment à l'initiative du Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse (FAIR) (chapitre 3).

CHAPITRE 2

La commission Stiglitz-Sen-Fitoussi : un épisode qui réactive la controverse sur les mesures alternatives de la richesse

La croissance doit-elle être la finalité d'une économie développée ? Comment mesurer le bien-être en dehors du PIB ? La science économique doit-elle inclure des indicateurs sociaux ou environnementaux pour donner une image plus « réaliste » de l'état du monde ? Telles sont les questions que pose la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi sur « la mesure des performances économiques et du progrès social », qui s'est tenue en 2008 en France. Réunissant à sa tête trois économistes particulièrement dominants dans le champ mondialisé de la discipline, celle-ci a rapidement agrégé pas moins de quatre prix « Nobel » et une vingtaine de représentants d'universités prestigieuses et d'institutions de prospective dont l'expertise est centrale dans la politique économique française (OFCE, OCDE, INSEE). Les effets de légitimation d'une telle commission ont été particulièrement significatifs, comme en attestent les multiples références qui y ont été faites dans les années 2010. Attentif depuis des années à la possibilité de contrer l'hégémonie de l'économie sur le social par la promotion d'indicateurs alternatifs, Frédéric Lebaron, s'est même interrogé sur la possibilité d'une telle commission à provoquer une « révolution dans la statistique publique », à l'occasion d'un entretien avec Jean-Paul Fitoussi réalisé avec Louis Weber (Lebaron, Weber, 2010).

Cette commission nous intéresse également, car elle fait ressurgir la controverse sur les mesures alternatives de la richesse. Nous avons déjà montré dans le chapitre précédent comment la voie avait été ouverte par diverses mobilisations antérieures autour d'ouvrages universitaires, de rapports publics, ou d'agendas internationaux. Pour autant, c'est précisément la recombinaison singulière d'arguments théoriques et de prises de position dans le cadre de cette commission, à un moment précis dans le temps — après la crise économique de 2008 — qui en fait tout l'intérêt historique. Pour cette raison, nous entrerons dans le détail de ces débats et prises de position afin de montrer quels rapports de force parcourent la discipline économique d'une part, mais la distinguent par ailleurs d'autres

disciplines, voire d'autres mondes sociaux pourtant eux aussi mobilisés autour de la production d'indicateurs alternatifs.

Plus encore, les effets de légitimation qu'a induits cette commission font d'elle un jalon essentiel pour saisir le déploiement de la controverse sur les indicateurs alternatifs au PIB. Si les effets sur le champ disciplinaire de l'économie ont été relativement circonscrits, elle a influencé la production chiffrée des institutions de statistiques les plus centrales que sont l'OCDE et l'INSEE — celles-ci fournissent notamment des contingents de rapporteurs dans le cadre des débats. En légitimant cette thématique, la commission a véritablement mis à l'agenda la question des mesures alternatives de la richesse. En 2015, Robert Boyer émettait l'hypothèse que le recours à des indicateurs alternatifs de richesse puisse constituer un possible mode de régulation à l'avenir (Boyer 2015). C'était bien l'intention affichée par les organisateurs de cette commission, et c'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'analyser une telle configuration d'acteurs, dont la raison d'être articule intimement visées politiques et scientifiques.

Nous avons interrogé 10 membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (sur 31), à commencer par Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi eux-mêmes (la maladie d'Amartya Sen rendait difficile la prise de contact), 5 des 22 participants et 3 des 9 rapporteurs. En plus des entretiens, nous avons utilisé une base documentaire importante. Nous nous sommes d'abord largement nourris de l'abondante littérature institutionnelle à laquelle la commission a donné lieu — en particulier les travaux des membres de la commission et du FAIR. Le rapport lui-même a également fait l'objet d'une analyse de contenu extensive. Par l'intermédiaire de Xavier Timbeau, nous avons également pu accéder aux archives de la commission, hébergées à l'OFCE. Ainsi, grâce au croisement des entretiens, des publications et de ces archives, nous avons cherché au maximum à nous référer aux esquisses, documents de travail et autres *drafts* intermédiaires produits dans le cadre de la commission afin de suivre la mise en forme progressive du rapport (Gayon 2016). Pour reconstituer la dynamique du deuxième pôle de la controverse que constitue le FAIR, nous avons réalisé des entretiens avec plusieurs de ses représentants tels que Jean Gadrey, Dominique Méda, Florence Jany-Catrice, Géraldine Thiry, ou Jean Fabre. Nous avons également largement exploité les divers articles, notes et ouvrages produits par le collectif, comme par ses membres (une rubrique spécifique était dédiée aux publications du FAIR sur le site web de l'Institut pour le développement de l'information

économique et sociale [Idies]¹²⁸). Enfin, nous avons également eu la chance d'accéder à un matériau rare et précieux pour analyser la formalisation progressive de ce groupe : les archives du FAIR. Elles étaient conservées jusque-là dans les archives personnelles de Danielle Mitterrand, présidente de la fondation France Libertés qui héberge le FAIR, et nous avons pu les consulter à l'occasion de leur transfert aux Archives nationale.

Dans ce chapitre, nous proposons dans un premier temps une sociogenèse de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi en étudiant les raisons qui ont poussé un président de droite, Nicolas Sarkozy, à réunir plusieurs économistes reconnus et relativement marqués à gauche au sein d'une commission chargée de produire un rapport sur « la mesure des performances économiques et du progrès social » (I). Nous décrivons ensuite la composition de la commission, son positionnement dans le champ des économistes ainsi que sa structure relationnelle, afin d'en expliquer la dynamique propre (II). Nous présentons enfin le processus d'écriture étape par étape en décryptant les mécanismes qui contribuent à l'émergence d'un rapport écrit, figé, censé incarner la position collective de ses auteurs. Sous l'apparence homogène du document se cachent en réalité des rapports de force entre les membres de la commission qui jouent sur la forme finale qu'il prend. L'analyse du jeu des prises de position contrastées au sein du groupe d'économistes reflète plus largement des oppositions structurantes au sein de la discipline, mais également entre la discipline et le reste des sciences sociales et environnementales (III).

I — Sociogenèse d'un événement politique et scientifique : la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi

Le 5 décembre 2008, le statisticien Bernard Guibert partage avec les membres du FAIR un document de travail dans lequel il propose de s'interroger sur les facteurs qui sont à l'origine de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi dans une double perspective de « sociologie de la statistique » (il fait circuler plusieurs textes d'Alain Desrosières) et d'histoire des « conventions d'équivalence » avec « une approche matérialiste et généalogique s'inspirant de Michel Foucault ». Il écrit ainsi à ses interlocuteurs :

¹²⁸ URL : <http://idies.org/>

On peut d'ores et déjà formuler plusieurs questions. Pourquoi la controverse sur le PIB est-elle apparue à un tel moment ? Quels en sont les enjeux sociaux, y compris dans l'offensive initiée par Nicolas Sarkozy pour déstabiliser la statistique publique [...] ? Quelles sont les « arènes » sociales souterraines et invisibles (comme dit Bruno Latour) où les controverses autour du PIB ont vocation à se développer en fonction de ces enjeux ? Quels sont les gladiateurs qui seront appelés à combattre dans ces « arènes » et quelles sont les « couleurs qu'ils arboreront sur leurs armures » ?¹²⁹

Ces questions sont peu ou prou celles que nous nous poserons également¹³⁰. La toute première d'entre elles, relatives aux raisons qui font (ré)émerger à ce moment précis la controverse sur le PIB, trouve une réponse dans l'articulation historique entre un contexte de défiance générale vis-à-vis de la statistique économique, sur fond de crise financière, et une réponse politique stratégique : la création d'une commission (A). L'autre question qui vient à l'esprit rapidement est celle de la possible instrumentalisation politique de la Commission : nous montrerons que l'organisation de celle-ci s'inscrit dans une stratégie politique « d'ouverture à gauche » pour le président de la République. Si la commission obtient une véritable autonomie vis-à-vis du pouvoir politique, c'est du fait d'une négociation arrangeant chacune des parties prenantes, le scientifique et le politique se légitimant l'un l'autre (B). Au-delà de cet aspect contextuel, le positionnement des trois organisateurs de la commission dans le champ des économistes, Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi, leur permet des prises de positions radicales, sans leur ôter leur centralité au sein de la discipline : nous employons pour décrire ce positionnement le terme d'*orthodoxie critique* (C).

A – Pourquoi la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi ? Contexte historique et chaînes d'interactions

À tous égards, la décision de réunir la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi semble étonnante. Qu'un président de droite (Nicolas Sarkozy) ait ainsi commissionné trois économistes marqués à gauche ; pour réfléchir à des mesures du progrès économique et social alternatives au PIB quand sa propre campagne présidentielle faisait de la croissance un objectif central ; dans un contexte de crise économique qui pouvait repousser ce

¹²⁹ Archives du FAIR. Document envoyé par Bernard Guibert, intitulé « Indicateurs et "conventions" », daté du 5 décembre 2008.

¹³⁰ Dans une perspective pragmatiste, nous reprenons à notre compte les questions de ce participant du FAIR, qui rejoint celles que nous avons déjà formulées au cours de notre enquête.

questionnement en dehors des préoccupations de court terme — tout cela peut surprendre. Nos entretiens nous ont permis de retracer la sociogenèse d'un tel événement.

Une telle décision est tout d'abord motivée par le contexte spécifique de la crise financière et économique de 2008, présentée par le président de la République comme la cause d'une défiance généralisée des citoyens envers les statistiques économiques (1). En second lieu, la relation privilégiée de Jean-Paul Fitoussi avec Nicolas Sarkozy lui a permis de se faire l'avocat d'une approche différente de la richesse, et d'organiser une commission disposant de toutes les garanties d'indépendance nécessaires, dans le cadre d'une « ouverture à gauche » du président (2).

1° Crise économique et défiance citoyenne vis-à-vis de la statistique

En 2008, le monde connaît une crise financière d'une ampleur rarement égalée jusqu'ici, qui produira des effets particulièrement durables. L'écroulement du système financier transnational à partir de son épicerie américain aura des répercussions sur l'économie globale, fortement et durablement déprimée. Si de telles conséquences ne sont encore qu'à l'ordre de prédictions en 2008, la confiance immodérée de certains économistes dans les modèles de gestion des marchés prônés jusqu'ici a du plomb dans l'aile (Akerlof et al. 2014). Au-delà de la discipline elle-même, c'est la régulation même de l'économie telle que menée depuis des décennies qui se trouve mise en cause (Boyer 2015 *op. cit.*). Des mouvements sociaux émergent à l'image de la mobilisation altermondialiste *Occupy Wall Street* à New York, dont la chronique alimente les pages des quotidiens.

Toute crise comporte en elle la possibilité d'une opportunité politique (Dobry 2009). Ainsi la crainte d'une forte délégitimation pèse sur la représentation politique et l'exécutif nouvellement élu, mais la crise de 2008 représente pour ce dernier une occasion de faire sien la critique à l'encontre de la finance, des économistes et de la statistique publique. En 2007, le candidat de droite à l'élection présidentielle, Nicolas Sarkozy, se disait prêt à aller chercher la croissance « avec les dents ». A priori, rien de compatible avec la volonté de redéfinir les finalités du progrès économique et repenser le progrès social. C'est pourtant lui qui donne mandat à Jean-Paul Fitoussi pour réunir une telle commission.

Ce contexte de crise économique vient renforcer une certaine défiance citoyenne vis-à-vis de la statistique¹³¹. Celle-ci est notamment diagnostiquée par le rapport Muet-Mariton de 2008. Le 16 avril 2008 paraît un « rapport d'information » parlementaire issu d'une « mission d'information commune sur la mesure des grandes données économiques et sociales ». Celui-ci a pour président l'économiste et député socialiste Pierre-Alain Muet¹³² et pour rapporteur officiel Hervé Mariton, député de l'Union pour un Mouvement populaire (UMP). L'objet de ce rapport est indiqué avec précision dès l'introduction :

Avec la mise en cause des chiffres officiels du chômage et le débat récurrent sur la réalité de l'inflation et la question (non tranchée) de la baisse du pouvoir d'achat, l'année 2007 a vu la contestation des statistiques officielles prendre une ampleur sans précédent¹³³.

Pour faire face à ces remises en cause, le rapport s'attelle à décrypter les controverses liées à la mesure de trois jeux de données publiques relatives au chômage, à l'inflation et au PIB, qui font chacun l'objet d'une partie du rapport. Fondamentalement, l'enjeu est d'éclairer le débat public au sujet de ces dimensions pour éviter le rejet en bloc des statistiques publiques. Ainsi le rapport consacre également une quatrième partie à la question de l'indépendance statistique :

Enfin, [la mission] a mesuré combien le contexte institutionnel a une influence déterminante sur la crédibilité des autorités statistiques. C'est pourquoi, bien que l'impartialité et la qualité du travail fourni par les statisticiens français soient unanimement reconnues, il convient d'inscrire l'indépendance de la statistique publique dans notre droit. Le contexte national de méfiance à l'égard des chiffres dits « officiels » autant que la réglementation européenne nous y invitent. Les membres de la mission entendent déposer une proposition de loi afin de consacrer juridiquement l'indépendance des autorités statistiques¹³⁴.

¹³¹ Défiance qui n'est pas sans fondement rationnel, ainsi que le montrent divers experts de la statistique publique au sein du collectif Lorraine Data (Data 2009).

¹³² Originaire de Lyon, Pierre-Alain Muet est ingénieur de formation et réalise un doctorat à l'université Paris I, une étude économétrique sur le lien entre croissance, profits et investissement. Il travaille d'abord à l'INSEE de 1968 à 1977 avant d'intégrer le CEPREMAP (Centre Pour la Recherche ÉconoMique et ses APplications). À partir de cette date, il enseigne en parallèle de ses activités de chercheur, au Centre d'Étude des Programmes Économiques, à l'IEP de Paris puis à l'École Polytechnique. En 1981, l'OFCE est fondé et il prend la direction du département d'économétrie au sein de l'organisme. Il est vice-président de l'AFSE (Association Française de Science Économique) entre 1996 et 1997, et président entre 2004 et 2005. Il est également adjoint au maire de Lyon, ainsi que vice-président de la communauté urbaine, entre 2001 et 2008. En 2007, il est élu député socialiste et réélu en 2012. Il écrit plusieurs ouvrages, notamment deux essais politiques, plusieurs manuels de macroéconomie, ainsi que deux collectifs qu'il dirige avec Joseph Stiglitz (Stiglitz et Muet 2001), Jean-Paul Fitoussi (Fitoussi et Muet 1987).

¹³³ Rapport d'information sur la mesure des grandes données économiques et sociales remis à l'Assemblée nationale le 16 avril 2008. Hervé Mariton était rapporteur et Pierre-Alain Muet présidait la mission d'information.

¹³⁴ *Ibid.*

Le rapport établit donc la méfiance grandissante de la population envers la statistique publique : les citoyens français percevraient un écart croissant entre le ressenti de leurs situations individuelles et la description du monde social et économique que proposent ces données. La question de l'inflation fait l'objet de la première partie du rapport, et celle du chômage de la deuxième partie : la préoccupation des parlementaires s'attache principalement à ces deux objets-là.

Ainsi qu'il l'explique lors des journées de l'économie, à Lyon en novembre 2008, Pierre-Alain Muet intervient néanmoins personnellement pour insérer une partie relative au PIB dans le rapport final. Il déclare :

Il y avait un troisième sujet qui à l'époque paraissait complètement exotique. J'avoue que j'ai beaucoup insisté pour l'ajouter. Mes collègues me demandaient : est-ce que tu es vraiment sûr que c'est d'actualité ? C'était la mesure du PIB. [...] C'est une des pistes de réflexion qu'on a ajoutée dans le rapport, c'est qu'il faut prendre en compte le développement durable¹³⁵.

La partie ainsi rajoutée s'intitule « Au-delà du PIB : les indicateurs de développement durable ». De nombreux indicateurs alternatifs sont mentionnés, qu'un tableau de la page 79 résume et classe en deux catégories : indicateurs synthétiques et tableaux de bord. Ces catégories sont elles-mêmes divisées en deux : indicateurs « globaux » et « dédiés » — les premiers ayant pour objectif de donner un panorama des données sociales et économiques de la population, tandis que les seconds cherchent à mesurer une dimension précise du progrès social ou écologique. L'ensemble de ces indicateurs a déjà fait l'objet d'un traitement au chapitre précédent. Ceux-ci proviennent en effet de la recension proposée par Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, les deux économistes à l'origine du rapport puis de l'ouvrage sur les « nouveaux indicateurs de richesse »¹³⁶.

Le rapport Muet-Mariton met donc au cœur de ses préoccupations le rapport des citoyens à la statistique publique et la défiance grandissante de la population vis-à-vis des agrégats comptables proposés par l'INSEE. C'est au prisme de ce contexte de crise économique et de défiance envers la statistique qu'il faut lire l'interaction qui sera au

¹³⁵ Muet, Pierre-Alain, présentation aux journées de l'économie, Lyon, novembre 2008.

¹³⁶ Seuls deux universitaires sont auditionnés dans le cadre de ce rapport d'information parlementaire. Jean Gadrey d'une part et d'autre part Jacques Freyssinet. Autrefois professeur émérite à Paris 1, spécialiste des questions d'emploi et de chômage, le second anime notamment au Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) le groupe de travail « niveaux de vie et inégalités sociales ». La mission d'information signale notamment un rapport qu'il a produit pour le CNIS sur la question de la mesure du pouvoir d'achat : c'est donc probablement plutôt sur ces thématiques qu'a porté son audition et non sur les indicateurs alternatifs au PIB.

fondement de la sociogenèse de la commission : la conversation téléphonique entre Nicolas Sarkozy et Jean-Paul Fitoussi.

2° Comment susciter l'intérêt du Président de la République : le détournement d'une commande

En 2007, Jean Paul Fitoussi, professeur d'économie à Sciences Po Paris, directeur de l'OFCE, reçoit un appel téléphonique du président de la République nouvellement élu, Nicolas Sarkozy, qui lui fait part de ses inquiétudes quant à la défiance de la population au sujet de la mesure de l'inflation :

L'histoire est la suivante. À un moment donné le Président de la République me téléphone et me dit est-ce que vous pouvez essayer de mieux mesurer un certain nombre de phénomènes auxquels les gens ne croient plus, les gens ne croient plus aux mesures officielles. Par exemple il y avait à ce moment-là un débat sur l'inflation. C'était en 2006. Les gens disaient : ce n'est pas vrai, l'inflation n'est pas de 2 % comme vous le dites, elle est beaucoup plus élevée. Et donc ça le gênait parce qu'il se posait la question de savoir si l'appareil statistique français était au point et s'il y avait des raisons plus profondes qui engendraient ce type de réflexion de la part des gens. Alors... C'était facile pour moi. J'ai dit : « c'est évident l'inflation est une moyenne et le chiffre, le taux d'inflation, va dépendre du panier de consommation des différentes catégories de gens. Si vous consommez du pétrole et des produits alimentaires — ce que typiquement consomment les familles moins aisées en majorité — à un moment où le prix des matières alimentaires et le prix du pétrole s'envolent, vous avez un taux d'inflation qui n'est pas à 2 %, vous avez un taux d'inflation sur vos consommations qui est de 5, 7, 10 % ».

D'accord.

Et après j'ai travaillé avec Olivier Blanchard qui était au FMI à l'époque et on a vu que sur le panier de consommation le taux d'inflation allait de -2 à +12. Donc il y avait effectivement... Si les gens disaient que le chiffre était faux, c'est qu'il était faux¹³⁷.

Comme le suggère l'extrait d'entretien ci-dessus, l'idée initiale de Nicolas Sarkozy n'était pas d'organiser une commission sur la mesure du progrès social et économique. Au départ, le président de la République souhaitait contenir l'argumentaire critique qui se développait en France au sujet de la mesure de l'inflation proposée par l'INSEE, qui avait partie liée avec la critique de l'intégration monétaire européenne. D'après Éloi Laurent¹³⁸ :

¹³⁷ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, Professeur des Universités en économie à Sciences Po, Paris 7^e, le 3 décembre 2019.

¹³⁸ À l'époque, Éloi Laurent, chercheur à l'OFCE et anciennement doctorant sous la direction de Jean-Paul Fitoussi, était *visiting fellow* à Harvard sous la direction d'Amartya Sen pour travailler sur son ouvrage *L'idée de Justice*. Le jeune économiste participe à l'organisation de la commission. Il publie par ailleurs en 2008 l'ouvrage *La nouvelle écologique politique*, conjointement avec Jean-Paul Fitoussi, dont le contenu traite de plusieurs des thématiques qui seront abordées dans le cadre de la commission.

Sarkozy avait demandé à Fitoussi de produire un rapport pour montrer que l'euro n'avait pas eu d'influence inflationniste. Et les études montrent que si, en pratique, il n'y a pas de discrédance¹³⁹. Mais bon, ça lui a permis de retourner le truc et de jeter les bases de ce qui devait devenir le rapport Stiglitz¹⁴⁰.

Jean-Paul Fitoussi se fait donc fort de démontrer à son interlocuteur que la situation de défiance vis-à-vis de la statistique publique n'est pas sans fondement. En revanche, il propose d'organiser une commission qui reposerait effectivement sur la disjonction entre les perceptions des Français et ce que révèlent les indicateurs économiques, mais plus large et qui porterait sur l'ensemble des mesures de la performance économique et du progrès social. Autrement dit, l'économiste détourne ici le projet du président de la République pour faire avancer un agenda tout à fait différent.

Encadré n° 2.1 : Jean-Paul Fitoussi

Diplômé de l'université de Strasbourg, Jean-Paul Fitoussi présente une trajectoire sociale qui lui confère une forte centralité au sein de la discipline. Il accumule un capital scientifique important par ses publications et communications, et co-écrit notamment nombre d'articles avec Joseph Stiglitz. Depuis 1982 il est professeur à Sciences Po. En 2008, il dirige également l'OFCE, un organisme de prévision économique rattaché à l'école et chargé d'accompagner les pouvoirs publics par la production d'études économiques et de *scénarii* prospectifs. Le capital scientifique ainsi accumulé par l'économiste est partiellement reconverti dans le champ médiatique, dans lequel il intervient souvent : ses prises de position sont régulièrement relayées dans la presse. Parmi celles-ci on retrouve la critique récurrente des politiques de réduction budgétaire, alimentée par une inspiration néokeynésienne. Plus encore, en 1995, l'économiste publie sur la question de la monnaie unique européenne un ouvrage critique où il mobilise tous les argumentaires développés par les spécialistes de la question monétaire qui vont à l'encontre de la décision politique d'une union monétaire¹⁴¹. L'accumulation d'un certain capital scientifique et médiatique permet donc à l'économiste de prendre des positions fortes, tout en conservant son autorité académique.

Mais pourquoi un président de droite a-t-il ainsi spontanément convoqué l'expertise d'un économiste marqué à gauche ? Ainsi que nous l'explique Claude Henry, l'un des économistes ayant participé à la commission :

Ils étaient très proches. Dans une réunion j'étais sidéré parce qu'à un moment donné Sarkozy avait dit un truc, je ne sais plus quoi. Et Fitoussi l'a arrêté et a dit : Mais enfin « Nicolas, tu sais bien que c'est idiot ce que tu dis ». Ça prouve quand même une certaine intimité. [Rire] Fitoussi était proche de... Il n'était pas vraiment à droite Fitoussi, il était un peu partout. Mais proche de Nicolas Sarkozy. Il lui a mis ça dans la tête comme quelque chose d'intéressant à faire, qui le valoriserait, qui serait original et qui... pourrait servirait les intérêts de la France. Parce qu'une méthodologie plus large effectivement servirait les intérêts de la France. C'est Fitoussi donc ça c'est clair. Sarkozy s'est laissé convaincre et puis il est tombé sous le charme

¹³⁹ Le terme de discrédance renvoie ici à la disjonction entre inflation « réelle » et inflation perçue par les citoyens.

¹⁴⁰ Entretien avec Éloi Laurent, Chercheur à l'OFCE, Paris 14^e, le 19 janvier 2018.

¹⁴¹ À ce titre il semble important de souligner qu'en effet de tels spécialistes étaient majoritairement contre l'idée d'une intégration monétaire européenne.

du dynamisme de Joe. Qui est quand même un gauchiste. Mais il s'est très très bien entendu sur ce terrain. Et il a fait ce qu'il avait envie de faire, et que Nicolas Sarkozy a trouvé très bien¹⁴².

Et l'intéressé de confirmer :

Le Président de la République m'a contacté parce qu'on se connaissait depuis longtemps. Il savait que j'étais un économiste de gauche, et que je ne lui ferais pas de cadeaux. Je dirai sincèrement ce que pense, je ne ferai pas de circonvolutions. En réalité il avait plus confiance en moi qu'en ces gens qui l'entouraient en permanence. Moi il me connaît, point¹⁴³.

Jean-Paul Fitoussi était donc l'un des « visiteurs du soir » de Nicolas Sarkozy. Leur interconnaissance explique que l'élu se soit adressé à l'économiste pour mobiliser son expertise en matière d'inflation. Cette question fait en effet partie des spécialités de Jean-Paul Fitoussi, dont la thèse a consisté à produire ce qu'il nomme un « théorème » susceptible d'expliquer les phénomènes inflationnistes.

L'économiste pousse ensuite son propre agenda scientifique devant le président de la République. La perception d'une défiance populaire vis-à-vis de la statistique publique fait considérer à Nicolas Sarkozy l'intérêt d'organiser une commission qui porterait plus largement sur les débats relatifs à la mesure du progrès social et économique. L'économiste fait également valoir les avantages que peut trouver le président à organiser une commission transnationale réunissant des experts reconnus de l'analyse économique :

Si je mets d'autres co-responsables avec qui je travaille comme Stiglitz et Sen, ça va apparaître d'emblée comme une magnifique commission internationale. Et ils ont immédiatement accepté Stiglitz et Sen pour des raisons analogues à celles que je vous dis, c'est un problème dont on sait qu'il prend une importance de plus en plus considérable¹⁴⁴.

En effet, Joseph Stiglitz juge la proposition intéressante. Il nous assure avoir trouvé l'ambition d'une telle commission légitime d'un point de vue politique comme scientifique :

Il y avait des sources d'inquiétude. L'une d'elle était qu'en tant que politicien, [Nicolas Sarkozy] se voyait demander de faire deux choses contradictoires : améliorer la vie des gens sur le terrain des actions politiques, et obtenir de bons scores en termes de PIB. Mais le PIB n'est pas une bonne mesure du bien-être : il s'agissait donc de buts contradictoires. [...] C'était une préoccupation légitime en tant que politicien : « je veux des directions claires et pour l'instant je dois suivre deux directions différentes ». La deuxième chose, et Jean-Paul a insisté là-dessus, concerne plus l'inégalité. Si le PIB croît, mais que

¹⁴² Entretien avec Claude Henry, Directeur de recherche au CNRS, Paris 7^e, le 21 mars 2019.

¹⁴³ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, Professeur des Universités en économie à Sciences Po, Paris 7^e, le 3 décembre 2019.

¹⁴⁴ *Ibid.*

les gens pensent qu'ils vivent moins bien, ils ne font plus confiance à la statistique, puis ils ne font plus confiance au gouvernement¹⁴⁵.

L'économiste désigné pour présider la commission trouve donc l'objectif légitime et la démarche de Nicolas Sarkozy convaincante.

Pertinente au regard du contexte de défiance citoyenne vis-à-vis des statistiques économiques, validée par le président de la République qui adhère aux hypothèses qui la fondent, organisée autour d'un panel international de chercheurs reconnus, la commission s'annonce comme un événement politique et scientifique d'envergure. Le contexte représentait une opportunité politique considérable : la commission serait l'occasion de produire un discours de justification de l'action politique de l'élu.

Si les pouvoirs publics et le monde académique confèrent d'emblée à cette réunion d'experts une légitimité très forte, Jean-Paul Fitoussi doit néanmoins s'assurer d'obtenir une pleine garantie d'autonomie dans le travail de la commission pour que celle-ci conserve sa crédibilité. C'est ce qu'il parviendra à faire en profitant de la stratégie élyséenne « d'ouverture à gauche ».

B – La commission dans le cadre de « l'ouverture à gauche »

L'organisation d'une telle commission donne lieu à un double processus de légitimation du politique par le scientifique et vice-versa : elle offrait l'occasion d'une tribune pour des économistes critiques en charge de défendre leur approche de la discipline, et pour le président de la République l'occasion d'un événement aux profits symboliques maximaux, étant donnée la composition de la commission (1). Ce double effet de légitimation est d'autant plus efficace que le capital accumulé par les membres de la commission Stiglitz-Sen-

¹⁴⁵ Entretien avec Joseph Stiglitz, Professeur d'économie à l'Université Columbia, Paris 7^e, le 22 octobre 2019. Traduction originale de l'auteur : « There were two sources of concerns. One of them was that as a politician he was asked to do two things that were contradictory: actions he would have to make people better off, and actions he would have to do well on GDP. But if GDP was not a good measure of well off, it was forgiving him to different... Let's say contradictory goals. [...] That was a genuine concern to say as a politician, "I want clear direction and now I get two different directions." Example: people care about noise pollution or other forms of pollution but they are not in GDP. There is a contradiction. The second thing, and Jean-Paul emphasized this, is more about inequality. If GDP goes up, but people think that they are worse off, they don't trust statistics and then they don't trust the government ».

Fitoussi est important. Si l'onction politique accordée à la commission par la présidence de la République donne d'emblée à celle-ci une importance spectaculaire, l'onction scientifique qu'accorde la commission à Nicolas Sarkozy n'en est pas moins importante. Trois économistes de renommée internationale prennent la direction de cette commission : leurs trajectoires académiques confèrent à l'événement une portée remarquable dans le champ académique de la discipline comme dans l'espace médiatique. Tous les trois sont marqués à gauche, présentent un profil de chercheurs critiques et explorent des thématiques liées aux inégalités (2).

1° Négocier l'indépendance de la commission : une légitimation réciproque du politique et du scientifique

En 2008, le fait pour un président de droite de désigner une commission composée de rapporteurs de gauche n'était contextuellement pas choquant. Nicolas Sarkozy avait en effet fait de « l'ouverture à gauche » l'un de ses mots d'ordre au lendemain de son élection. Le premier gouvernement de François Fillon, son Premier ministre, comprenait ainsi quatre membres du Parti socialiste : Bernard Kouchner, Jean-Pierre Jouyet, Martin Hirsch et Éric Besson, ce dernier n'intégrant l'UMP qu'ensuite. La même logique pousse donc Nicolas Sarkozy à s'en remettre à Jean-Paul Fitoussi puis Joseph Stiglitz.

Cette remise à l'institution scientifique qu'incarnent les deux chercheurs est complète. Jean-Paul Fitoussi nous explique qu'il s'agissait-là pour lui d'une exigence non négociable :

Je lui ai dit écoute, si on doit travailler comme ça, cette commission doit être mondiale et totalement indépendante. Tu n'as pas ton mot à dire ni dans le choix des membres de la commission, tu ne m'imposeras personne, ni dans nos conclusions et la rédaction du rapport, rien ! Ce qui est formidable, ce dont on s'est aperçu, c'est qu'il a pris cet engagement. Il était crédible et sincère. Mais ses conseillers ont quand même essayé de mettre des gens à eux. Et il m'a dit qu'il n'était pas au courant. [...] Donc je lui ai dit vous ne toucherez pas à ça, c'est pas votre problème. Et puis j'ai mis des gens tellement importants dans la commission que ça aurait été ridicule¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, *op. cit.*

Une fois acté le principe de la commission, la liste des participants proposée par Jean-Paul Fitoussi achève en effet de légitimer l'exercice et de convaincre le président de la République du profit symbolique qu'il peut en tirer. Ainsi, la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi ne regroupe-t-elle pas moins de cinq « Nobel » d'économie (Angus Deaton l'obtiendra quelques années plus tard), et un nombre considérable de chercheurs ayant obtenu les plus hautes distinctions académiques dans le champ de la discipline.

La concentration d'un tel capital scientifique, social et symbolique accumulé avait toutes les chances d'être perçue par l'homme politique comme une chance de légitimation dans un contexte de crise économique majeure et de défiance citoyenne vis-à-vis de la statistique d'État. Qui plus est, le fait de réunir des personnalités de gauche ne pouvait que donner du crédit à son action à ce stade. C'est d'ailleurs la façon dont le perçoit Joseph Stiglitz :

Quand en 2008 le président Sarkozy m'a demandé d'assumer [la présidence de cette commission], j'étais très désireux de le faire. En particulier parce que venant de quelqu'un de droite, [cet intérêt pour] un agenda plus à gauche, pour le fait de parler d'inégalité et d'environnement, c'était plus crédible¹⁴⁷.

Le processus de légitimation est donc à double sens. D'une part, le président de droite profite de l'aura symbolique de ces chercheurs hautement distingués dans le champ de l'économie pour se rendre repérable sur un terrain sur lequel il n'était pas attendu — d'autre part, les économistes en question profitent de cette opportunité inespérée pour faire avancer un agenda scientifique sur lequel ne pèsera pas le soupçon de la politisation ou de l'idéologie. D'après Jean-Paul Fitoussi, un tel choix avait quelque chose de stratégique puisqu'il court-circuitait la tendance classique dans les milieux politiques à la confirmation autoréférentielle des opinions. Ainsi qu'il l'explique, il ne « fera pas de cadeaux » au chef de l'exécutif.

¹⁴⁷ Entretien avec Joseph Stiglitz, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur: « When in 2008 President Sarkozy asked me to handle, I was very eager to do it. Especially because coming from somebody on the right it was more leftist agenda to talk about inequality and the environment, it was more credible ».

Encadré n° 2.2 : Joseph Stiglitz

Le profil de Joseph Stiglitz ressemble à celui de Jean-Paul Fitoussi, mais sa carrière académique se déroule aux États-Unis, ce qui lui confère d'emblée un avantage dans le champ de la discipline. Diplômé du MIT et professeur à Columbia, c'est par ses publications dans les journaux les plus reconnus de la discipline qu'il gravit l'échelle de la reconnaissance académique. Ses travaux portent principalement sur les asymétries d'information, la taxation et le salaire d'équilibre. En 1997, il est nommé *chief economist* de la Banque mondiale. Relativement orthodoxe auparavant, il prend à cette occasion des positions très critiques des principes que prône l'institution — austérité budgétaire et libre-échange. Il juge notamment que ceux-ci sont systématiquement alignés sur les orientations du FMI et du Trésor américain. Il tire de cette expérience un ouvrage, *La Grande Désillusion*, qui lui vaut une reconnaissance internationale sur les questions de développement, et lui confère un profil d'économiste critique¹⁴⁸. Ce parcours est couronné par l'onction suprême de la discipline, le prix « Nobel », qu'il reçoit en 2001, notamment au titre de ses travaux sur l'asymétrie d'information.

À titre de comparaison, la plupart des commissions présentent un caractère de justification politique bien plus accusée. L'exercice donne généralement lieu à des réunions de personnalités dont les proximités idéologiques sont acquises d'avance. La commission sert alors à donner une assise idéologique, technique et experte à la décision politique — elle se présente comme un « lieu neutre » (Boltanski et Bourdieu 1976). Elle permet à l'exécutif de se légitimer en démontrant non pas qu'il répond aux problèmes politiques, mais qu'il pose les bonnes questions et les affronte (Schmidt 2013).

La participation de Jean Gadrey à la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi nous autorise à ce titre une comparaison. Dans un article de blogue, l'économiste propose de mettre en regard la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi de 2008 et la commission Tirole-Blanchard lancée en 2020 par Emmanuel Macron. Cette dernière étonne en effet par son homogénéité idéologique. Jean Tirole, prix « Nobel » d'économie en 2014 et Olivier Blanchard, ancien *chief economist* du FMI de 2008 à 2015, disposent certes de toutes les lettres de noblesse académiques et institutionnelles nécessaires pour venir légitimer la réunion de cette commission. Néanmoins, les prises de position de l'un comme de l'autre en matière de politique économique recoupent largement les ambitions affichées par le président de la République. De ce point de vue, le fait de les nommer à la tête de la commission dénotait une forme de redondance. Sur le plan théorique également, les travaux de la très grande majorité des participants s'inscrivent dans une veine *mainstream* sans détour théorique ou empirique. Seuls Dani Rodrik, Paul Krugman et Daniel Cohen formulent des prises de position critiques de l'orthodoxie néoclassique (Gadrey 2020). En revanche, ces dernières n'ont pas le caractère

¹⁴⁸ Rappelons ici que Claude Henry parle même de lui comme d'un « gauchiste », non sans une pointe d'humour. Entretien cité *supra*.

tranchant de celles qui ont pu être formulées par Anthony Atkinson ou Joseph Stiglitz. Dès lors, la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi apparaît rétrospectivement exceptionnellement ouverte à la diversité des prises de positions théoriques et politiques.

La perspective d'une commission réunissant trois économistes de renom, dont deux prix « Nobel », autour d'un projet ambitieux de redéfinition des indicateurs chargés de dire le progrès social et économique avait tout pour séduire le président nouvellement élu. Il pouvait mettre en valeur le profil critique et néanmoins consacré de ces trois grands noms de la discipline. L'origine de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi est donc autant à chercher dans le contexte historique de crise économique et de défiance citoyenne vis-à-vis de la statistique publique, que dans la logique particulière de la relation entretenue par Jean Paul Fitoussi et Nicolas Sarkozy, qui permet au premier de « détourner » la commande du second pour finalement proposer d'organiser une commission dont l'agenda scientifique vient se substituer aux interrogations politiques qui avaient poussé le président de la République à s'adresser à l'économiste. Dès lors, la double légitimation politique et scientifique par les plus hautes instances de chaque champ contribue d'emblée à conférer un statut d'importance à cette commission. Le fait qu'elle soit dirigée par trois économistes relativement marqués à gauche et aux prises de position critiques confère également à l'événement une portée remarquable dans le champ académique de la discipline comme dans l'espace médiatique.

2° Trois économistes de renom marqués à gauche

Un trait commun aux présidents de la commission est le caractère critique de leurs prises de position au sein du champ des économistes. Bien que parvenus à des positions de prestige, leurs interventions médiatiques sont bien souvent émaillées de commentaires peu amènes sur l'état de la discipline économique, sur la gestion des questions sociales par les institutions internationales comme sur les questions de politique économique à l'échelle nationale. Bien loin de constituer un carcan, la « consécration » académique produit sur eux ses pleins « effets libérateurs » (Lordon 2007). Une fois obtenues les plus hautes distinctions de la discipline, le langage formalisé demeure au centre de leurs publications, mais la

notoriété les autorise également à prendre des positions plus politiques et plus directes — y compris au moment de formuler des préconisations d'économie politique.

Les trois économistes sont relativement marqués à gauche. La traduction et l'appropriation françaises des travaux d'Amartya Sen dans les années 1990 ont forgé de lui l'image d'un « Nobel des pauvres » (Hauchecorne 2009). Sa théorie des capacités vient notamment nourrir le nouvel agenda du PNUD en matière de « développement humain »¹⁴⁹. De son côté, Joseph Stiglitz est nommé en 1993 dans le *Council of economic advisers*¹⁵⁰ de Bill Clinton, alors président des États-Unis, et préside ce groupe de 1995 à 1997. En cela il exemplifie parfaitement les possibilités de conversion du capital scientifique et académique propre à la discipline économique dans le champ politique. Après son passage par la Banque mondiale, ses prises de position virulentes sur l'état de la mondialisation économique (surtout la publication de son ouvrage *Globalization and its discontents*¹⁵¹) lui forgent une réputation internationale. Notons toutefois que les éditeurs français de Joseph Stiglitz participent à construire cette image de lui : par exemple en traduisant le titre de son ouvrage par *La Grande Désillusion*¹⁵². Les prises de position politiques de Jean-Paul Fitoussi sont encore plus anciennes. Économiste proche du PS, Jean-Paul Fitoussi sera nommé à l'OFCE en 1981, et sera jusqu'en 2012 associé au CAE, créé en 1997 par Lionel Jospin.

Sur le plan académique, Stiglitz, Sen et Fitoussi ont en commun un même intérêt pour la question de pauvreté et d'inégalités. Amartya Sen fait partie des auteurs qui ont écrit dans le domaine de la mesure de la pauvreté des « papiers » fondateurs, selon François Bourguignon¹⁵³, lui-même spécialiste de ce domaine et participant à la commission (Sen 1976). Sur la question des inégalités, il fait partie des premiers, avec Serge-Christophe Kolm, à introduire dans la discipline économique la notion de justice sociale et la question normative, notamment à travers une relecture de la philosophie de John Rawls (Rawls 2005

¹⁴⁹ Voir le chapitre précédent.

¹⁵⁰ Comité des conseillers économiques. Cette organisation est créée en 1946 aux États-Unis et réunit des économistes chargés de conseiller le gouvernement fédéral américain. Le CAE en est l'équivalent français, créé bien plus tardivement (en 1997).

¹⁵¹ La mondialisation et ses insatisfaits. Traduction de l'auteur.

¹⁵² Le travail réalisé par Mathieu Hauchecorne sur la politisation du travail académique d'Amartya Sen en France pourrait certainement être transposé au cas de Joseph Stiglitz. Plus généralement, on peut distinguer la signification qu'un auteur donne à son œuvre, liée au contexte de production de celle-ci au sein d'un champ académique à *l'illusio* spécifique, et celle qui se dégage de sa réception dans le cadre d'un « marché secondaire » des idées où jouent à plein les enjeux de traduction, de concurrence économique et de politisation.

¹⁵³ Entretien réalisé avec François Bourguignon, le 16 décembre 2019.

[1971], Sen 1980). Joseph Stiglitz embrasse la question de la pauvreté par l'économie du développement. Son passage par la Banque mondiale est marqué par ses attaques à l'égard des politiques austéritaires mises en œuvre sous la pression du Trésor américain et idéologiquement héritées du Consensus de Washington. Ses critiques réhabilitent ainsi le néokeynésianisme et justifient la critique d'une mondialisation erratique. Sensible à la question des inégalités, il ne poussera pas véritablement l'agenda de recherche de l'institution dans cette direction, privilégiant la critique du FMI et du Trésor américain¹⁵⁴. De son côté, l'intérêt que porte Jean-Paul Fitoussi à la question remonte d'après lui à son travail de thèse, ainsi qu'il nous l'explique :

En me fondant sur une hypothèse d'asymétrie des variations de prix, j'arrivais à la conclusion que les mesures de l'inflation que l'on avait de l'inflation comme du chômage étaient des mesures qui ne reflétaient pas la vraie fluctuation macroéconomique du pays et j'en avais même fait un théorème, le théorème d'inflation d'équilibre. Pour moi, l'inflation d'équilibre répondait à la demande de base, la demande excédentaire globale, et de la disposition des demandes excédentaires de marché autour de leur moyenne. Déjà on percevait que les inégalités avaient des effets macroéconomiques majeurs et sur l'inflation et sur le chômage¹⁵⁵.

Par ailleurs, il propose en 1998 un éclairage nouveau sur la question des inégalités, notamment à travers sa collaboration avec Pierre Rosanvallon autour de l'ouvrage *Le Nouvel âge des inégalités*. Ce nouvel âge se caractérise selon les auteurs par une individualisation des conditions de vie qui rend plus complexe la mesure des inégalités, celles-ci excédant le strict cadre du revenu pour s'exprimer sur le terrain des opportunités et des perceptions subjectives de la vie quotidienne, divisant les citoyens non plus uniquement sur l'axe des classes sociales, mais également sur les plans intergénérationnel, intracatégoriel ou encore géographique. L'économiste est donc inséré de longue date dans le champ médiatique et intellectuel de la fondation Saint-Simon¹⁵⁶ et participe au débat sur « l'exclusion » (Didier 1996) — ses prises de position s'ancrent donc dans un certain réformisme libéral de gauche.

Pour Jean-Paul Fitoussi, parmi les défis politiques contemporains, la question des inégalités prime même sur la question environnementale, comme il me l'explique en revisitant l'exemple des manifestations de « Gilets jaunes » qui émaillent l'actualité au moment où nous réalisons cet entretien :

¹⁵⁴ Entretien avec François Bourguignon, *op. cit.*

¹⁵⁵ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, *op. cit.*

¹⁵⁶ Fondée par François Furet en 1982, un an après l'élection de François Mitterrand, cette fondation se présente comme un *think tank* libéral réunissant hauts fonctionnaires, universitaires et élus. Il participe notamment de la conversion d'une partie des membres du Parti socialiste au libéralisme économique (Riche 1999, Bonelli 2019).

Régler la question des ressources naturelles, du climat, implique une projection à long terme, des investissements à long terme, que les gens dont l'avenir à disparu... Ce sont des éléments de mesure qui le montrent, parce que la précarité s'est accrue, parce que leur insécurité économique s'est accrue. Ces gens-là ne peuvent pas, n'ont pas les moyens de se préoccuper de leur avenir, parce qu'ils vivent au jour le jour et que ce qui leur importe c'est comment ils vont élever leur enfant. Si vous voulez, c'est la différence entre les gilets jaunes si je puis dire, dont on voit qu'ils ne sont pas susceptibles d'investir, qui n'ont pas les moyens... On leur demande de payer la taxe carbone, ils n'ont pas les moyens de payer la taxe carbone. [...] Donc vous voyez bien que les inégalités ont créé des approches très différentes vis-à-vis de la résolution du problème naturel et du problème climatique. On crée un conflit entre les nantis et les autres. Les nantis peuvent régler le problème et devraient régler le problème, parce qu'en réalité, ce ne sont pas les autres les responsables du problème¹⁵⁷.

Cet extrait permet de montrer comment pour lui les questions d'inégalité, de défiance vis-à-vis de l'État et de gestion du problème environnemental sont indissolublement liées entre elles.

Les trois organisateurs de la commission sont donc relativement marqués à gauche, et contribuent ce faisant à « l'ouverture à gauche » affichée par le président de la République. Cette identité n'est pas que politique pour chacun d'entre eux : leurs travaux et intérêts de recherche s'inscrivent dans le prolongement de cette sensibilité aux questions sociales. Plus encore, que ce soit au sein ou en dehors du monde académique, ceux-ci donnent à leurs prises de position des formes critiques, du moins au regard des normes en vigueur parmi les économistes dans le champ mondialisé de la discipline. Il apparaît pertinent de qualifier ce positionnement par le terme d'*orthodoxie critique* : celle-ci leur permet à tous les trois des prises de position radicales tout en maintenant leur position dans le champ. Une telle spécificité explique l'intérêt suscité par la commission auprès de nombre d'économistes eux-mêmes marqués à gauche et très reconnus dans le monde académique.

C — L'*orthodoxie critique* de Stiglitz, Sen et Fitoussi, chercheurs centraux dans le champ mondialisé de la discipline économique

Le fait pour la commission de regrouper plusieurs prix « Nobel » d'économie contribue largement à son succès : ce dernier agissant non seulement comme une distinction académique, mais également comme un capital symbolique convertible dans l'espace médiatique, qui plus est à l'échelle mondiale. C'est aussi grâce à cette ressource que les trois économistes peuvent s'autoriser des prises de position fortement critiques vis-à-vis de la

¹⁵⁷ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, *op. cit.*

croissance tout en maintenant leur position dans le champ académique. La contribution d'Amartya Sen à la remise en cause du PIB comme unique indicateur du progrès a déjà fait l'objet d'une présentation plus haut (cf. chapitre précédent). De même, Joseph Stiglitz comme Jean-Paul Fitoussi sont tous deux très critiques vis-à-vis de l'indicateur, bien qu'ils ne rejettent pas purement et simplement l'objectif de croissance (1). Enfin, Jean-Paul Fitoussi présente le recrutement des participants à la commission comme la simple sélection des « meilleurs » économistes — suivant un schéma de justification assez classique. Si c'est bel et bien la logique qui préside au choix du trio organisateur, la sélection des participants ne doit absolument rien au hasard : tous se connaissent ou presque, se situent dans les mêmes régions du « champ des économistes » (Lebaron 2000), et partagent un socle normatif fort (2).

1° Une critique commune du PIB, sans remise en cause de la croissance

Au-delà de la question des inégalités, c'est la conscience des limites du PIB comme mesure du bien-être et de la soutenabilité qu'ont en commun les présidents de la commission. Une conscience très ancienne dans leur cas à tous les trois. Jean-Paul Fitoussi fait remonter son intérêt pour la question des mesures de la richesse alternatives au PIB à deux éléments : les inégalités tout d'abord, mentionnées plus haut, dont l'existence même minimise l'intérêt de l'indicateur ; la question de la limitation des ressources environnementales ensuite. Celle-ci le frappe à l'occasion de collaboration avec « le premier grand auteur avec lequel [il ait] travaillé. [...] Nicholas Georgescu-Roegen [...]. On a écrit ensemble. Un type exceptionnel Nicholas Georgescu-Roegen. Samuelson le considérait comme le plus grand économiste vivant, y compris par rapport à lui¹⁵⁸. » Ce dernier est l'un des précurseurs de la critique d'une croissance non soutenable sur le long terme. Publié en 1971, son ouvrage *The entropy law and the economic process* transpose à l'économie le second théorème de la thermodynamique, suivant un raisonnement que l'économiste nous livre ainsi :

¹⁵⁸ Ce commentaire élogieux se trouve notamment dans la préface que Samuelson rédige d'un ouvrage publié aux presses d'Harvard en 1966, qui compile plusieurs articles de Nicholas Georgescu-Roegen : *Analytical Economics. Issues and Problems*.

Il y a un point qui est la mort de l'énergie, en termes statistiques celui de l'équirépartition. Il n'y a plus de différentiel possible, [ce] qui fait qu'il n'y a plus la possibilité de produire de l'énergie. [...] C'est un processus irréversible, c'est une « flèche de temps » comme disait Nicholas Georgescu Roegen¹⁵⁹.

Jean-Paul Fitoussi semble néanmoins ne pas adhérer aux travaux ultérieurs de l'auteur, qui devient l'un des premiers théoriciens de la décroissance. Il nous raconte ainsi :

Il y a [certains de ses livres] qui ne sont pas bons. Ceux qu'il a écrits lorsqu'il était porté par toute une jeunesse qui voulait en faire une idole de la décroissance. Alors que lui, ce n'était pas cela son point. Lui c'était le problème de la dégradation de l'énergie et donc de la soutenabilité de la vie sur terre¹⁶⁰.

Notons également que la figure du génie solitaire semble également avoir fait forte impression au jeune économiste : « Comme Georgescu-Roegen était un type exceptionnel, il avait pris une voie où il était terriblement isolé, mais très proche des jeunes générations. Il y a eu une mode GR en France considérable, qui a eu un grand succès. Dans les années 1970. Il y a eu plein de livres qui sont sortis sur lui. Plein, à cette époque-là »¹⁶¹.

L'intérêt de Joseph Stiglitz pour les questions de soutenabilité est tout aussi ancien, et sa prise de distance avec l'idée de décroissance est tout aussi nette. Durant les années 1970, il contribue aux premiers travaux proposant une mesure économique de la soutenabilité, inaugurés par Partha Dasgupta et Geoffrey Heal (Dasgupta et Heal 1974). Les économistes se réfèrent généralement au modèle « d'épuisement des ressources optimal » (*optimal depletion*) développé par ces deux derniers en employant l'expression modèle DHSS, Dasgupta-Heal-Solow-Stiglitz, car Robert Solow et Joseph Stiglitz ont tous les deux écrit un papier sur le même sujet, la même année en 1974. Plus tard, au titre de membre du *Council of economic advisers* du gouvernement Clinton, Joseph Stiglitz se voit proposer de travailler au développement d'un PIB vert (*green GDP*). Ce projet est caractéristique des approches

¹⁵⁹ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, *op. cit.* À ce premier théorème économique portant sur l'usure de l'énergie fait suite un second théorème qui intègre également les ressources matérielles, que Jean-Paul Fitoussi explique comme suit : « Il fait un deuxième théorème lié à... comment dirais-je ? Le premier considérait les énergies fossiles. Elles sont libres avant qu'on les utilise et une fois liées inutilisables pour d'autres objets, une fois utilisées. Mais on peut créer des énergies renouvelables, par exemple l'énergie solaire en créant des panneaux de construction... Lui a dit non. *Matter matters too*. Pour produire ces panneaux solaires, on va dépenser de l'énergie et donc il va falloir les refabriquer, reconsommer de l'énergie, donc on va user la matière ».

¹⁶⁰ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, *ibid.*

¹⁶¹ En cela, le succès des théories de Nicholas Georgescu-Roegen fait fortement écho à l'effervescence des recherches en matière environnementale qui marquent la décennie 1970, comme le rapport Meadows. cf. chapitre précédent.

économiques qui tentent de corriger les chiffres du PIB en y intégrant diverses variables.

L'extrait ci-dessous en retrace la genèse :

C'était en partie en réponse à la forte sensibilité de l'administration Clinton à l'importance des questions environnementales, particulièrement du Vice-Président Gore¹⁶². Il était très clair que le PIB n'incorporait ni l'étendue des dégradations environnementales ni l'épuisement des ressources. Donc j'ai travaillé pour le sous-secrétaire du département du commerce, qui est la personne qui dans le gouvernement américain est chargée de la production des statistiques. Tous les chiffres que vous retrouvez dans le PIB. Ce serait une sorte d'INSEE, mais à l'intérieur de l'administration. Donc nous avons travaillé ensemble, tous les deux. Nous avons essayé de créer un nouveau compte supplémentaire pour un PIB vert. Le projet a rencontré des difficultés puisque le Tribunal étatique... Les sénateurs et le Tribunal étatique ne voulaient pas de ce PIB vert et ils ont menacé, si l'on continuait de travailler dans ce domaine, de couper nos financements.

Ah d'accord...

Donc nous ne pouvions pas pousser formellement cet agenda, mais nous avons continué à y penser. Quand j'ai été à la Banque mondiale, nous avons continué à travailler à cette question d'essayer d'obtenir une meilleure mesure et de produire des mesures qui prennent en compte ce point spécifique auquel vous vous intéressez : la question du PIB vert.

C'est quelque chose sur lequel vous avez continué à travailler ?

Oui, et à pousser institutionnellement quand j'étais *chief economist*. Mais il y avait une interaction importante avec le monde académique, des gens comme Partha Dasgupta qui développaient des modèles théoriques sur la bonne manière de prendre en compte la soutenabilité¹⁶³.

Si Amartya Sen n'a pas directement abordé la question de la soutenabilité, sa contribution à l'émergence de l'IDH et sa théorie des capacités vont nettement dans le sens d'une prise de

¹⁶² Sénateur démocrate de 1976 à 1993, Albert Arnold Gore junior devient vice-président des États-Unis sous la présidence de Bill Clinton, poste qu'il occupera jusqu'en 2001. Il se présente en 2000 à l'élection présidentielle contre George W. Bush, junior, sans succès. Il se distingue de la majorité de la classe politique américaine de l'époque par un engagement sur les questions environnementales. Il obtient notamment en 2007 le prix Nobel de la Paix, qui vient récompenser son travail d'alerte, notamment avec le film *Une vérité qui dérange*, sorti en 2006, qui traite du changement climatique et publicise les analyses du GIEC auprès des spectateurs.

¹⁶³ Entretien avec Joseph Stiglitz, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur: « It was in part a response to the very strong sensitivity of the Clinton administration, particularly Vice President Gore on the importance of environmental issues. [...] It was very clear that GDP did not incorporate either the extent of environmental degradation or resource depletion. So I worked under secretary of commerce which is [...] the person in the US government which is in charge for the department of commerce of ... numbers. All the numbers that you see on GDP. It would be sort of like INSEE, but inside the administration. So we worked together, the two of us. We were together to try to create a new, supplemental account green GDP. It ran into difficulties because the Court state... The senators and the Court state did not want green GDP and they threatened that if we continue to work in this area they would cut off our funding.

Félicien Pagnon : OK well...

Joseph Stiglitz: So we could not formally push the agenda but we continued think about it. When I went to the World Bank, we continued to work and this issue of trying to get better measures and to get measure that took into account particularly that point you are focusing at: the green GDP issue.

Félicien Pagnon : Is it something you kept in working on?

Joseph Stiglitz: Yes, and pushing institutionally when I was the chief economist. But there was, you might say an important interaction with academia, people like Partha Dasgupta were developing theoretical models about what is the right way to take into account sustainability ».

distance par rapport à la mesure classique du progrès économique qu'incarne le PIB : au sein du trio organisateur, il est celui qui remet le plus en cause la pertinence du PIB pour représenter le niveau de vie d'une population. L'approche par les capacités se présente en effet comme une manière renouvelée d'envisager le bien-être et la liberté individuelle, par la capacité à participer à la vie sociale, en particulier économique — qui suppose donc l'accès à des services fondamentaux pour assurer la bonne santé et l'éducation de la population (cf. chapitre précédent).

De surcroît, si la critique de la croissance économique en tant qu'objectif de société est un repoussoir pour la majorité des économistes de cette région du champ, la critique du PIB comme indicateur est en revanche un classique, une sorte de « point d'honneur d'économiste »¹⁶⁴ — et ceci depuis les travaux de Simon Kuznets. Outre une commune *libido sciendi* (Bourdieu 1993) et une appétence conceptuelle pour les questions relatives à la mesure de la pauvreté, des inégalités, et de la soutenabilité, les trois auteurs partagent un fort socle normatif : ils proposent des instruments de mesure nouveaux avec l'idée que ceux-ci seront le relais d'une critique de gauche des politiques publiques.

¹⁶⁴ L'expression est de Constantin Brissaud, que nous remercions pour cette formule.

Encadré n° 2.3 : Réaliser un entretien avec un « Nobel »

Les paragraphes qui suivent sont tirés de mon carnet d'entretien. Encore électrisé après l'interaction avec Joseph Stiglitz, je les ai rédigés tout de suite après. Les passages entre crochets ont été rajoutés après, de même que la rubrique « analyse a posteriori » :

Cadre : J'arrive avec quelques minutes d'avance à l'accueil du 28 rue des Saints-Pères, un bâtiment de Sciences Po Paris où se situe le département d'économie de l'école. Un bureau a manifestement été prêté à Stiglitz pendant son séjour à Paris (est-il prof invité ?). À l'accueil, j'observe déjà la manifestation d'un certain charisme qui se rattache au statut de « Nobel » de M. Stiglitz : on m'accueille en s'affairant. La personne de l'accueil appelle la secrétaire du département d'économie pour m'annoncer. Lorsqu'elle demande s'il est « professeur invité », ce que je lui suggère, on lui répond qu'il est « prix Nobel ». Il sourit et dit « c'est quelqu'un d'important ». Me voilà prévenu, ça ne fait rien pour calmer la relative anxiété que j'ai quant au déroulement de cet entretien.

Je monte au 4^e étage du bâtiment où se situe le département d'économie, gravissant les marches d'un escalier imposant, encadré de statues logées dans des renforcements du mur. Si ma mémoire est bonne, ces bureaux étaient autrefois ceux de l'OSC [(Observatoire Sociologique du Changement)], l'un des labos de sociologie de Sciences Po [où s'est déroulée ma scolarité]. Ils semblent désormais affectés à l'économie. La secrétaire m'accueille alors que je suis sur le pas de la porte et me conduit jusqu'à une salle d'attente, après avoir pris le soin de prévenir l'assistant de M. Stiglitz qui jaillit de la pièce, m'appelle « Félicien » et me sourit largement. Une fois installé dans la salle en question, on me propose de l'eau, un café, un thé. Des pommes sont à disposition. La fenêtre de la pièce donne sur les toits parisiens. Je suis encerclé par des bibliothèques de bois brut, assez belles, sur lesquelles trônent un grand nombre de livres d'économie, de facture académique (*essays*, manuels, etc.), plutôt en langue anglaise. C'est assez éclectique toutefois puisqu'il y a également des ouvrages d'histoire économique.

L'assistant de M Stiglitz me prévient que je ne disposerai que d'environ 40 minutes, et Stiglitz tarde à arriver, il est en entretien dans le bureau qui lui a été prêté, juste à côté. J'attends donc un bon quart d'heure. Il arrive, très souriant, très engageant, m'autorise à enregistrer l'entretien, semble plutôt intéressé par mon sujet de thèse, et me prévient toutefois que nous n'aurons en définitive qu'environ une demi-heure d'entretien. [L'enregistrement durera 35 min au final].

Hexis : Légion d'honneur apparente. [Je supposais qu'elle lui avait été remise par Nicolas Sarkozy après qu'il préside la commission de 2008, mais elle date en fait de janvier 2013 et lui a été remise par l'ambassadeur de France à New York]. Souriant, confiant. Ne fait pas trop de blagues, mais sourit beaucoup à chaque fois qu'il raconte une anecdote ou répond à une question. Très détendu : il se gratte l'oreille, le nez. Il cherche parfois ses mots, parle de manière plutôt rapide, mais compréhensible.

Interaction : J'ai préparé chacune de mes questions sur une feuille imprimée, de manière à ne pas buter sur les mots. Malgré cela, je sens que mon anglais pâtit du stress, mon accent est bien plus prononcé qu'en temps normal. [Plus tard, je constate à partir de l'enregistrement que mon anglais n'était pas si mauvais, mais sur le moment il me semblait que c'était le cas] J'ai chaud sous ma veste. Je pense que plus encore que notre asymétrie de statut c'est le fait de devoir dérouler mon questionnaire en si peu de temps qui me stresse le plus. D'ailleurs, je n'aurais pas l'occasion d'aborder mon quatrième thème, qui portait sur des questions théoriques d'ordre plus général, et le troisième aura été expédié relativement rapidement. Mais j'ai fait de mon mieux avec le temps qui m'était imparti.

Contacts : Il m'autorise à le mettre en copie pour contacter Fitoussi et d'autres. Il m'autorise également à lui envoyer un mail pour obtenir l'autorisation de consulter les archives de la commission conservées à l'OFCE. Je suis soulagé et me dis que ça me permettra d'obtenir bon nombre d'entretiens plus facilement. [Ce sera le cas, de fait : mettre en copie le nom d'un prix « Nobel » est d'un grand secours !] Il me dit qu'il serait ravi de lire ma thèse une fois qu'elle sera terminée, si elle est en anglais. Je lui réponds que je pourrai faire des traductions, et qu'il y aura des articles : « Okay », dit-il en souriant. Puis il sort de la pièce rapidement, suivi de son assistant qui me salue avec un sourire et lui emboîte le pas. Je reste tout seul et je me sens obligé de me lever pour marcher de long en large, encore tendu et électrisé par l'interaction. Je mets bien cinq bonnes minutes à recouvrer mes esprits. Je me rassieds, jette quelques coups d'œil à mon carnet. Je commence à me sentir assez étranger à cette pièce et ressens le besoin de prendre l'air : je sors du bâtiment pour m'asseoir dans un café, où je finis à l'instant de rédiger ces lignes.

Analyse a posteriori [rédigée le 22/10/2021 à partir de mes notes] : En fin de compte le statut social du « Nobel » se manifestait d'abord dans le peu de temps qui était accordé à notre entretien. Le contraste entre ma tension personnelle et sa détente était patent. Grâce à ma préparation en amont, la langue n'a que très peu constitué une barrière, malgré des hésitations dans la formulation des questions et quelques incompréhensions en fin d'entretien. La fatigue se faisait sentir bien plus vite que durant les autres entretiens.

Le profil commun aux trois organisateurs de la commission a ceci de commun qu'il correspond à l'idéal type du prophète identifié par Weber dans sa sociologie des religions (Weber 1996 [1920]). Si le champ de production des biens symboliques que constitue l'université présente des analogies fortes avec le champ religieux (Bourdieu 1971), on peut estimer que dans le champ des économistes Amartya Sen, Joseph Stiglitz ou Jean-Paul Fitoussi occupent une place qui les rapproche de l'idéal type wébérien du prophète, qui entend proposer des interprétations nouvelles de la doctrine religieuse, s'écartant ainsi de la reproduction à l'identique des biens symboliques par le clergé séculier (prêtres) et s'opposant aux plus hérétiques (les sorciers), dans la mesure où l'institution maintient leur position dans le champ sans chercher à les en exclure¹⁶⁵. Ce caractère à la fois relativement orthodoxe et pour autant critique vis-à-vis de la discipline économique joue également dans la logique de recrutement des effectifs de la commission.

2° Recruter « les meilleurs » : logiques de sélection et diversité des points de vue

Lorsque nous demandons à Jean-Paul Fitoussi quels ont été les critères leur permettant de sélectionner les participants à la commission, celui-ci nous dit très sobrement et sans détour qu'ils étaient « les meilleurs ». Fondamentalement, les participants ont tous

¹⁶⁵ Soulignons néanmoins que dans le modèle wébérien, le « prophète » doit sa force à son charisme propre et celui de Joseph Stiglitz doit beaucoup à l'institution du « Nobel ».

en commun une certaine ancienneté dans le champ des économistes et y disposent d'une reconnaissance institutionnelle qui les y distingue fortement. Le choix de certains participants se passe presque de commentaires, semble-t-il, à l'image de Kenneth Arrow, « parce qu'un conseil d'Arrow, cela vaut de l'or ».

Encadré n° 2.4 : le prix de la Banque de Suède en mémoire d'Alfred Nobel

Le prix « Nobel » assure une certaine unité du champ disciplinaire de l'économie. Les disciplines ont par définition des frontières épistémologiques et des méthodes communes qui en dessinent les contours. Pour autant, le système de reconnaissance académique est spécifique à chaque discipline. Dans le cas de l'économie, le système des Nobel a par exemple fait l'objet d'un processus d'appropriation intéressant. Aucune science sociale ne fait à l'origine partie de ce système : seuls les chercheurs et chercheuses en sciences naturelles sont susceptibles de recevoir ce prix. En 1968 pourtant, la Banque Royale de Suède, pays où le prix Nobel est décerné, décide d'organiser un prix « en la mémoire d'Alfred Nobel » pour couronner les travaux d'un chercheur en économie. Dès lors, un même système de reconnaissance mondialisé vient saluer les travaux dans cette discipline. De ce fait, la possibilité de recevoir ce prix pour un économiste suggère la forte mondialisation du champ de la discipline.

Malgré cela, la mondialisation de la discipline est fortement « américaine ». En effet, sur 90 distinctions reçues depuis la création du prix, 62 ont été attribuées à des chercheurs américains, sans parler des chercheurs étrangers en poste aux États-Unis. Dès lors, il semblerait non seulement que l'économie telle que saluée par le prix de la banque de Suède en mémoire d'Alfred Nobel soit effectivement une science américaine, mais plus encore que le noyau épistémologique de l'économie néoclassique soit situé dans ce pays. Une ligne de partage existe depuis des siècles entre ce noyau orthodoxe et diverses formes d'hétérodoxies qui s'en éloignent plus ou moins¹⁶⁶.

Par ailleurs, l'obtention du « Nobel » d'économie confère une forme de capital symbolique¹⁶⁷ qui va au-delà de la seule sphère académique. Si les récipiendaires de ce prix sont effectivement salués dans le champ de la discipline comme parmi les plus qualifiés, ils font également l'objet d'une attention spécifique dans les espaces médiatique et politique. Dans l'espace médiatique, l'obtention du prix vaut à ses récipiendaires la reconnaissance d'une expertise valable sur des domaines qui n'ont souvent aucun rapport direct avec les recherches qui leur ont permis de l'obtenir. De ce point de vue, le capital académique accumulé est ici particulièrement convertible dans l'espace médiatique (Lebaron 2000). Le même raisonnement est applicable à l'ensemble des membres de la commission : leur participation leur confère une aura de « Nobel » ou « nobélisables » qui donne à leur parole un poids renouvelé. Il s'agit à proprement parler d'une situation d'expertise, dans laquelle le savant se fait momentanément politique (Weber 1917, 1919), jouant de sa double casquette d'analyste et de conseiller (Trépos 1996, Delmas 2006).

Si Joseph Stiglitz ajoute quelques éléments, le sens général de son message ne dépareille pas :

Bon, quand vous faites n'importe quelle commission, vous voulez les meilleurs experts, mais vous voulez aussi de la diversité. Et de la diversité qui correspond aux sujets que vous couvrez, aux approches que vous prenez en compte. Géographique aussi... Vous savez que c'était très clairement une commission internationale. Donc vous pouvez penser que puisqu'il s'agit d'un problème de métrique, vous avez des sujets que vous avez besoin de couvrir, vous avez besoin d'une représentation variée des points de vue. Vous essayez de faire cela tout en sachant que vous devez conserver un [groupe de] taille relativement petite. [Il trace un schéma dans l'air comme une sorte de diagramme où l'ordonné

¹⁶⁶ John Maynard Keynes dénonçait déjà cette orthodoxie avant la Deuxième Guerre mondiale (Keynes 2017 [1930]).

¹⁶⁷ Pas uniquement symbolique de surcroît, le prix représentant une somme importante : 9 millions de couronnes, soit environ 870 000 euros à partager entre les lauréats.

représente la diversité des thèmes à aborder durant la commission et l'abscisse la variété des points de vue à intégrer dans les discussions.]¹⁶⁸

Diversité géographique, diversité des points de vue, diversité des objets de recherche couverts par les membres de la commission semblent donc être les critères déterminants pour l'économiste. Pour illustrer cette diversité, celui-ci énumère les participants comme suit :

Putnam qui [s'occupait] des relations sociales. Elles étaient une part importante de... Nancy Folbre qui mettait l'accent sur les « échecs¹⁶⁹ » dans le genre. Jeff Heal, qui est un grand économiste de l'environnement. Et il y en avait quelques autres. Angus Deaton, qui était là au sujet de la santé, une dimension importante. Tony Atkinson¹⁷⁰ et François Bourguignon au sujet de l'inégalité. Je veux dire, ce sont des noms dont on pourrait dire que nous sommes chanceux de les avoir, je dirais... Il y avait aussi Nick Stern sur la question environnementale. Nous étions chanceux d'avoir avec nous les meilleurs experts mondiaux dans la plupart des champs¹⁷¹.

Le champ des objets de recherche couvert par les économistes de la commission est effectivement très étendu : questions relatives aux relations sociales, au genre, aux inégalités, à l'environnement, etc. Soulignons également que la définition que Joseph Stiglitz donne des « meilleurs » économistes rejoint exactement celle que donne Jean-Paul Fitoussi — leurs critères d'évaluation sont intimement liés à leur position dans le champ.

En effet, tous les participants à la commission présentent des caractéristiques qui les classent spontanément dans une même région du champ académique. Durant l'entretien réalisé avec lui, Jean-Paul Fitoussi déclare :

On n'a pas pris que des économistes. On a pris le concepteur du capital social.

¹⁶⁸ Entretien réalisé avec Joseph Stiglitz, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur: « Right, when you do any commission, you want the best experts, and you want diversity. And diversity with respect to the topics you cover, the approaches that you take. Geographical... You know it was very clearly an international commission. So you can think about it as a metric problem: you have topics you need to cover, you need representation of various viewpoints. You try to fill in with knowing that you have to keep the size relatively small ».

¹⁶⁹ Joseph Stiglitz emploie en réalité le mot « failure », un terme employé en économie pour désigner les « market failures », autrement dit l'incapacité du marché prétendument autorégulé à régler certains problèmes qui excèdent la logique d'appariement entre offre et demande.

¹⁷⁰ L'usage des diminutifs est bien plus courant dans le monde académique anglo-américain qu'il ne peut l'être en France. Ainsi Tony Atkinson désigne Anthony Atkinson, de même pour Nick Stern qui désigne Nicholas Stern. Par ailleurs, de même que l'absence de distinction entre le « vous » et le « tu » en anglaise (« you »), cet usage répandu des diminutifs donne à l'énonciation de notre interlocuteur les dehors de la familiarité. Une familiarité dont il fait effectivement preuve à l'égard de ces personnes qu'il rencontre régulièrement.

¹⁷¹ Entretien réalisé avec Joseph Stiglitz, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur : « Putnam who was about social connections. They were important part of... Nancy Folbre who emphasized the failures in gender. Jeff Heal who is great environmental economist. And there were a couple of others. Angus Deaton who was about health, an important dimension. Tony Atkinson and François Bouguignon about inequality. I mean these are some of the names you might say we were lucky in getting I would say... There was also Nick Stern on environmental issues. We were lucky on getting the world best experts in most of the fields ».

Putnam ?

Oui. Et on a pris Kahneman. La mesure psychologique du bien-être. On a pris des gens incontestables, d'une très grande qualité¹⁷².

Outre ces deux exceptions, tous les participants à la commission sont économistes. La diversité des questions abordées aurait pourtant pu laisser imaginer que des sociologues ou des écologues auraient été conviés à venir partager leur expertise avec les économistes — chacun couvrant son domaine d'expertise propre. En fait de cela, ce sont un politiste et un psychologue qui font exception à la tendance majoritaire de la commission. Ce fait est d'autant plus intéressant que l'un comme l'autre font l'objet de citations très régulières dans les revues académiques d'économie — le premier est en effet l'un des concepteurs de la notion de « capital social »¹⁷³ qui a fait couler beaucoup d'encre dans la discipline, tandis que le second est à l'origine chercheur en psychologie expérimentale, mais nombre de ses travaux ont porté sur des questions économiques (notamment pour remettre en question les hypothèses de rationalité de l'agent économique).

Les membres recrutés au sein de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi sont parmi les plus éminents de leurs domaines d'études respectifs, et toutes et tous font partie des agents les mieux dotés du champ des économistes, au-delà même des nombreux « Nobel » d'économie qu'elle compte. Ce poids conféré par la reconnaissance institutionnelle du champ autorise chacun des participants à faire preuve d'une certaine forme de recul critique vis-à-vis des principes de la discipline économique et à afficher des prises de position politique de gauche — tout en évitant que celles-ci n'apparaissent trop hétérodoxes. Par ailleurs, le fait de les rassembler toutes et tous en un lieu unique donne à la commission une force et un crédit supplémentaire : celle-ci dispose dès lors d'un capital scientifique accumulé énorme. Un tel capital présente la triple caractéristique d'être convertible dans le domaine de l'expertise en matière de politiques publiques, d'être très fluide, puisqu'il s'agit d'un capital valorisable internationalement, et d'être légitimant au regard de l'instance politique qui commande le rapport, à savoir la présidence de la République.

¹⁷² Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, *op. cit.*

¹⁷³ Sa reconnaissance internationale lui assure une forme de paternité vis-à-vis du terme.

Reconstituer la sociogenèse de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi permet de comprendre comment celle-ci prend, dans le contexte général de crise économique qui marque l'année 2008, une importance toute particulière en tant qu'événement à la fois politique et scientifique. Justifiée politiquement et de manière stratégique par « l'ouverture à gauche » revendiquée par le président de la République, la commission voit se réunir à sa tête trois chercheurs marqués politiquement, qui font preuve d'une même distance à l'égard du PIB comme indicateur phare de la discipline économique, et ont en commun une même position d'*orthodoxie critique*.

Une fois établi un tel constat, il faut encore entrer dans le détail de la composition de cette commission afin de comprendre la structuration de ce capital collectif : une telle description permet de saisir comment les forces en présence donnent au document écrit une forme qui s'inscrit dans le prolongement de leurs propres positions dans le champ des économistes. Néanmoins, nous montrerons également que la dynamique d'écriture du rapport déborde les prises de position que l'on pouvait attendre des participants. Émaillée de rapports de force liés à l'organisation du travail d'écriture proprement dit, la commission aboutit à la publication de plusieurs documents qui gagnent à être mis en regard afin de percevoir les controverses qui se donnent à lire entre les lignes.

II — Positions dans le champ, prises de position dans les débats et division du travail d'écriture : de la structure du groupe à la dynamique sociogénétique du rapport

La commission Stiglitz-Sen-Fitoussi se compose d'un grand nombre de chercheurs très reconnus dans le champ mondialisé de la discipline économique, qui tous contribuent à l'accumulation collective d'un capital scientifique très important. Comprendre la dynamique des interactions entre ces chercheurs implique en premier lieu de décrire dans le détail la composition du groupe. Ce dernier met en lien des agents aux propriétés sociologiques très proches, qui appartiennent tous à une même région du champ des économistes (A). La dynamique des interactions entre les membres de la commission suit la logique implicite d'une certaine structure sociale : appartenant à la même région du champ, les agents se connaissent et forment une véritable infrastructure relationnelle. Celle-ci épouse les contours d'un cadre prédéfini par les organisateurs de la commission, qui contribue également à faire

fonctionner les échanges suivant un certain *modus operandi* (B). Pour autant, la dynamique d'écriture du rapport ne saurait se résumer à l'expression de cette structuration préalable : derrière l'aspect lisse et harmonieux du document écrit se cachent des rapports de force entre membres de la commission que l'on peut saisir en restituant l'historicité de ce processus d'écriture et des différentes publications qui en résultent (C).

A – Structure relationnelle et logiques de regroupement à proximité du pôle spirituel du champ des économistes : une commission essentiellement composée d'hommes, américains et de gauche

La commission Stiglitz-Sen-Fitoussi est essentiellement composée d'économistes et ses membres présentent de fortes similarités en termes de profil socio-démographique, liées à leur position dominante dans le champ des économistes (1). Au sein de ce champ, les participants à la commission occupent une région particulière : proche du « pôle spirituel » de la discipline d'une part, et d'autre dans la partie « dominante » de l'espace social (2). Malgré une adhésion quasi unanime au formalisme propre à cette région du champ des économistes, la majeure partie des participants ont en commun d'explorer des objets situés « aux marges » de la discipline économique (3).

1° Participation des agents au champ des économistes et homogénéité des profils socio-démographiques

Cette très forte homogénéité disciplinaire a des conséquences statistiques presque inévitables. Ainsi, la discipline économique se caractérise par une très forte distribution genrée des positions dominantes (Fourcade, Ollion et Algan 2015), qui n'est pas sans conséquence sur les contenus qu'elle produit (Folbre 1997 [1994], Talahite 2014). Plusieurs commentaires de la commission Stiglitz, dont celui formulé par Jean Gadrey qui était au nombre de ses participants, critiquent la surreprésentation masculine au sein du groupe (Gadrey et Méda 2009). À l'exception de Bina Argawal et Nancy Folbre, tous les participants sont des hommes, soit 28 personnes sur 31 (rapporteurs compris). Si Nancy Folbre a ainsi mis en avant la question de la valorisation d'activités domestiques fortement genrées dans le

cadre de la comptabilité nationale, de telles thématiques n'ont pas fait l'objet d'un traitement massif durant les débats.

De la même manière, les États-Unis agissent comme un centre de gravité pour la discipline économique, a fortiori dans cette région du champ des économistes, proche de son « pôle spirituel » (Lebaron 2000). Abstraction faite des rapporteurs (9 personnes), sur les 22 participants restants, 9 sont américains d'origine et enseignent aux États-Unis. Si l'on prend en compte uniquement le lieu d'enseignement, alors 13 enseignent aux États-Unis, soit à peu près 59 % de l'effectif. Si l'on considère le monde anglo-saxon pris en général, on constate que 3 des participants sont britanniques d'origine et enseignent au Royaume-Uni. Si l'on ajoute encore l'Inde à ce décompte, au vu de l'histoire coloniale qui lie ce pays à la Grande-Bretagne et de la langue pratiquée par ceux qui en sont originaires, on obtient un total de 17 locuteurs anglais natifs pour 22 participants, soit 77 % de l'effectif environ. Ces proportions nous semblent suffisantes pour valider ici l'hypothèse que l'espace que dessine la Commission est structuré de la même manière que la partie dominante du champ des économistes. Sans surprise, le texte original du rapport issu de la commission sera donc en anglais, et fera ensuite l'objet d'une traduction en français pour l'édition à la Documentation française. Par ailleurs, cette compétence linguistique a des effets qui peuvent n'être pas négligeables : s'exprimer publiquement dans une langue que l'on ne pratique pas couramment représente une difficulté pour certains participants.

Les proportions exprimées ci-dessus évoluent néanmoins si l'on prend en compte les rapporteurs de la commission, au nombre de 9. Ils sont issus des « centres de calcul » que sont l'INSEE, l'OFCE et l'OCDE, dont deux sont localisés en France. Les Français exerçant en France sont au nombre de 6 parmi les participants, pour un total de 13 (6+7) si l'on ajoute les rapporteurs (5 de l'INSEE et 2 de l'OFCE). Ces proportions indiquent assez bien la ligne de découpage entre une expertise économique majoritairement anglo-saxonne et une expertise statistique très française. Notons également qu'un des économistes de nationalité française enseigne en France, mais également aux États-Unis, à Sciences Po et à Columbia au titre de professeur invité : il s'agit de Claude Henry (Marc Fleurbaey rejoindra l'université de Princeton quelques années plus tard en 2011, aux côtés d'Angus Deaton).

Ces comptages intègrent volontairement les rapporteurs de la commission. Ceux-ci en effet participent pleinement aux débats, suivant des modalités de travail décrites comme

fluides par les rapporteurs comme par les membres : les remarques qu'ils sont susceptibles de formuler sont prises en compte et leur expertise au titre de membres de l'INSEE, l'OCDE ou l'OFCE est valorisée. La frontière entre membres et rapporteurs est donc à relativiser et les propriétés socio-démographiques de ces derniers sont également pertinentes. Nous les décrirons plus amplement au chapitre suivant et décrypterons leur apport à la dynamique d'écriture dans la mesure où ils ont tous joué un rôle déterminant dans l'importation du rapport dans leurs institutions respectives. Reste que les membres sont majoritaires en nombre. Outre les propriétés décrites ci-dessus, ceux-ci ont en commun d'appartenir à une même région dans le champ des économistes.

2° Le pôle spirituel de la région dominante dans le champ des économistes

Au-delà de ces caractéristiques socio-démographiques associées à la profession d'économiste, les participants à la commission partagent également des caractéristiques plus spécifiques qui les classent dans une même région du champ transnational des économistes. Ce dernier est en effet structuré autour de deux pôles principaux : d'une part, un pôle temporel d'économistes ayant des activités en dehors du champ académique, qu'ils travaillent pour l'État ou pour des entreprises privées ; d'autre part un pôle spirituel, tout à fait intégré au monde académique. Les reconnaissances symboliques associées à ce second pôle sont d'ordre scientifique (médailles, prix, chaires académiques) et la composante principale du capital accumulé nécessaire pour se rapprocher de ce pôle est scientifique elle aussi (publications dans des revues reconnues, citations académiques, positions de professeur dans des universités cotées) (Lebaron 1997, 2000). Cette structure est très largement commune à l'ensemble du champ académique où les capitaux accumulés et positions occupées peuvent rapprocher les universitaires du pôle spirituel (scientifique) ou temporel (positions institutionnelles). De ce point de vue, tous les participants de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi sont classés dans le champ à proximité de ce pôle spirituel. Le statut des rapporteurs les en éloigne toutefois, puisqu'ils sont salariés d'institutions statistiques et de prospective (INSEE et OFCE), sans toutefois qu'ils appartiennent au monde de l'entreprise privée.

En plus de cet axe qui divise les participants au champ des économistes, un second axe les classe entre économistes de la « grande » et de la « petite porte ». Les enjeux de reconnaissance sociale ne sont pas les mêmes selon que l'on a étudié à Polytechnique pour devenir ensuite professeur au Collège de France (cas de Roger Guesnerie) ou que l'on a étudié à l'université de Lille pour ensuite y devenir professeur (cas de Jean Gadrey). Dans le cas des premiers, la reconnaissance symbolique dans le monde social provient de la publication scientifique, très majoritairement en anglais, dans des revues cotées (presque exclusivement américaines), mais surtout dans un langage formalisé qui fait une place énorme à la modélisation économique. A contrario, les enjeux dans les facultés françaises sont plutôt d'ordre théorique : il s'agit de faire exister une lecture théorique de l'économie contre un modèle néoclassique devenu dominant. La comparaison des deux chercheurs mentionnés ci-dessus offre un exemple tout trouvé pour comprendre ces enjeux. Tous deux se sont intéressés à la question environnementale à partir des années 1990-2000. Dans le cas du premier, cet intérêt s'est traduit par une reformulation d'une notion classique en économie, le taux d'actualisation, cette fois appliqué à la question écologique : il s'agissait d'être en mesure de proposer une comparaison intertemporelle de la valeur du « bien environnemental » à deux périodes données, avec pour référentiel commun les prix (donc la monnaie) (Guesnerie 2004). Dans le cas de Jean Gadrey, longtemps marxiste, il s'agissait d'amender les hypothèses liées à ce cadre théorique pour tenir compte de la dégradation environnementale induite par les activités productives humaines, et d'analyser les insuffisances de la comptabilité nationale quant à la mesure de la valeur propre à la nature : la conclusion en fut un ouvrage théorisant une forme « d'objection de croissance », *Adieu à la Croissance*, publié en 2011 dont le titre renvoie à l'ouvrage d'André Gorz, *Adieux au Prolétariat* (1980) qui marquait lui aussi un tournant écologiste dans la pensée de son auteur.

Encadré n° 2.5 : Modèles et statistiques

Il existe une différence d'ordre épistémologique entre la modélisation mathématique abstraite, qui entend faire fonctionner ensemble des paramètres et facteurs à l'intérieur d'équations, et la production et analyse de statistiques qui entendent au contraire permettre une lecture du monde « réel » à travers des séries statistiques. Dans le premier cas, l'approche est hypothético-déductive : on part d'hypothèses sur le fonctionnement de l'économie pour déduire la signification des événements du monde réel, en comparant leur déroulement aux prédictions que propose le modèle. Dans le deuxième cas l'approche est empirico-inductive : on part des données récoltées et l'on cherche à les rassembler pour donner une signification aux événements du monde : la production d'indicateurs s'inscrit généralement dans cette perspective. Dans le cas du chômage, par exemple, celui-ci a d'abord fait l'objet de mises en mesure progressive (Salais, Baverez et Reynaud 1986) avant d'être utilisé par des macroéconomistes dans le cadre de modèles analysant les relations entre cet indicateur et d'autres types de variables économiques. Les usages de l'indicateur diffèrent donc selon le type de professionnel qui se l'approprie, de même que l'image de la « réalité » que donne le chiffre (Desrosières 2012). La première approche canalise l'essentiel de la production intellectuelle en économie, depuis la querelle des méthodes (opposant Carl Menger à Gustav von Schmoller) qui a vu le formalisme des modèles l'emporter sur l'historicisme des approches quantifiées dans le champ disciplinaire de l'économie — cette seconde approche ayant plutôt fait l'objet d'étude de la part d'historiens quantitativistes, notamment après-guerre (comme Fernand Braudel ou Ernest Labrousse). Avec l'essor d'une économie *mainstream* proposant une synthèse entre hypothèses keynésiennes et néoclassiques, la modélisation devient la voie obligée de la discipline économique. Sans cesse retouchées et amendées, les hypothèses de l'individu maximisateur et de la concurrence pure et parfaite sont présentes dans la plupart des modèles, suivant une perspective épistémologique *instrumentale* théorisée par Milton Friedman (Friedman 1953). Les choses changent progressivement avec l'essor de l'économétrie.

Encadré n° 2.6 : Claude Henry, témoin privilégié de l'essor français de l'économétrie et de la naissance d'une économie « scientifique »

Le 21 mars 2019, nous avons réalisé un entretien avec Claude Henry. Anciennement chercheur au CNRS rattaché au laboratoire d'économétrie de Polytechnique, microéconomiste spécialiste de l'environnement, co-fondateur de l'IDDRI avec Laurence Tubiana, il enseignait alors à Sciences Po ainsi qu'à l'université de Columbia, à New York. Outre la description que celui-ci nous livre de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi dont il a été membre, le récit de son parcours présentait l'intérêt pour nous de coïncider parfaitement avec l'essor en France d'une nouvelle approche économique : l'économétrie. Diplômé de l'Université Libre de Belgique, d'abord formé à la science physique, Claude Henry dîne un soir chez son directeur de thèse Louis Michel et se trouve à table à côté d'Edmond Malinvaud. Ce dernier lui vante l'intérêt de la discipline économique et lui propose de débiter une nouvelle formation dans ce domaine. Claude Henry accepte. Le cursus qu'il suit à l'ENSAE voit se réunir différents professeurs reconnus et spécialistes de leurs domaines respectifs : Raymond Barre enseigne l'économie politique (« [il] était marrant ¹⁷⁴»), Bertrand de Jouvenel enseigne la « philosophie de la société » (« [il] était absolument merveilleux »)¹⁷⁵, Maurice Allais (« passionné, intéressant [...] et certainement pas structurant ») et Edmond Malinvaud (« moi j'ai été formé par Malinvaud ¹⁷⁶») enseignent l'économie. Cette formation naît à l'initiative de Maurice Allais : diplômé de Polytechnique, ingénieur du corps des Mines, physicien lui aussi passé à l'économie, il obtiendra en 1988 le prix « Nobel ». Il produit en 1943 un ouvrage de référence qui formalise et mathématise l'approche de l'économie, autrefois enseignée en France sur un mode « très littéraire, très juridique¹⁷⁷ ». À *la recherche d'une discipline économique. L'économie pure*¹⁷⁸, fait écho à l'ouvrage de Samuelson qui propose une démarche identique au même moment aux États-Unis. Pour Claude Henry, c'est avec lui que naît l'économie « moderne », mais son approche reste « sui generis » : elle fera l'objet d'une systématisation grâce à Edmond Malinvaud. Celui-ci revitalise le laboratoire d'économétrie de Polytechnique, qu'intègre Claude Henry et au sein duquel se déroulera toute sa carrière de chercheur CNRS. L'économétrie fait le lien entre une approche modélisée des phénomènes économiques et un usage approfondi de la statistique. Les séries de données font l'objet d'une traduction sous forme d'indicateurs, ceux-ci sont mis en rapport les uns avec les autres dans des équations puis adossés à différents paramètres¹⁷⁹. Le modèle est ensuite sans cesse confronté à l'image de la réalité que donnent les statistiques. Cette démarche de modélisation rapproche le dispositif de l'expérimentation, auréolé d'un certain prestige épistémologique après-guerre avec les travaux de Karl Popper (Popper 1934). Notons toutefois que malgré ce rapprochement méthodologique, l'expérimentation contrôlée et reproductible reste impossible en économie, à la différence de la physique des particules par exemple. Le succès de cette approche vaudra à Edmond Malinvaud de diriger l'ENSAE (1962-1966), le Trésor (1972-1974) puis l'INSEE (1974-1987).

La très grande majorité des participants à la commission enseignent dans les institutions académiques les plus prestigieuses. Mentionnons simplement les universités d'Harvard (2),

¹⁷⁴ Entretien avec Claude Henry, Directeur de recherche au CNRS, Paris 7^e, le 21 mars 2019.

¹⁷⁵ Auteur d'*Arcadie : Essais sur le mieux vivre*, fondateur de la revue *Futuribles* (cf. chapitre 1), Bertrand de Jouvenel est l'un des premiers théoriciens français de l'écologie politique (qu'il oppose à l'économie politique) et l'un des précurseurs de la prospective française. Il est également l'un des principaux promoteurs des indicateurs sociaux à l'OCDE dans les années 1970 (cf. Brissaud, travail en cours).

¹⁷⁶ Entretien avec Claude Henry, *ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ L'idée d'une « économie pure » remonte à Léon Walras. Il propose une version mathématisée et modélisée du fonctionnement des marchés. Il distingue dans son œuvre plusieurs branches de l'économie dont l'étude intègre divers éléments : si « l'économie politique pure » est destinée à fournir les modalités de fonctionnement idéal et parfait d'une économie, avec pour méthode maîtresse les mathématiques, « l'économie sociale » intègre des éléments de philosophie morale et politique, tandis que « l'économie appliquée » intègre des éléments d'histoire et de statistique descriptive.

¹⁷⁹ Dans une équation, les paramètres se distinguent des facteurs par le fait de recevoir une valeur invariable.

de Stanford (1), Princeton (3 puis 4, car Marc Fleurbaey y enseignera de 2011 à 2020), de Columbia (3), et de Chicago (2) pour les États-Unis. Pour la Grande-Bretagne, l'université d'Oxford (Anthony Atkinson) est représentée, ainsi que la *London School of Economics* (Nicholas Stern). Pour la France, mentionnons le Collège de France (Roger Guesnerie), Sciences Po (2, Philippe Weil et Claude Henry) et la *Paris School of Economics*¹⁸⁰ (Bourguignon).

Autrement dit, de telles institutions académiques incarnent au sein du champ, à proximité du pôle spirituel, la frange dominante de la population des économistes. Cette position n'est pas sans effet sur le discours qu'adoptent les membres de la commission : presque tous en effet ont en commun d'adopter dans leurs travaux un langage formalisé, gage de sérieux disciplinaire.

3° Langage formalisé et exploration des marges de la discipline

La reconnaissance institutionnelle dont tous ces chercheurs font l'objet est également liée à la forme spécifique qu'adoptent leurs travaux. La formalisation mathématique et le raffinement des modèles employés font partie intégrante du succès académique dans la région dominante du pôle spirituel. Ils forment en ce sens l'*illusio* commun à ce champ. Les *Mélanges économiques. Essais en l'honneur d'Edmond Malinvaud* sont analysés par Frédéric Lebaron comme un exemple de ce formalisme (Lebaron 1997, p. 23 et 24). Le lien entre capital scientifique et capacité de formalisation mathématique ressort de cet ouvrage avec force : chaque essai présente des équations, des courbes, pour étayer divers arguments, mais en ne posant que très rarement des problèmes pratiques. Or, comme l'indique l'introduction de Jean-Claude Milleron¹⁸¹ : « aucune orientation autre qu'une ambition d'excellence n'a été

¹⁸⁰ L'école d'économie de Paris, plus connue sous le nom de *Paris School of Economics* (PSE) a été créée en 2005 pour donner à ses différents laboratoires partenaires une plus grande visibilité internationale (CNRS, EHESS, Ulm, Paris 1, Ponts et Chaussées, INRA). Thomas Piketty en fut le directeur à l'époque de sa fondation, remplacé en 2007 par François Bourguignon, à l'occasion de son départ de la Banque mondiale. Roger Guesnerie préside la fondation de 2006 à 2015. L'école se spécialise dans l'économie des politiques publiques, la macroéconomie, l'histoire économique et l'économie du développement. Le sigle PSE imite quant à lui celui de la LSE (*London School of Economics*). En France, un cas similaire existe en l'espèce de la *Toulouse School of Economics*, dont la fondation suit la même logique et qui rassemble des personnalités telles que Jean Tirole.

¹⁸¹ Assistant d'Edmond Malinvaud de 1978 à 1980, Jean-Claude Milleron a enseigné à la génération d'étudiants dont Claude Henry fait partie (*cf. supra*). Pressenti pour prendre la direction du laboratoire d'économétrie de

imposée aux auteurs pressentis » (p.V). Notons également que parmi les auteurs ayant participé à ces mélanges publiés en 1988, trois font partie de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi vingt ans plus tard : Roger Guesnerie, Claude Henry et François Bourguignon. Deux également ont été mentionnés dans ce chapitre pour leur proximité avec le groupe de la commission : Serge-Christophe Kolm et Pierre-Alain Muet. Enfin, Jean Tirole, mentionné également pour montrer en quoi il se distingue de ce réseau d'économistes, participe également aux mélanges. Ces remarques confirment la stabilité dans le temps du champ des économistes et du système de relations et d'écart entre agents qu'il suppose.

Les travaux des chercheurs qui participent à ce champ sont donc tous ou presque marqués par le recours à un langage formalisé. Pour autant, si la forme rapproche leurs travaux des publications les plus repérables dans le champ de la discipline, la méthodologie qu'ils emploient et les hypothèses qui fondent leurs modèles les en distinguent très nettement. Tous les participants de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi font montre d'un véritable recul critique quant au noyau de propositions épistémologiques de l'économie *mainstream*. Durant l'entretien réalisé avec Jean-Paul Fitoussi, celui-ci nous dit au sujet d'une méthode de monétarisation reposant sur les hypothèses de la théorie de l'équilibre général :

On se disait qu'on ne voyait pas pourquoi la théorie de l'équilibre général donnerait des résultats ici alors qu'elle n'en a jamais donné ailleurs. [Rire]

Au-delà de la boutade, cette prise de position est commune à pratiquement tous les membres de la commission, et Joseph Stiglitz comme Amartya Sen la rejoignent largement.

Plus encore, le trait commun remarquable des membres de la commission, qui les distingue au sein de cette région pourtant circonscrite du champ des économistes, provient encore plus nettement du choix des objets de recherche sur lesquels ils travaillent.

Polytechnique, il décide néanmoins de le quitter, ayant selon Claude Henry « d'autres visées » : il devient en effet successivement directeur de l'ENSAE de 1972 à 1978, Directeur de la prévision au ministère de l'Économie et des Finances en 1982, directeur général de l'INSEE en 1987 puis secrétaire général adjoint des Nations unies en 1992, suivant donc une « belle carrière » dans la très haute administration nationale et supranationale. Une telle trajectoire démontre également en creux les ressources qu'offrent les compétences en matière économique à partir des années 1970 et 1980 dans la haute fonction publique.

Encadré n° 2.7 : L'étude des inégalités comme formalisation économique d'une indignation politique

Parmi les économistes de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, un groupe se distingue par le fait d'avoir étudié les phénomènes d'inégalité et de pauvreté à une époque où de telles thématiques étaient tout à fait périphériques dans le cadre de la discipline économique. Plusieurs d'entre eux partagent des expériences socialisatrices les ayant mis en contact avec des situations de pauvreté. Tous ont également en commun de se présenter comme des économistes « de gauche », le milieu des économistes n'étant pourtant pas nécessairement favorable à une telle étiquette — a fortiori dans les années 1970¹⁸². Pour ne prendre que quelques exemples, François Bourguignon « contract[e] la bosse de l'inégalité et de la pauvreté » en travaillant pour une ONG en tant que coopérant dans les bidonvilles de Santiago¹⁸³. Anthony Atkinson s'oriente vers ces thématiques, inspiré par les ouvrages du sociologue britannique Peter Townsend. Amartya Sen critique le critère rawlsien d'équité, le trouvant insuffisant pour penser les situations d'extrême pauvreté dans son pays d'origine, l'Inde. Ce point commun invite à formuler l'hypothèse d'un lien entre indignation d'ordre politique et engagement dans des recherches économiques sur de telles thématiques, sous une forme statistique ou mathématique : le champ disciplinaire « réfracté » des clivages sociaux plus généraux, canalise l'intérêt normatif pour de telles questions et convertit l'affect politique en *libido sciendi*, pour reprendre les termes de l'analyse de Pierre Bourdieu (Bourdieu 1994).

En proposant un cadre théorique entièrement nouveau, Amartya Sen apparaît comme l'un des théoriciens majeurs de l'économie du développement dans la deuxième moitié du XXe siècle. En mettant l'expérimentation psychologique et la mesure du bien-être subjectif au centre de ses analyses, Daniel Kahneman remet en cause les postulats de rationalité de l'acteur économique, propose à l'économie une nouvelle méthode d'investigation empirique et intègre à des modèles déjà existants des données d'un type nouveau. Par la méthode de l'équivalence monétaire (peut-être plus classique sur le plan des hypothèses), Marc Fleurbaey cherche à formaliser et unifier au sein d'une même métrique les résultats issus des champs divers de l'économie du bonheur (notamment les indicateurs subjectifs), la *welfare economics* et l'approche d'Amartya Sen par les capacités. En faisant de l'espérance de vie la métrique de référence de ses études macroéconomiques et en démontrant le rôle prépondérant des politiques publiques dans la santé des populations par rapport à l'accroissement du revenu économique (notamment dans les travaux qu'il réalise après avoir participé à la commission), Angus Deaton se distingue de la très grande majorité des économistes de la santé (Deaton 2013, Case et Deaton 2020). En défrichant la question des inégalités, presque absente des études économiques avant les années 1970, Anthony Atkinson et François Bourguignon deviennent des références incontournables sur cette question. Même chose

¹⁸² Cependant, leur présentation de soi (Goffman 1973) évolue très probablement au fur et à mesure qu'ils acquièrent de la reconnaissance symbolique au sein du champ des économistes.

¹⁸³ Entretien réalisé avec François Bourguignon, *op. cit.*.

pour Geoffrey Heal concernant les questions environnementales, à partir de son article rédigé à quatre mains avec Partha Dasgupta en 1974 (Heal et Dasgupta 1974 *op. cit.*).

En un mot, la commission se compose majoritairement d'hommes, américains, de gauche, qui explorent les marges de la discipline économique tout en conservant un langage formalisé qui les distingue dans le champ plus large des économistes. Plus que par une quelconque forme d'hétérodoxie, la commission se caractérise donc par les positions académiques et politiques critiques de ses participants, qui s'inscrit néanmoins dans des bornes strictes puisqu'ils font toutes et tous partie de la région la plus dominante du pôle spirituel dans le champ des économistes. À la fois consacrés et critiques, les membres du groupe mobilisent des méthodologies reconnues par le noyau orthodoxe de la discipline tout en faisant montre d'une certaine distance aux hypothèses généralement acceptées par ceux qui appartiennent à ce noyau.

Si le groupe est donc composé d'agents déjà proches dans le champ par leurs propriétés en tant qu'économistes, il est intéressant de relever que cette proximité s'incarne très concrètement dans un réseau dense d'interactions et d'interconnaissance.

Par leurs propriétés sociologiques remarquables, qui les distinguent nettement au sein du champ des économistes, les participants à la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi accumulent collectivement un capital scientifique, social et symbolique très important. Celui-ci donne d'emblée à la commission une aura importante, contribue à sa légitimation et lui permettra une forte indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. Par ailleurs, à l'image du capital symbolique associé à l'obtention du « Nobel » d'économie, ce capital collectif profite de la très forte structuration transnationale de la discipline économique, ce qui le rend particulièrement fluide à l'échelle mondiale et explique les répercussions et multiples traductions dont les travaux de la commission feront ensuite l'objet. De surcroît, ce capital présente une forte convertibilité — les travaux des participants et le rapport qui en émergera trouveront ainsi un fort écho médiatique d'une part, et feront d'autre part l'objet de diverses appropriations politiques et administratives, ce que démontreront les chapitres suivants.

L'analyse de la structure sociale de la commission permet donc de comprendre l'autorité scientifique dont celle-ci dispose. Par ailleurs, elle permet également de rendre

compte du cadre au sein duquel se déroulent les interactions entre ses membres. Les prises de position des économistes qui composent le groupe s'inscrivent en effet dans une logique commune générale qui doit beaucoup aux trajectoires respectives de chacun. En se réunissant, la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi active un réseau d'interconnaissance préalable, une infrastructure relationnelle qui cadre leurs échanges.

B – La dynamique des échanges au sein de la commission : infrastructure relationnelle et *modus operandi*

La co-présence au sein d'une région bien délimitée du champ des économistes augmente la probabilité d'interconnaissance entre les membres de la commission, ce que confirment en effet leurs interactions effectives : tous s'inscrivent dans des réseaux de relations fortement interconnectés (1). Fondamentalement, les interactions entre les membres de la commission ne se déroulent pas librement et au gré d'une dynamique dont la logique serait impénétrable. Elles se déroulent dans un triple cadre symbolique, matériel et discursif, qui constitue un reflet assez exact des ressources sociales dont dispose la commission (2).

1° Coprésence dans une même région du champ académique et interconnexions réticulaires : l'infrastructure relationnelle de la commission

Les effets de regroupement liés à la position des membres de la commission au sein d'une même région du champ des économistes se doublent d'une interconnaissance objectivable par une lecture en termes de réseau. À titre d'exemple, l'obtention du prix « Nobel » par Stiglitz et Sen crée entre ces deux économistes une obligation de reconnaissance de la valeur de l'un et de l'autre. Plus encore, ceux-ci ont une probabilité de se connaître personnellement très forte. Lorsqu'on regarde le processus de sélection des participants à la commission, il semble que l'agrégation des participants se soit faite par rayonnement autour de ce réseau de trois chercheurs, et notamment grâce au pouvoir symbolique du « Nobel ». Prix « Nobel » en 1972, Kenneth Arrow rejoint le groupe

rapidement, de même que Daniel Kahneman (prix « Nobel » en 2002) (Angus Deaton n'obtiendra ce prix qu'un peu plus tard, en 2015). Puis ce sont leurs collègues de travail, intéressés aux mêmes champs de recherche, qui les rejoignent ensuite.

Ajoutons qu'ayant tous la particularité d'être relativement marqués à gauche, ils se distinguent du reste des agents présents dans cette même région du champ des économistes. À l'image des grands patrons dans les réseaux du capitalisme français, l'identité politique agit comme une variable de regroupement au sein d'un même espace.

Ce lien politique est également un lien en termes d'approches. Aucun des participants ne se rattache au courant monétariste ou des « nouveaux » classiques en économie. Tous s'inscrivent dans une perspective néokeynésienne, à quelques rares exceptions près (notamment Jean Gadrey qui serait plutôt post-keynésien, nous y reviendrons ci-après). Tous travaillent sur des sujets tels que le développement, les inégalités, l'économie publique, la santé, le bien-être subjectif, le bonheur, l'environnement et/ou le genre. Ils interagissent dès lors dans le cadre de leurs sous-champs d'études respectifs, à l'occasion de conférences, de co-écritures, ou via des citations des travaux des uns et des autres.

Le fait d'être recruté au sein de la commission dénote une réciproque reconnaissance des participants. Au-delà du positionnement au sein du champ académique, celle-ci s'objective dans le fait pour les économistes d'avoir eu l'occasion de se rencontrer en personne et d'avoir ainsi noué contact à travers des interactions de face-à-face (Goffman 1959, 1967). Cinq facteurs réticulaires nous semblent avoir joué en ce sens et être à l'œuvre dans le regroupement de ces économistes : la nationalité (a), le fait d'avoir occupé le même poste dans une institution de conseil et d'expertise (b), le fait d'être collègues dans une même université (c), d'avoir travaillé sur des thématiques communes (d) et enfin d'avoir obtenu une même distinction académique (e)¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Ces facteurs ne sont pas classés par ordre d'importance ou de prévalence.

Tableau n° 2.1 : Les membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi

Nom	Nationalité	Fonction institutionnelle	Lieu d'enseignement	Spécialité	Distinction
Stiglitz	Américain	<i>Chief economist</i> (Banque mondiale)	Columbia	Macroéconomie, Développement, Finance.	« Nobel »
Sen	Indien	Conseiller au PNUD	Harvard	Inégalités, Développement	« Nobel »
Fitoussi	Français	CAE	Sciences Po	Macroéconomie, monnaie, inégalités	
Agarwal	Indienne		New Delhi	Développement, Inégalités, Genre.	
Arrow	Américain		Stanford	Choix publics	« Nobel »
Atkinson	Britannique	CAE	Oxford	Inégalités	
Bourguignon	Français	<i>Chief economist</i> , CAE	PSE	Inégalités	
Cotis	Français	DG INSEE	INSEE	Comptabilité nationale	
Deaton	Britannique		Princeton	Inégalités, santé	« Nobel »
Dervis	Turc	PNUD	PNUD	Développement	
Fleurbaey	Français		Paris 5 (Princeton en 2011)	Théories de la justice, équivalence monétaire	
Folbre	Américaine		University of Massachusetts	Genre	
Gadrey	Français		Lille	Services, NIR	
Giovannini	Italien		OCDE	Mesures du bien- être	
Guesnerie	Français		Collège de France	Macroéconomie	
Heckman	Américain		Columbia	Macroéconomie	« Nobel »
Heal	Américain		Columbia	Macroéconomie, Environnement,	
Henry	Français	CAE	Columbia/Sciences Po	Environnement	
Kahneman	Américain		Princeton	Bien-être subjectif	
Krueger	Américain		Princeton	Bien-être subjectif	
Oswald	Britannique		Warwick	Bonheur, Santé	
Putnam	Américain		Harvard	Capital social	

Source : tableau réalisé par l'auteur

Tableau : (suite)

Stern	Britannique	<i>Chief economist</i>	LSE	Macroéconomie, Finance, Environnement	
Sustein	Américain		Chicago	Law & Economics	
Weil	Français		Sciences Po	Macroéconomie, Finance.	

Source : tableau réalisé par l'auteur

À titre d'exemple, François Bourguignon fait partie des pionniers dans l'étude économique des inégalités. De ce fait, il connaît dès les années 1970 la réputation d'Amartya Sen et rencontre Anthony Atkinson (d). Étant français, les noms de Patrick Weil et Roger Guesnerie ne peuvent lui être étrangers, l'un travaillant à Sciences Po et l'autre étant professeur au Collège de France (a). Il connaît notamment Jean-Paul Fitoussi et Claude Henry pour avoir travaillé avec eux au CAE (b). Le second a même fréquenté l'ENSAE au même titre que lui. Il mentionne durant l'entretien réalisé avec lui le nom de Serge-Christophe Kolm, qui jouera un rôle important dans la carrière académique de Marc Fleurbaey, et entend parler de la thèse de ce dernier — sur les théories de la justice distributive — lorsqu'il la publie (d). François Bourguignon est également *chief economist* de la Banque mondiale de 2003 à 2007, succédant ainsi à Joseph Stiglitz (de 1997 à 2000) et Nicholas Stern (de 2000 à 2003) (e).

Autre exemple, encore plus évident celui-là : Stiglitz a travaillé avec Heal sur l'environnement (*cf. supra*) en 1974, avec Atkinson sur l'économie publique en 1976 puis à de multiples reprises, et plus généralement co-écrit à de multiples reprises avec un très grand nombre des participants à la commission (d). Il est américain comme la plupart des membres (a). Il enseigne à Columbia, avec pour collègues Heal, Krueger, ou encore Henry (en tant que professeur invité) (c). Il est également *chief economist* de la Banque mondiale (b). Il obtient le prix Nobel en 2001, comme Arrow (1988), Sen (1998) et Heckman (2000) avant lui, ainsi qu'Angus Deaton après (2015) (e).

Ajoutons encore que cette configuration est dynamique. Ainsi, Marc Fleurbaey était professeur à Paris 5 au moment de la commission. En 2011, il devient professeur à l'université de Princeton, aux côtés de Kahneman, Krueger et Deaton. Ce dernier obtiendra quelques années plus tard le prix « Nobel » à son tour, et publiera en 2013 et 2020 deux ouvrages qui

deviendront des références en matière d'économie de la santé et du bien-être¹⁸⁵. Une telle commission agit donc comme un marqueur symbolique fort d'élection pour un chercheur en économie : elle constitue un jalon essentiel dans la trajectoire de chacun des participants. Y participer équivaut à une reconnaissance forte, qui en retour accélère la carrière académique de chacun. Jean Gadrey parle de ses participants comme de « Nobel ou nobélisables »¹⁸⁶.

Outre la position de ces économistes dans le champ, les interconnexions qu'ils avaient avant même la commission jouent un rôle considérable dans la formation du groupe. De ce point de vue, l'institution d'un groupe avec des frontières délimitées et une liste de participants dont les noms seront désormais associés à ce travail ne doit rien au hasard. L'émergence de la « commission Stiglitz-Sen-Fitoussi » doit certes beaucoup au contexte historique de 2008-2009, mais repose également sur la préexistence d'une « infrastructure relationnelle » (Lazega 2014) qui lie ses participants.

Une telle infrastructure cadre les échanges que vont avoir les membres de la commission. De surcroît, la dynamique de leurs interactions s'inscrit également dans les bornes définies par les pouvoirs publics qui les mandatent. Le cadre proposé est à l'image des ressources symboliques détenues par les agents qui commandent le rapport (le président de la République), les organisateurs de la commission (Stiglitz, Sen et Fitoussi) et ceux qui y participent (les membres de ma commission comme les institutions dont proviennent les rapporteurs) : exceptionnel. Impossible dès lors de ne pas dénoter une forte homologie entre cadre matériel, symbolique et discursif des échanges.

2° Le cadre matériel, symbolique et discursif de la commission

Tout concourt à donner aux prises de position au sein de la commission un fort « pouvoir symbolique », caractéristique des « discours d'institution » (Bourdieu 2001,

¹⁸⁵ Respectivement *The Great Escape: Health, Wealth and the Origins of Inequality*, qui comme son nom l'indique fait le lien entre santé, richesse et inégalités, ainsi que *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*, dans lequel il analyse l'impact du mode de production capitaliste au XXI^e siècle sur le creusement des inégalités et la santé d'une partie de la population. Les « morts de désespoir » sont liées aux suicides, à la toxicomanie et à l'alcoolisme, ce qui fait relativiser les bons chiffres que présentent en moyenne les pays « développés » en matière d'espérance de vie.

¹⁸⁶ Entretien réalisé avec Jean Gadrey le 10 décembre 2018.

Lebaron 2015). Le déroulement de la commission est symptomatique d'une forme de pompe associée aux événements officiels qu'organise la présidence de la République française, qui consacre et légitime les participants en offrant à leurs échanges un cadre matériel fastueux. On dénote une certaine homologie entre ce cadre matériel et le positionnement des participants dans le champ mondialisé des économistes. À leur position dominante au sein de ce dernier répond la symbolique du cadre offert à leurs discussions.

Les réunions se déroulent à Paris et à New York. La première a lieu les 22 et 23 avril à Paris, dans les locaux prêtés par le ministère de l'Économie. Un dîner officiel y est organisé en présence de la ministre Christine Lagarde. La seconde réunion a lieu à New York City entre le 6 et le 8 novembre au sein de l'université Columbia. Indice de l'importance conféré à l'événement, tous les participants voyagent « en classe business ou équivalent »¹⁸⁷. Claude Henry suggérait d'organiser une réunion publique dans la *Old Library*, un lieu « qui a une très belle allure »¹⁸⁸. Une réception est organisée au Consulat français. Joseph Stiglitz formule une requête en ce sens « étant donnée l'importance accordée par le Président de la République à cette commission et le grand nombre de personnes distinguées qui ont accepté d'y servir »¹⁸⁹. La troisième réunion a de nouveau lieu à Paris du 25 au 27 janvier 2009. Une première soirée est organisée au Lutetia le 25 janvier, un palace parisien de Saint-Germain-des-Prés, et une seconde à l'hôtel particulier de Rothelin-Charolais le lendemain, siège à l'époque du ministère « de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire » occupé par Éric Besson, qui sera présent les deux soirs¹⁹⁰. La remise officielle du rapport se déroule dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne, lieu architecturalement impressionnant et chargé d'une symbolique forte. Le cadre matériel des échanges est donc aurolé d'un certain prestige et les lieux où se déroulent les réceptions sont luxueux. Cette organisation confère aux réunions un cachet symbolique notable, qui fait écho à la position de domination

¹⁸⁷ Archives de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi conservées à l'OFCE, courriel de Corinne Allouch à Monique Faure, le 26 septembre 2008.

¹⁸⁸ Archives de la commission, courriel de Claude Henry à Corinne Allouch le 19 septembre 2008.

¹⁸⁹ Archives de la commission, courriel de Joseph Stiglitz à Jean Ripert du consulat français de New York City, « Given the importance the president has attached to the commission and the large number of distinguished people who have agreed to serve on it ». Traduction de l'auteur.

¹⁹⁰ Celui-ci était, semble-t-il, un proche de Jean-Paul Fitoussi.

symbolique relative du groupe d'économistes au sein du champ académique comme du champ du pouvoir¹⁹¹.

Au confort de ce cadre matériel et symbolique répond la distinction générale des participants. L'atmosphère générale est policée et donne aux réunions le confort d'une « bulle », ainsi que nous l'explique Claude Henry, puis Jean Gadrey :

Claude Henry : [O]n était dans une bulle. D'ailleurs c'était confortable, sympathique. La plupart des gens-là étaient intéressants, sympathiques, bien élevés, prêts à dialoguer¹⁹².

Jean Gadrey : Les débats étaient en général sympathiques, Stiglitz sait faire pour mettre de la convivialité, relancer... C'est un très bon animateur de débats¹⁹³.

Les échanges se déroulent pour l'essentiel dans une atmosphère feutrée : peu de coups d'éclat et peu d'envolées lyriques. Joseph Stiglitz est décrit comme le grand orchestrateur des débats, distribuant la parole à tour de rôle pour mettre en regard les positions des uns et des autres. Claude Henry poursuit :

Stiglitz tenait très bien en main les débats. C'est lui qui les canalisait, et c'est lui aussi, remarquable qualité que je ne lui connaissais pas, qui faisait en sorte que chacun puisse s'exprimer. Il s'efforçait de tirer le meilleur de la compétence de chacun. Il s'est vraiment impliqué¹⁹⁴.

Le président de la commission contrôle la critique aussi bien qu'il l'alimente. Claude Henry nous dit de lui qu'il sait se servir des éléments les plus critiques de la commission comme d'un « pétard » :

Jean Gadrey c'est l'électron libre dans l'histoire. [...] Et il était percutant. Il y avait des gens qui le regardaient de haut parce qu'il n'était quand même vraiment pas orthodoxe [...]. Mais j'ai tout de suite remarqué que Stiglitz le prenait au sérieux et l'utilisait en quelque sorte à certains moments comme pétard. Pour relancer la discussion, pour mettre en cause des vues vraiment trop sages. Ce qui fait que grâce à Stiglitz il n'a pas été marginalisé, ce que normalement il aurait dû être. [...] Mais Stiglitz n'a pas du tout raisonné comme ça. Ce type est susceptible de mettre des idées sur la table, d'empêcher qu'on s'enlise dans des considérations trop consensuelles. Et ça a marché. [...] Stiglitz, il est toujours prêt à explorer des choses étonnantes¹⁹⁵.

Autrement dit, le ton policé des échanges et l'atmosphère sympathique qui se dégage de ces réunions provient d'une forme d'homogénéité au sein des participants à la commission. Afin de bousculer les positions et de donner de la perspective à la réflexion collective, Joseph

¹⁹¹ Concernant les mécanismes à travers lesquels le champ des économistes réfracte les clivages du champ du pouvoir, nous renvoyons à Frédéric Lebaron, 2000, *op. cit.*

¹⁹² Entretien avec Claude Henry, *op. cit.*

¹⁹³ Entretien avec Jean Gadrey, Professeur des Universités en économie à l'Université de Lille, Lille, le 10 décembre 2018.

¹⁹⁴ Entretien avec Claude Henry, *ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

Stiglitz puise dans les ressources d'hétérodoxie de certains membres, au premier rang desquels Jean Gadrey.

De ce cadre matériel et symbolique bien spécifique découle un ton général dans les prises de parole que l'universitaire lillois ne peut manquer de relever. Le caractère policé, civilisé des prises de parole n'empêche pas l'irréductibilité de certaines prises de position, mais il les euphémise à tel point qu'un « décodage » est nécessaire. Ainsi que l'explique Jean Gadrey à plusieurs de ses camarades dans une archive :

Sachez que dans ce genre de machin, on décode un max. Il y a des désaccords, parfois nets, mais sur la forme voici comment vous devez vous exprimer. Un désaccord avec une idée ? Vous dites « I'm uneasy with... », ou « I'm uncomfortable with... ». Un gros désaccord ? « I'm not terribly sympathetic with the idea ». Un désaccord irréductible ? « I feel a bit nervous about that ». Il y en a d'autres, toujours dans le même registre du plaisir ou de la sympathie. C'est comme ça¹⁹⁶.

Le ton général qui se dégage de la commission est donc à l'image de la position qu'occupent les organisateurs de la commission dans le champ des économistes : formalité du langage employé, cordialité des échanges. Le caractère feutré des débats s'émaille néanmoins de prises de position parfois très critiques, mais formulées sur un mode sagement contrôlé par le président de la commission. En ce sens, la forme prise par les discussions rejoint l'orthodoxie critique dont font montre les organisateurs. C'est dans ce cadre matériel, symbolique et discursif que se tiennent les échanges entre membres de la commission. D'emblée les échanges font l'objet d'une valorisation très forte, à l'image et à la mesure du capital collectif accumulé par les économistes du groupe. Le cadre fastueux comme la cordialité extrême des échanges contribuent à invisibiliser les clivages entre les membres de la commission, semblant en ceci faire écho à l'aspect neutre et policé du rapport final, dont n'émerge aucun point de discordance particulièrement saillant.

Pour autant, retracer la sociogenèse de cette commission et en décrire la structure ne suffit pas à expliquer complètement l'alchimie propre du rapport écrit qui en émerge. À rebours de ce que l'on serait de prime abord tenté d'imaginer, les débats qui viennent nourrir le processus d'écriture sont au contraire traversés par d'importants clivages¹⁹⁷. En ce sens, la dynamique des interactions entre les membres de la commission déborde la structure que la restitution de leurs trajectoires et de leurs positions dans le champ permet d'identifier.

¹⁹⁶ Archives du FAIR *op. cit.*, courriel de Jean Gadrey adressé à la liste de diffusion du FAIR, le 8 novembre 2008.

¹⁹⁷ Sur la mise en regard des débats qui président à l'écriture d'un rapport et du rendu finalisé, voir notamment Gayon 2017, ainsi que Brissaud et Juven 2020.

L'analyse d'entretiens et le décryptage des archives permettent au contraire de repérer plus efficacement les mécanismes qui expliquent ces clivages. En ce sens, nous proposons ici une analyse sociogénétique des textes produits qui, sous l'apparence consensuelle de l'*opus operatum*, révèle les débats et controverses qui émaillent le processus d'écriture.

C — Décrypter un rapport : sous l'apparence consensuelle de l'*opus operatum*, des débats et des controverses

Pour révéler les débats et controverses qui sous-tendent la production de l'*opus operatum* que constitue le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, nous nous inscrivons dans le sillage de ce que Vincent Gayon appelle une « sociogénétique de l'écrit bureaucratique » (Gayon 2016). Notre démarche en l'occurrence implique de croiser entretiens et archives dans l'analyse d'un même processus d'écriture (1). La rédaction du rapport ne suit pas une trajectoire linéaire. Les débats de la commission s'organisent dans le cadre de plusieurs réunions qui voient les participants formuler des propositions et échanger des arguments, mais le processus de rédaction se fait en dehors de ces prises de parole orales : le travail d'écriture est divisé entre plusieurs sous-groupes et structuré par une organisation définie au préalable. Plusieurs plumes se croisent donc dans la production de chacune des parties du rapport et le travail d'harmonisation et de mise en forme prend dès lors une importance toute particulière (2). De surcroît, le rapport ne fait pas l'objet d'une publication unique. Celui-ci est édité à de multiples reprises sous la forme d'ouvrages dont les titres comme les contenus varient. Autrement dit, il est plus judicieux de parler d'un processus d'écritures et de réécritures du rapport, au pluriel. Mettre en regard ces différentes publications permet de mieux saisir quels sont les déterminants qui cadrent le contenu du rapport (3).

1° Une sociogénétique du rapport : entretiens et archives

L'objectif de ce chapitre étant la restitution d'une controverse, il importe de repérer comment se développe cette dernière, d'en restituer la topologie sociale. Après une première analyse de l'espace social au sein duquel celle-ci se développe, nous proposons donc ici

d'entrer dans le contenu argumentaire et verbalisé de la controverse, avec pour postulat que la structure sociale ne saurait à elle seule expliquer les développements de la controverse, dont le contenu exerce une force propre sur l'évolution générale des prises de position des acteurs qui y participent. L'objet qui nous intéresse ici est un rapport — un objet intéressant à plus d'un titre : comme le « dossier » analysé par Bruno Latour, le rapport inclut une grande diversité d'informations issues de différents réseaux et les « combine » dans un document unique (Latour 1987, p.59)¹⁹⁸. L'intérêt d'une telle compilation d'éléments discursifs appartenant à de multiples univers distincts est donc de donner à voir l'étendue et la variété des savoirs disponibles sur une question. De surcroît, l'écrit ici analysé opère un choix, supporte un « discours » au sens d'une certaine sélection d'éléments de langage rapporté à l'espace immense des discours possibles, et propose donc un ordre discursif qui valorise certains éléments et en laisse d'autres dans l'ombre (Foucault 2009 [1971]). L'autre enjeu sociologique de l'analyse d'un rapport est donc la restitution des rapports de force qui ont émaillé sa production. Si le document final, « produit structuré (*opus operatum*) », est figé dans une forme lisse et présente un propos bien souvent harmonieux, car harmonisé, le mode de production du document (*modus operandi*) peut quant à lui s'avérer plus conflictuel (Bourdieu 1982). En cela, la compréhension de cet « écrit bureaucratique » implique une analyse « sociogénétique » de son écriture (Gayon 2016).

Néanmoins, une telle analyse présente plusieurs difficultés méthodologiques auxquelles nous avons été confronté avec le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. Comme indiqué ci-dessus, le rapport présentait une façade soignée, qui donnait l'apparence d'une mention exhaustive des différentes prises de position des participants en présence. Pour l'analyser, il fallait donc savoir « lire entre les lignes » — ce à quoi nous ont aidé les entretiens réalisés avec 10 des 31 participants à la commission (rapporteurs compris). Ceux-ci nous ont permis de restituer les objections méthodologiques, désaccords théoriques, coups d'éclat (relatifs) et même inimitiés¹⁹⁹ qui ont pu structurer les échanges durant la commission. Procéder ainsi confronte le sociologue à la mémoire de ses interlocuteurs : oubli de certains événements,

¹⁹⁸ Bruno Latour résume l'importance du « dossier » par la formule suivante : « La “pensée” là encore dépend autant des connexions établies entre pages d'un dossier qu'entre neurones » (p. 60).

¹⁹⁹ Par égard pour nos interlocuteurs et dans un souci d'anonymat, nous nous contenterons ici de montrer en quoi ces divers types de désaccord sont significatifs en termes d'analyse de controverse, sans reproduire explicitement les divers verbatims de nos enquêtés ni détailler les diverses inimitiés sur lesquelles se juxtaposent parfois leurs prises de position opposées.

perte de repères chronologiques, restitution imparfaite des regroupements d'acteurs, etc. Par recoupements successifs et confrontation aux informations contenues dans le rapport et la littérature annexe à celui-ci (publications ultérieures, etc.), il est néanmoins possible de réordonner les propos et de restituer les débats, oppositions et prises de position des membres de la commission. En procédant suivant cette méthode, nous avons pu faire émerger les clivages et rapports de force qui ont présidé à la production du rapport, que le rendu final invisibilise largement.

Nos interlocuteurs présentaient par ailleurs tous un même profil académique et expert, ce qui impliquait de leur part une grande réflexivité : chacun était en mesure d'argumenter et d'étayer sa position durant la commission a posteriori. De surcroît, leurs trajectoires professionnelles à tous permettaient de collecter un grand nombre de sources écrites : ouvrages, articles et autre *working papers* antérieurs ou ultérieurs à la commission ont donc pu faire l'objet d'une analyse préalable avant chacun des entretiens, nous permettant ainsi d'entrer de plain-pied dans les discussions de la commission, de poser les bonnes questions à nos interlocuteurs et de prolonger leurs verbatims par la lecture de leurs travaux. Ici donc, les trajectoires intellectuelles ainsi reconstituées nous permettaient de mieux saisir les prises de position en contexte, au moment de la commission.

Durant notre enquête, nous avons cherché au maximum à nous référer aux versions intermédiaires du rapport, préalablement à sa publication — cela afin de rendre compte de l'évolution sociogénétique de la production du document. Durant chaque entretien, nous avons demandé aux participants à la commission comme aux rapporteurs s'ils disposaient de documents intermédiaires, de « brouillons » qui nous permettraient de restituer pas à pas cette écriture : nous nous sommes aperçus que le mode de production du rapport n'offrait que peu de prise à une telle collecte. Les participants en effet réalisaient des exposés, sans nécessairement en conserver de trace écrite. Les débats ne faisaient pas l'objet d'une consignation sur le mode des « minutes » et n'étaient donc pas retranscrits mot à mot. De la même manière, l'usage du traitement de texte numérique par les rapporteurs présentait ici l'inconvénient « d'écraser » les versions intermédiaires du rapport finalisé tel qu'il émerge du travail collectif d'écriture. À cette difficulté supplémentaire s'ajoutait le caractère décentralisé du travail d'écriture.

Néanmoins et heureusement pour nous, certains documents intermédiaires ont fait l'objet d'une compilation dans un « dossier » et un lieu unique. Les archives de la commission conservées à l'OFCE contenaient en effet plusieurs éléments intéressants, notamment les drafts intermédiaires produits par les rapporteurs de chaque sous-groupe de réflexion thématique à l'occasion de la troisième réunion de la commission. S'il s'agit là d'une étape d'écriture relativement tardive, elle n'en permet pas moins d'analyser les différences entre le document *en cours d'écriture* et le document *écrit*, différences sur lesquelles nous reviendrons dans les sections suivantes.

Encadré n° 2.8 : Les archives de la commission Stiglitz à l'OFCE

L'accès aux archives aura nécessité le triple appui de Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi et Xavier Timbeau. Nous avons accédé aux locaux de l'OFCE le 13 novembre 2019 et photographié les archives transmises par Corinne Alouche, l'assistante du président de l'organisme. Les cartons d'archives comportaient différents documents intéressants pour notre enquête. Un certain nombre de coupures de presse nous ont d'abord permis de restituer la réception médiatique du rapport, notamment dans plusieurs grands quotidiens français et américain. Nous avons également découvert le programme de travail initial de la commission, la répartition en sous-groupes ainsi que l'*issue paper* de départ, qui pouvaient ainsi être mis en regard des regroupements et prises de position ultérieures, mais également des diverses réorganisations de la structure du texte, y compris dans la forme finale du rendu écrit. Surtout, nous y avons trouvé trois drafts intermédiaires produits par les rapporteurs de chacun des trois sous-groupes de réflexion, à l'occasion de la troisième réunion de la commission, qui ont pu être comparés au texte final du rapport dans sa version officielle. Un article vraisemblablement utilisé par Jean-Paul Fitoussi était archivé au milieu de ces documents. Outre cela, l'essentiel du dossier rassemblait des factures, notes de frais, etc. Si ces derniers documents avaient une portée heuristique moindre, ils nous ont néanmoins permis de reconstituer le cadre matériel de la commission.

Les archives de la commission permettent donc en premier lieu de restituer les différentes étapes du processus de rédaction du rapport. Nous avons ainsi pu reconstituer le déroulement temporel des réunions durant lesquelles échangeaient les participants, mais également rendre compte de la division du travail d'écriture du document.

2° Organiser les débats au sein de la commission : la division du travail d'écriture

La commission se réunit à quatre reprises. La première réunion aboutit à la rédaction d'un programme de travail ainsi qu'à la division de l'effectif en plusieurs sous-groupes de réflexion. Le premier sous-groupe traite des « problèmes classiques liés au PIB », le second du

« développement durable et de l'environnement » et le troisième de la « qualité de vie »²⁰⁰. Les participants sont réunis dans chaque sous-groupe en fonction de leurs compétences spécifiques et chacun se voit attribuer un président (*chair*) et plusieurs rapporteurs. Le tableau suivant présente la répartition initialement prévue des membres de la commission (dans le cadre de la première réunion).

Tableau n° 2.2 : Répartition envisagée des membres et rapporteurs dans les sous-groupes thématiques de la commission

<i>GDP classical issues</i>	<i>Chair</i> : Enrico Giovannini (OCDE) <i>Members</i> : Anthony Atkinson (Oxford); François Bourguignon (PSE) ; Jean-Philippe Cotis (INSEE). Rapporteurs : Paul Schreyer (OCDE) ; Xavier Timbeau (INSEE) ; Pierre-Alain Pionnier (INSEE).
<i>Sustainable Development and Environment</i>	<i>Chair</i> : Geoffrey Heal (Columbia) <i>Members</i> : Kermal Dervis (PNUD); Roger Guesnerie (Collège de France); Justin Lin (Pékin); Nick Stern (LSE). Rapporteurs: Jacques le Cacheux (Pau, OFCE) ; Didier Blanchet (INSEE).
<i>Quality of Life</i>	<i>Chair</i> : Alan Krueger (Columbia) <i>Members</i> : Bina Agarwal (Manchester); Angus Deaton (Princeton); Marc Fleurbaey (Paris V); Jean Gadrey (Lille); Daniel Kahneman (Princeton); Robert Putnam (Harvard). Rapporteurs : Marco Mira d'Ercole (OCDE) ; Laurence Rioux (INSEE).

Source : archives de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi

Enrico Giovannini possède une expertise importante sur les problématiques liées au PIB, pour avoir développé la question au sein de l'OCDE. Geoffrey Heal est spécialiste des questions environnementales et professeur à Columbia. Alan Krueger est spécialiste des questions de qualité de vie et professeur à Princeton.

À ce stade, tous les participants présents sur la liste définitive qui ouvre le rapport final²⁰¹ n'ont pas encore été réunis. La liste indiquée dans le tableau ci-dessus ne concerne que les personnes pressenties. Seul Justin Lin ne participera finalement pas aux travaux de la commission. Si d'autres participants viennent ensuite nourrir chaque sous-groupe, l'organisation restera néanmoins similaire, notamment car les *chairs* resteront les mêmes, ainsi que les rapporteurs.

²⁰⁰ Archives de la commission, document intitulé « Annexe. Organisation of work of the Commission on the measurement of economic performance and social progress », daté du 25/07/2008. Respectivement : « GDP classical issues », « sustainable development and environment » et « Quality of Life ». Traduction de l'auteur.

²⁰¹ La liste définitive des participants à la commission apparaît en p. 3 du rapport (Stiglitz et al. 2009).

Encadré n° 2.9 : Le rôle des rapporteurs au sein de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi

Tous les rapporteurs de la commission sont issus de l'OFCE, l'INSEE ou l'OCDE. L'importance de chacun de ces « centres de calcul » explique qu'ils y aient été recrutés et que leurs interventions soient mises sur un pied d'égalité avec celles des participants durant les débats. En effet, la frontière entre rapporteurs et chercheurs n'était que peu sensible durant les échanges, ainsi qu'en attestent les personnes interrogées appartenant à chacun des deux groupes.

Enrico Giovannini se retrouve en charge du premier des trois groupes de travail de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, celui portant sur les comptes nationaux. Deux des rapporteurs de la commission sont des membres de la division qu'il dirige à l'OCDE : Paul Schreyer et Marco Mira d'Ercole. Le premier est le rapporteur principal du groupe animé par Enrico Giovannini, tandis que le second est rapporteur du second groupe, dont les travaux portent sur la mesure de la qualité de vie. Le trio prend dès lors une importance certaine au moment de l'écriture des conclusions finales du rapport. Les recommandations écrites à la fin du rapport n'étaient par exemple initialement pas prévues, mais ont été rajoutées sur leur idée. Nous y reviendrons dans le chapitre 4.

Avant même d'entrer dans le détail plus précis de l'écriture du rapport, notons que la division de l'effectif en trois sous-groupes chacun chargé d'une thématique bien précise indique assez la division mentale qu'opèrent les organisateurs de la commission entre trois types de problématiques spécifiques relatives à la croissance : cette dernière est mal mesurée par le PIB ; elle ne reflète que très imparfaitement l'évolution de la qualité de vie des citoyens ; et elle pose d'immenses problèmes en termes de soutenabilité. L'ordre proposé dans le programme suggère également une forme de hiérarchie entre les thématiques. Or cette hiérarchie est bousculée entre le programme initial que nous avons retrouvé dans les archives et l'exposition des parties dans le rapport final.

Ce dernier se divise en trois parties, qui reprennent les exacts intitulés déjà présents dans le programme issu de la première réunion. Cependant, la partie portant sur le développement durable se retrouve cette fois-ci à la fin du document, en troisième position, alors qu'elle apparaissait en deuxième position durant les trois premières réunions. Ce changement qui pourrait apparaître comme un détail organisationnel est en réalité symptomatique de la dynamique des échanges durant les réunions de la commission, tout comme des rapports de force entre les sous-champs de la discipline économique : les questions environnementales y font l'objet d'une moindre valorisation.

Ouvrir les archives de la commission permet ainsi d'entrer dans le détail de l'organisation des échanges et de constater la division du travail d'écriture. Celle-ci implique d'une part la partition des thématiques abordées en trois catégories distinctes, qui regroupent les participants à la commission en fonction de leurs domaines d'expertise. Chacune des problématiques ainsi couvertes fait dès lors l'objet d'une valorisation différenciée au sein du rapport. D'autre part, cette séparation en trois sous-groupes crée une

dynamique d'interaction spécifique à chacun, donnant à voir à la fois les différents clivages qui traversent l'ensemble de la discipline économique.

En pratique, le processus d'écriture est plus heurté encore. À cette division horizontale en sous-groupes répond une division verticale entre le trio organisateur (Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi). Chacun de ces axes recouvre les intérêts spécifiques d'une partie des participants, expliquant ainsi les multiples réécritures du document, tout comme les publications différenciées dont il a fait l'objet.

3° Un seul rapport pour de multiples publications : écriture et réécritures

Si le rapport remis au président de la République le 14 février 2009 est d'un seul tenant, son écriture a fait en amont l'objet d'un travail séparé de chacun des sous-groupes de la commission, et en aval de multiples publications sous la forme d'ouvrages aux contenus différenciés.

À l'occasion de cette première réunion, les trois organisateurs de la commission signent un *issue paper* à six mains, qui résume les grands enjeux de mesure qu'ils envisagent d'aborder durant les réunions et esquisse les réponses qu'eux-mêmes entendent apporter aux questions posées. Néanmoins, ce sont bien les sous-groupes qui nourrissent le contenu du rapport au fur et à mesure des réunions. Ainsi, dès la deuxième réunion, chacun des sous-groupes se réunit dans une salle à part et voit se succéder les exposés de ses membres. Une fois les débats clos, des séances de restitution collective sont organisées afin que tous les membres de la commission puissent réagir à chaque thématique. La troisième réunion voit quant à elle la formulation de trois *interim drafts* résumant les positions collectives qui se sont dégagées de la précédente réunion.

Le tableau suivant permet de voir l'avancement diachronique de l'écriture du rapport et les différents remaniements dont il fait l'objet. Ces derniers suivent les prises de position qui émaillent le travail de la commission et illustrent les rapports de forces qui les sous-tendent.

Tableau n° 2.3 : écriture et réécritures du rapport

Phase d'écriture	Production autonome des organisateurs	Structure des débats et forme du rapport	Écriture du contenu des parties	Cadrage extérieur du propos
1 ^{re} réunion	<i>Issue paper</i>	Plan des travaux		
2 ^e réunion		Maintien du plan	Exposés	
3 ^e réunion	<i>Overview</i>	Réorganisation des thématiques	<i>Interim drafts</i>	
Remise officielle du rapport	Suppression de <i>l'overview</i>	Recommandations exécutives	Synthèse et rapport final	Discours de Sarkozy
Publications	Travail à six mains de Stiglitz, Sen et Fitoussi	Maintien de la forme	Maintien de la synthèse et allégement du rapport détaillé	Préface des deux ouvrages

Source : tableau réalisé par l'auteur

Ainsi, dans un premier temps, les trois organisateurs de la commission proposent un document qui indique les problèmes auxquels celle-ci devra répondre ainsi qu'un plan qui divise l'effectif en trois groupes de travail. La deuxième réunion confirme ce plan de travail et plusieurs exposés sont débattus par les membres de la commission : la section concernant la qualité de vie donne lieu à une discussion nourrie. Un certain nombre de participants n'ayant pas pu faire le déplacement à New York City, l'ensemble de l'effectif de la commission n'est pas représenté : au total, douze des membres seront présents physiquement, en plus des rapporteurs²⁰², paradoxalement avec une meilleure représentation des chercheurs français. La troisième réunion voit éclater un débat autour de la production d'un *overview* par Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi. Le ton personnel du document et l'absence de consultation du reste des participants sont critiqués par différents membres de la commission²⁰³ : le texte sera finalement dissocié du rapport. Par ailleurs, des versions préliminaires de chaque partie du rapport (*interim drafts*) sont proposées par les rapporteurs et mises en discussion. Plusieurs rapporteurs proposent également d'ajouter pour chaque partie des recommandations exécutives²⁰⁴. La quatrième réunion correspond à la remise officielle du rapport dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne. Dans sa version finale, le plan est remanié et le groupe de réflexion sur le développement durable est passé en troisième position dans le document. Nicolas Sarkozy produit un discours pour l'occasion : il

²⁰² Archives de la commission, document intitulé « 2nd Meeting participation », non daté.

²⁰³ Entretien avec François Bourguignon le 16 décembre 2019.

²⁰⁴ Cette idée de produire des recommandations a été suggérée par plusieurs membres de l'OCDE. Entretien réalisé avec Marco Mira d'Ercole le 18 septembre 2019.

semble manifeste que ni lui ni ses conseillers ne sont intervenus dans la tenue des échanges auparavant. Ce tableau permet de jeter un regard synoptique sur le processus d'écriture et de relier chacune des modifications du texte à l'action d'un des participants à la commission.

Le texte du rapport évolue quant à lui et fait l'objet de réécritures, ainsi que de publications différenciées. Le rapport est tout d'abord publié tel quel aux éditions de *la Documentation française* (un site dédié a été créé à cette occasion²⁰⁵, et le document est également consultable sur le site vie-publique.fr²⁰⁶). Il fait ensuite l'objet de deux publications distinctes en français aux éditions Odile Jacob, en novembre 2013, sous deux titres différents : *Vers de nouveaux systèmes de mesure* et *Richesse des nations et bien-être des individus*²⁰⁷. Le second réintègre l'*overview* qui avait été supprimé du rapport, puisqu'il ne reflétait que l'avis des organisateurs de la commission. Il est ici repris et augmenté sous la forme d'un « essai sur la mesure » qui s'ouvre sur le titre « Prolégomènes. Les fins multiples de la mesure ». Celui-ci y occupe une place tout à fait conséquente puisqu'il représente 137 pages, pour 171 concernant la restitution du rapport proprement dit. Cette seconde partie retravaille le rapport en n'en conservant que la première partie, qui résume le contenu de chacun des chapitres relatifs au PIB, à la qualité de vie et au développement durable. Le détail des analyses contenues dans le rapport est donc laissé de côté. L'introduction et les recommandations du rapport sont également conservées. En revanche, l'ouvrage *Vers de nouveaux systèmes de mesure* se veut moins théorique et plus opérationnel : il reprend le détail des analyses du rapport et les retravaille pour réduire leur aspect foisonnant à quelques-unes des grandes thématiques abordées. L'ouvrage a également fait l'objet d'une traduction en anglais sous le titre *Mismeasuring our lives* chez *The New Press*. Chaque édition comporte enfin, sous la forme d'une préface, une reproduction du discours formulé par le président de la République Nicolas Sarkozy à l'occasion de la remise officielle du rapport, dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne le 14 septembre 2009. Dès lors, le rapport ne consiste

²⁰⁵ URL : www.stiglitz-sen-fitoussi.fr

²⁰⁶ URL : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000427.pdf>

²⁰⁷ Le titre choisi pour l'ouvrage ne doit rien au hasard puisqu'il fait référence à l'ouvrage d'Adam Smith, *La richesse des nations*. Ici, la richesse des nations est mise en regard du bien-être des individus, que permettent de mieux saisir les nouvelles mesures recensées par le rapport. Le fait de faire référence au livre d'Adam Smith, classique parmi les classiques de la littérature économique, correspond également à ce jeu de citations qui permet à un auteur de mobiliser le capital symbolique associé à un auteur ou une œuvre en y faisant référence ou en le commentant (Bourdieu 1982 *op. cit.*). Notons également incidemment que c'est le bien-être qui est ici retenu comme notion permettant de thématiser l'ouvrage, plutôt que les concepts de soutenabilité ou de développement durable.

pas en un seul et unique document écrit, mais présente des versions différentes résultant des rapports de force qui s'expriment durant les échanges de la commission.

Le fait que le président de la République préface l'ouvrage est typique d'une procédure d'homologation par les plus hautes instances de l'État. Pour autant, il relève également d'une appropriation du capital symbolique attaché au travail collectif que constitue le rapport : en faisant apparaître son nom en dessous de celui de Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi, Nicolas Sarkozy capte une part du capital symbolique associé à leurs noms pour son profit personnel. De ce second point de vue, l'acte de préfacier un tel ouvrage se rapproche du commentaire expert d'un texte consacré, comme dans le cas de la glose universitaire (Bourdieu *ibid.*).

La commission Stiglitz-Sen-Fitoussi regroupe donc des individus aux propriétés sociales proches, appartenant à une même région du champ des économistes et formulant des prises de position similaires tant sur le plan académique que politique. Si analyser la structure du groupe permet d'en comprendre la dynamique générale, entrer dans le détail du processus de production du rapport — que ce soit en termes de division du travail d'écriture ou de publication — présente le mérite de restituer plus finement les clivages qui peuvent traverser ce « lieu neutre » (Boltanski et Bourdieu *op. cit.*) et les controverses qui émaillent les débats entre membres. Nombreuses, ces dernières portent sur les orientations de la recherche en science économique et s'inscrivent dans le prolongement de rapports de forces à la fois intra et interdisciplinaires.

III — Sous l'apparent consensus de l'*opus operatum*, les tensions du *modus operandi* : clivages au sein du groupe et rapports de force intra et inter-disciplinaires

Si les organisateurs de la commission insistent bien davantage sur les points de consensus atteints dans le cadre des débats, des divergences importantes sont néanmoins repérables au sein même du rapport. Les entretiens réalisés avec les membres de la commission permettent de restituer la signification et la portée de telles divergences, qui influencent la forme finale du rapport et conditionnent la réception qui en sera faite par la suite (A). Si les conclusions du rapport résultent largement d'agendas de recherche entamés

de longue date, notamment dans les domaines de l'économie publique et de la *welfare economics*, la dynamique propre des interactions qui se déroulent durant la commission explique des développements plus surprenants concernant des notions telles que le bien-être et le bonheur (B). De même, la mise au jour de ce *modus operandi* des débats révèle des asymétries, sinon peu visibles : la faible place accordée à la dimension environnementale et aux enjeux climatiques au sein de la discipline économique, ainsi que plus généralement ses rapports conflictuels aux autres sciences sociales et naturelles (C).

A – Afficher le consensus et masquer les dissensus : quand la plume des organisateurs oriente la lecture du rapport

La forme écrite du rapport donne une image lisse de son contenu et invisibilise les désaccords qui émaillent les discussions entre membres de la commission. Un socle commun de convictions partagées quant au rôle que doivent jouer les indicateurs alternatifs émerge, sur lequel insiste tout particulièrement le président de la commission. Néanmoins, nos entretiens ont contribué à dévoiler certains désaccords (1) : parmi ceux-ci, le rapport à la croissance et aux chiffres du PIB fait débat. Les critiques émanant du trio organisateur sont jugées virulentes, notamment par les comptables nationaux qui produisent ces chiffres et par plusieurs économistes qui les mobilisent dans leurs travaux (2). Ce n'est pas la seule ligne d'opposition : si l'accent est mis sur les bilans et tableaux de bord par le trio organisateur, jusqu'à aiguiller la lecture du rapport, ce dernier donne en réalité une place importante aux indicateurs synthétiques, reflétant ainsi les débats qui animent la commission (3).

1° Le pouvoir des indicateurs et l'information statistique comme bien commun : un socle de convictions communément partagé, qui masque d'autres dissensus

Durant l'entretien que nous réalisons avec lui, Joseph Stiglitz travaille activement à mettre en valeur le consensus qui s'est dégagé des discussions. Il insiste ainsi sur le « message principa[l] » de la commission, qu'il exprime de la manière suivante :

L'un des messages principaux de notre commission est : ce que vous mesurez affecte ce que vous faites. En plaisantant, je parlais de quand l'Amérique devint pour la première fois consciente de l'inégalité

grandissante, c'était sous le président Reagan dans les années 1980. Sa réponse à ce problème a été de dire : nous devrions arrêter de collecter les données.

[Rire]. Hé bien.

Parce que si vous ne savez rien à ce sujet, vous n'y pensez pas. Et bien sûr j'ai un point de vue exactement opposé : nous devrions nous occuper de l'inégalité et rassembler plus de données, et commencer à penser à si notre société va bien en termes de revenu médian, ou penser à la médiane — qui correspond à la famille typique. Donc, si nous avons des indicateurs au sujet de l'environnement et de la soutenabilité, nous nous poserons la question : à quel point ce que nous faisons est bon pour l'environnement ? Donc, je pense qu'il est absolument essentiel de commencer à collecter ces indicateurs alternatifs. Et ça permet... une manière de voir la chose, c'est que les données sont un bien public. Tout le monde en bénéficie. Et les groupes de la société civile qui n'ont pas les ressources pour rassembler et analyser les données, mais représentent tout de même des collectifs d'individus qui se soucient de diverses choses, sont — grâce à ces données — capables de dire : regardez... voilà à quel point notre environnement s'est dégradé, là on voit que nos émissions de carbone augmentent, ici ce sont nos inégalités, la pauvreté augmente... Donc il me semble que ça donne les bases factuelles pour un débat public et, on pourrait dire une pression publique qui pousse à se focaliser sur les questions d'importance²⁰⁸.

Plusieurs choses ressortent de ce verbatim, qui constituent en effet des points d'accord pour tous les membres de la commission : mieux mesurer les inégalités, donc la dispersion de la richesse — notamment en recourant à des médianes plutôt que des moyennes et en raisonnant à l'échelle des ménages plutôt que de la nation tout entière — et tenir compte de la soutenabilité du système économique au regard de la pression environnementale qu'induit son activité. L'idée force de Stiglitz est de revendiquer le statut de bien public de l'information statistique — « tout le monde en bénéficie » — et d'encourager le recours de la société civile aux chiffres ainsi produits²⁰⁹, afin d'exercer une pression sur l'action publique, perspective qui recoupe largement celle développée au chapitre précédent concernant l'usage statactiviste des données chiffrées (Bruno, Didier et Prévieux, *op. cit.*). Ces différentes

²⁰⁸ Entretien avec Joseph Stiglitz, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur: « One of the major messages of our commission is: what you measure affects what you do. I jokingly talk about when America became first aware of growing inequality it was on President Reagan in the 1980s. His response was to say, we should stop collecting data.

Félicien Pagnon : [Rire] Well...

Joseph Stiglitz: Because if you don't know about it, we don't have to think about it. And, of course, I take exactly the opposite view that we should care about inequality and if we gather more data and we start thinking about how well our society is doing in terms of median income or think about the median – which means the typical family. So, if we have indicators about environment of sustainability, we would say how well are we doing in the environment? So, I think it is absolutely essential to start collecting these alternative indicators. And that enables ... one way of thinking about it is that data is like a public good. Everybody benefits from it. And civil society groups that don't have the resources to gather and process the data but represent collections of individuals that care about certain things, then are able to say look at ... here is how our environment has been degrading, here is how our carbon emissions are increasing, here are our inequalities, poverty is increasing. So it seems to me that this gives the factual bases for public debate and for you might say public pressure, to focus on issues of importance ».

²⁰⁹ Sur cette idée que l'information statistique constitue un bien public dont chacun peut librement se saisir, et sur la réalité des rapports de force qui s'exercent en amont de la diffusion des indicateurs chiffrés, voir par exemple Brissaud 2022.

dimensions constituent en effet le point de convergence réel de tous les membres de la commission.

Néanmoins, au-delà de ce socle effectivement consensuel, plusieurs points font particulièrement débat : la bonne gestion des dissensus par Stiglitz telle que la décrivent nos interlocuteurs n'enlève rien aux rapports de force qui peuvent traverser le groupe. Le premier problème évoqué par nos interlocuteurs provient de la relation forte qui unit les trois organisateurs de la commission. Si le rapport se présente comme une prise de position collective et unanime, le processus d'écriture du document a en réalité été marqué par une tension entre le trio et plusieurs autres membres de la commission. Ainsi Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi font-ils circuler un *overview* rédigé à six mains à l'occasion de la troisième réunion du groupe, suscitant de vives réactions de la part de plusieurs participants²¹⁰. Ainsi que nous l'explique François Bourguignon :

François Bourguignon : Le rapport a été... C'est un rapport qui était assez personnalisé dans la mesure où je me souviens très bien que quand j'ai reçu le premier draft, on a été plusieurs à [le] critiquer en disant : « bon, il y a des choses qui ne vont pas ».

Félicien Pagnon : Vous n'étiez pas d'accord avec tout ?

François Bourguignon : Non, il y avait un peu une sorte de parti pris contre les habitudes prises. Contre le PIB, contre un certain nombre de mesures... Et cela nous avait semblé un peu extrême.

Félicien Pagnon : Mais ça a été corrigé dans la mouture finale du rapport ?

François Bourguignon : Pas complètement, non. C'est pour ça que je vous dis que le rapport est assez personnel. Je sais... Je suis sûr qu'il y a un certain nombre d'entre nous qui n'était pas d'accord avec un certain nombre de choses, avec la façon en tout cas dont les choses étaient dites²¹¹.

C'est donc le caractère personnalisé de la critique proposée par le trio organisateur qui semble poser problème. Pour le dire autrement, Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi articulent aux recherches exposées dans le cadre du rapport une critique des mesures comptables existantes qui leur est propre et ne reflète pas nécessairement l'avis de tous les participants.

²¹⁰ Ce détail n'a rien d'anecdotique et permet de saisir les effets de hiérarchie induits par la position respective des chercheurs dans le champ décrit plus haut. Ceci étant, la mobilisation des chercheurs des sous-groupes et des rapporteurs, toutes et tous fortement dotés en ressources scientifiques, a eu raison de cette première tentative de rédaction imposée.

²¹¹ Entretien avec François Bourguignon, Professeur des Universités en économie à la PSE, Paris 14^e, le 16 décembre 2019.

Encadré n° 2.10 : François Bourguignon

C'est par son expérience dans l'humanitaire que François Bourguignon approche d'abord les questions de pauvreté et d'inégalités. Ainsi qu'il nous l'explique :

« Alors moi en ce qui me concerne je me suis intéressé aux notions de richesse et de revenu, j'y suis venu par le biais du développement. Simplement parce que j'ai découvert le problème en étant coopérant au Chili il y a très longtemps. À l'époque on était encore obligé de faire un service militaire ou une coopération. Je m'y suis retrouvé en sortant de l'ENSAE et on m'a demandé de faire une étude sur la distribution des revenus au Chili. J'ai commencé à travailler là-dessus. Mes engagements ou convictions politiques m'ont porté à faire un peu d'activisme dans ce pays. J'étais relativement lié à des ONG qui travaillaient dans les bidonvilles de Santiago. J'ai été immédiatement confronté à ce problème et très rapidement j'ai contracté la bosse de l'inégalité et de la pauvreté²¹² ».

Comme tous les économistes de la commission Stiglitz marqués à gauche, François Bourguignon décide de travailler ces thématiques sur la base d'un certain socle normatif. Ainsi, il rejoint par exemple le Conseil d'Analyse Economique lors de sa création par Lionel Jospin en 1997, aux côtés d'Anthony Atkinson, de Claude Henry ou encore de Pierre-Alain Muet. Il a contribué au développement des thématiques de pauvreté et d'inégalité au sein de la discipline, contribuant à divers ouvrages tels que le *Handbook on Inequality of Income* co-édité avec Anthony Atkinson. Sa notoriété dans ce domaine, conjuguée à la volonté de renouvellement exprimée par le directeur de la Banque mondiale, James Wolfensohn²¹³, lui font intégrer l'organisme en 2003 au titre de directeur du service de recherche. Cette même année, Nicholas Stern quitte le poste de *chief economist* pour devenir conseiller spécial de Gordon Brown au ministère des Finances britannique, dans le Gouvernement d'Anthony Blair. François Bourguignon est alors nommé *chief economist* de la Banque à son tour. À ce poste, il contribue à solidifier la collecte et le traitement des informations relatives aux inégalités et à la pauvreté pour créer une base de données conséquente. Sous son impulsion la Banque développe les notions d'inégalités d'opportunité et d'inégalités de « capital humain ». Là où auparavant l'institution s'intéresse essentiellement à la très grande pauvreté, se développent des études sur le revenu moyen des 40 % d'individus les plus pauvres dans le monde. Il acquiert une forte centralité dans l'espace académique : il est ainsi président de la Paris School of Economics de 2007 à 2013, puis professeur au Collège de France entre 2013 et 2014. En 2012 il publie *La mondialisation de l'inégalité*, qui dresse le constat d'une résorption des inégalités à l'échelle globale, mais d'un accroissement de celles-ci à l'échelle de chaque nation.

Parmi les désaccords qui se donnent ainsi à voir entre les participants de la commission, le rapport à la croissance fait donc l'objet de discussions qui opposent les producteurs des chiffres du PIB ainsi que plusieurs économistes qui utilisent ces données au trio organisateur, particulièrement critique à cet endroit.

2° La croissance en débat : une critique qui n'est pas du goût de tous

Ce qui se joue dans cette opposition, c'est la tonalité critique qu'affiche le rapport vis-à-vis de la croissance. Le ton adopté par Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi dans leur *overview* est jugé trop « extrême » dans la remise en cause des indicateurs et

²¹² Entretien avec François Bourguignon, *op. cit.*

²¹³ Lui aussi marqué à gauche, James Wolfensohn préside la Banque mondiale entre 1995 et 2005, contribuant donc au recrutement successif des trois *chief economists* que sont Joseph Stiglitz, Nicholas Stern et François Bourguignon.

pratiques comptables existants : en cela le document est regardé par plusieurs membres comme peu constructif. François Bourguignon poursuit ainsi :

L'élément qui est frappant dans le rapport, c'est qu'il est très critique et relativement peu constructif. [...] [M]oi dans mon souvenir le rapport est plutôt négatif, et dit « si vous ne regardez que le PIB... [...] Voilà, il ne faut pas regarder seulement le PIB pour ceci, ceci, cela ». Mais ce n'est pas évident qu'on ait une proposition qui nous permette d'aller de l'avant. Je crois que c'était plus une exploration²¹⁴.

Dès lors, le rapport serait d'ordre exploratoire et l'économiste regrette que l'effort collectif n'ait pas été canalisé de manière à proposer des alternatives plus abouties, au-delà d'une critique du PIB qu'il juge acquise pour les économistes.

En termes de contenu également, l'*overview* suscite un fort débat auprès de certains participants, qui jugent la critique du PIB trop forte. Les pages 1 à 5 du draft O²¹⁵ sont en effet très critiques, accumulant les exemples qui démontrent en quoi le PIB peut induire en erreur ceux qui s'y réfèrent : la page 2 indique « *Clearly, our metrics are faulty* »²¹⁶. Les lignes suivantes, qui en sont extraites, illustrent l'argument du texte :

Si les mauvaises métriques sont employées, des inférences incorrectes en découleront. Beaucoup ont conclu, par exemple, que la dérégulation financière était une bonne chose, parce qu'elle a conduit à l'expansion rapide de l'industrie financière et à une augmentation du PIB. Nous savons désormais que la croissance n'était pas soutenable ; que beaucoup des profits touchés en 2004-2007 pourraient être vus de façon plus appropriée comme des gains liés aux paris de certains, plus que contrebalancés par les pertes des autres en 2008. Le secteur n'a généré aucun profit, ou des profits négatifs, quand on remet les choses en perspective cinq ans plus tard. De meilleures métriques n'assureront pas que l'on conçoive toujours les *bonnes* politiques publiques, mais elles rendraient moins probable que l'on fasse de *mauvaises* inférences²¹⁷.

Si l'exemple de la crise de 2008 se veut frappant²¹⁸, l'argument a vocation à l'universalité et est également développé par les auteurs à l'endroit des pays « en voie de développement ».

²¹⁴ Entretien avec François Bourguignon, *op. cit.*

²¹⁵ Archives de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi conservées à l'OFCE, document intitulé « Preliminary draft. Commission on the measurement of economic performance and social progress. Overview », non daté (date probablement du début du mois de février 2009 : le document précédent contenu dans les archives est daté du 27 janvier 2009).

²¹⁶ Traduction originale de l'auteur : « Clairement, nos métriques sont défectueuses ». Le terme *faulty* implique également le caractère « fautif » de l'objet auquel il se rapporte : la phrase signifie donc également que les « métriques » sont « en cause ».

²¹⁷ Archives de la commission, « Preliminary draft », *ibid.* Traduction originale de l'auteur : « If the wrong metrics are employed, incorrect inferences will be made. Many concluded, for instance, that financial deregulation was good, because it led to rapid expansion of the financial industry and an increase in GDP. We now know that that growth was not sustainable; that much of the profits earned in 2004-2007 might more appropriately be looked at as winnings in gambling by some, more than offset by the losses in 2008 by others. The sector earned zero or negative profits, when looked at from a five-year perspective. Better metrics will not ensure that we always devise the *right* policies, but they do make it less likely that we will make the *wrong* inferences ».

²¹⁸ Étant donné l'argumentaire développé par le trio organisateur de la commission, qui illustre les écarts entre système de mesure et réalité économique à travers l'exemple de la crise financière de 2008, on pourrait

Un second exemple suit le premier, cette fois-ci dans le cas d'un pays peu industrialisé qui ouvrirait une mine afin d'augmenter le PIB, au détriment du bien-être des individus qui travailleraient dans cette mine et de la soutenabilité environnementale du pays :

Ce rapport souligne que le PIB n'est pas la mesure sur laquelle le pays devrait se focaliser. Il devrait se concentrer sur le bien-être soutenable des citoyens du pays, et même si le PIB augmente, de meilleures mesures peuvent présenter la mine comme une diminution de bien-être²¹⁹.

Une telle critique du PIB est tout à fait assumée par Jean-Paul Fitoussi, comme le montre l'échange suivant :

Jean-Paul Fitoussi : [O]n a eu des conflits très forts avec certains membres de la commission. Une petite minorité, mais influente, comme Angus Deaton qui est devenu prix Nobel après. Ou comme Tony Atkinson.

Félicien Pagnon : Et sur quoi portaient ces débats ?

Jean-Paul Fitoussi : Ils pensaient qu'on était trop durs avec le PIB. Ils refusaient l'approche qu'on proposait sur l'analyse de la crise, qui consistait à dire qu'en réalité, la crise vient d'un problème de mesure, on s'est crus beaucoup plus riches qu'on ne l'était.

Félicien Pagnon : Ce qui était votre position à vous ?

Jean-Paul Fitoussi : Stiglitz et moi. Et on leur disait : on s'est illusionné sur la mesure du capital. On a surévalué le capital. Et puis la crise apparaît lorsque le capital retombe à son niveau, un niveau plus réel. Alors franchement cela me semble tellement vrai que je n'arrive même pas à me souvenir pourquoi on débattait, mais c'était violent, cela a duré plusieurs mois ce débat. Et puis on s'est arrangé, de la seule façon qui me semblait acceptable, c'est que chacun conserve sa position, mais qu'on les écrive séparément. On a fait Stiglitz, Amartya et moi un *overview*. Mais on ne l'a pas inclus dans la publication anglaise. [O]n l'a inclus dans la publication française²²⁰.

Félicien Pagnon : Ah c'est intéressant. Et puis c'est une manière de tenir compte de l'avis de tout le monde.

Jean-Paul Fitoussi : De toute façon on était d'accord sur l'essentiel. C'était des points qu'on considérait comme mineurs et qui nous paraissaient assez corporatistes de type : les comptes nationaux, la défense du PIB...

Félicien Pagnon : Donc il y avait ça aussi ?

Jean-Paul Fitoussi : Oui il y avait ça ! Faut pas trop critiquer le PIB.

s'étonner que la question du risque financier ne soit pas plus amplement détaillée dans le rapport. Si elle est mentionnée dans le *draft* intermédiaire de la troisième réunion de la commission, ainsi que dans le rapport final, elle y occupe une place marginale au regard du contexte de crise financière de l'année 2008. Cette place restreinte s'explique néanmoins aisément par le fait que Joseph Stiglitz était également président d'une seconde commission sur cette question précise, celle-ci réunie par les Nations unies. Elle a notamment donné lieu à la publication d'un ouvrage en français aux éditions Les liens qui libèrent sous le titre *Le rapport Stiglitz. Pour une vraie réforme du système monétaire et financier international*.

²¹⁹ Archives de la commission, « Preliminary draft... » *op. cit.* Traduction originale de l'auteur : « This report emphasizes that GDP is not the measure on which [a] country should be focusing. It should focus on the sustainable well-being of the citizens of the country, and even though GDP may be increased, better measures may show the mine as decreasing well-being ».

²²⁰ Il s'agit du volume intitulé *Richesse des nations et bien-être des individus* mentionné plus haut.

Félicien Pagnon : Oui, c'était le département phare de l'INSEE ?

Jean-Paul Fitoussi : Pas que de l'INSEE ! Deaton aussi²²¹.

Concrètement, un axe se forme autour d'Angus Deaton, Anthony Atkinson et François Bourguignon pour défendre la croissance et le PIB face aux critiques de Stiglitz et Fitoussi, jugées trop véhémentes. D'après notre interlocuteur, le débat dure plusieurs mois et se cristallise autour de l'usage du PIB. Les comptables nationaux de l'INSEE cherchent à défendre un indicateur qu'ils connaissent bien pour être en charge de sa production au quotidien²²², et plusieurs participants rejettent l'idée que l'indicateur soit si mauvais guide que le suggèrent Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi. C'est la raison principale pour laquelle *l'overview* est d'abord écarté pour être publié à part lors de l'édition du rapport sous la forme d'un livre.

On remarquera par ailleurs que « l'essai sur la mesure » publié dans *Richesse des nations et bien-être des individus* adopte un ton plus pondéré dans sa critique du PIB. Ainsi, la section qui en traite est moins tranchée et s'intitule « des bons et des mauvais usages du PIB ». Pour illustrer la manière dont ce ton a été retravaillé, citons les lignes suivantes, qui reprennent l'exemple mentionné à la page précédente :

Ce serait aller trop loin que de penser que si nous avions disposé d'un meilleur système de mesure, qui aurait signalé à temps les problèmes à venir, les gouvernements auraient pu prendre assez tôt les mesures susceptibles d'éviter, ou tout au moins d'atténuer, les désordres actuels. Mais si l'on avait davantage été conscient des limites des mesures classiques comme le PIB, l'euphorie liée aux performances économiques des années d'avant la crise aurait sans doute été moindre : des outils de mesure intégrant des dimensions de soutenabilité (la croissance de l'endettement par exemple) auraient pu nous offrir une vue plus juste de ces performances²²³.

Dans cet extrait, la critique du PIB demeure, mais la formulation est adoucie sous la forme d'une hypothèse : un « meilleur système de mesure » aurait « sans doute » permis de calmer « l'euphorie liée aux performances économiques des années d'avant la crise ». Autrement dit, l'essai publié par Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi prend acte des critiques formulées par les membres de la commission et adapte son message en conséquence.

Le rapport à la croissance et au PIB oppose donc le trio organisateur à une partie des membres de la commission, et pousse le premier à formuler dans un document à part ses prises de position contre l'usage de ces grandeurs. Dans le cadre du rapport comme des

²²¹ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, *op. cit.*

²²² Sur ce sujet, voir la thèse de Quentin Dufour (Dufour 2019, *op. cit.*).

²²³ *Richesse des nations et bien-être des individus*, *op. cit.*

publications qui en seront tirées se met en place un jeu d'euphémisation qui permet de conserver l'aval des différents membres au sein de la commission. Autrement dit, le consensus affiché par Joseph Stiglitz n'est pas complet et le discours des organisateurs de la commission tend à se surimposer à la prise de position collective que constitue le rapport. Une seconde question fait également débat : l'alternative entre tableaux d'indicateurs et indices synthétiques.

3° Des bilans plutôt que des indices synthétiques ?

La critique du PIB n'est pas le seul point litigieux qui oppose le trio organisateur aux membres de la commission. La question de l'agrégation des indicateurs sous une forme synthétique, si elle nous est présentée comme un résultat unanime par Stiglitz comme par Fitoussi, a en réalité fait l'objet de débats soutenus. Il faut d'ailleurs souligner qu'à proprement parler le rapport final ne tranche pas la question en faveur des tableaux de bord. C'est pourtant ce que suggère Stiglitz durant l'entretien réalisé avec lui.

(Enthousiaste) Oh nous avons eu beaucoup de débats intenses ! Hum... (reprend un ton plus sobre), Mais il y a aussi beaucoup de consensus. Je dirais plus de consensus sur la plupart des sujets. Il y avait un consensus d'abord sur le fait que nous avons besoin d'un tableau de bord plutôt que d'un chiffre unique. J'étais surpris d'à quel point il a été facile d'arriver au consensus que... penser à la soutenabilité était penser à la richesse. Mais réaliser que les prix de marché pourraient ne pas être un bon indicateur de soutenabilité et que donc la richesse, et donc on doit utiliser des indicateurs non monétaires, et de même pour la santé. Vous ne pouvez pas nécessairement additionner des indicateurs de santé avec des indicateurs de revenu. Donc toutes ces choses étaient en fait assez faciles...²²⁴

Le principe consistant à préférer les tableaux de bord aux indicateurs synthétiques nous est donc présenté comme acquis avec facilité au sein de la commission.

Lors de l'entretien que nous réalisons avec lui, Marc Fleurbaey conteste cette vision des choses : pour lui la question de l'agrégation des « différentes dimensions de la vie »

²²⁴ Entretien avec Joseph Stiglitz, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur : « Félicien Pagnon : Did you witness debates on certain issues?

Joseph Stiglitz: Oh, we had a lot of intense debates (enthusiaste). Hum... But there is also a lot of consensus. I would say more consensus on most issues. Consensus that we needed a dashboard rather than a single number. I was surprised how it was easy to get a consensus that ... thinking about sustainability was thinking about wealth. But realizing that market prices may not be a good indicator of sustainability and therefore of wealth, and therefore you might have to use not price indicators, and the same thing for health. You can't add up necessary health indicators with income indicators. So all those things were actually fairly easy... »

constitue précisément l'un des points de débat majeurs de la commission. Ainsi qu'il nous l'explique :

Il n'y a pas vraiment eu d'accord. Si on lit vraiment en détail le rapport, moi j'avais manœuvré au maximum pour que ce soit inclus dedans. Il y a l'idée que ça vaut la peine de faire des exercices d'agrégation sur les dimensions, de bâtir des indicateurs synthétiques qui intègrent les différents aspects de qualité de vie des gens, mais en plus de la présentation de *dashboard* qui donnent toutes les dimensions et font un état des lieux de ce qui se passe dans tous les domaines, l'environnement, etc. Mais la plupart des lecteurs rapides du rapport et je dirais les responsables de la commission aussi dans leurs prises de position publiques ont en fait pris un parti opposé. Ils ont dit : en fait c'est les *dashboards* qu'il faut utiliser et il ne faut pas essayer d'agréger. Donc là il y avait un peu un désaccord à l'intérieur de la commission. Et j'ai eu le sentiment d'être un peu en minorité même si le texte en lui-même défendait plutôt la position que j'aurais défendue moi-même²²⁵.

Autrement dit, la position de Marc Fleurbaey le met en minorité au sein de la commission, mais il parvient néanmoins à faire entendre son point de vue, qui se retrouve effectivement largement pris en compte dans le rapport, où nombre d'indicateurs synthétiques sont proposés et mis en discussions.

Ainsi par exemple, la méthode de l'équivalence monétaire présentée à la commission par Marc Fleurbaey est-elle mentionnée dans la seconde partie du rapport, relative à la qualité de vie. De la même manière, l'ouvrage *Vers de nouveaux systèmes de mesure*, l'un des deux livres tirés du rapport, comporte des titres sans ambiguïté : le chapitre 1 comprend deux parties principales dont l'une s'intitule « Première partie : mettre l'accent sur des agrégats de comptabilité nationale autres que le PIB » (pages 45 à 78). Un tel titre montre le rôle prépondérant des comptables nationaux représentés dans la commission (Jean-Philippe Cotis pour les membres, mais également les cinq rapporteurs affiliés à l'INSEE). Il montre également que l'idée de produire des agrégats à partir de la comptabilité nationale n'est pas laissée de côté, loin s'en faut. Dans le même ordre d'idée, le chapitre 3 comprend quant à lui deux parties dont la seconde s'intitule « Approches de la soutenabilité au moyen d'indices uniques : quels sont les obstacles ? ». Il est vrai que ce passage détaille les difficultés liées à la production d'un indicateur synthétique de soutenabilité environnementale sans nécessairement apporter de piste concluante²²⁶. Pour autant, il ne privilégie pas ouvertement

²²⁵ Entretien avec Marc Fleurbaey, Professeur d'économie à l'Université de Princeton, Visioconférence, le 06/05/2020.

²²⁶ Trois difficultés sont mises en avant : le problème de la perception de l'environnement dans le futur (quelles ressources seront critiques à l'avenir ?), également lié à la définition du bien-être ; la valorisation de la nature en dehors des prix de marché (« soutenabilité de quoi ? ») ; la contribution indifférenciable de tous les pays du monde au réchauffement atmosphérique, qui rend difficile l'imputation des responsabilités à l'échelle des politiques publiques (« soutenabilité de qui ? »).

les tableaux de bord sur les indicateurs synthétiques. Dès lors, la lecture du rapport comme des ouvrages démontre que la position n'est nullement aussi tranchée que le présente d'emblée Joseph Stiglitz dans l'entretien que nous avons réalisé avec lui : la controverse opposant les tenants des indicateurs synthétiques à ceux des tableaux de bord est détaillée avec minutie dans les textes, sans se refermer sur une solution plutôt qu'une autre.

Jean-Paul Fitoussi nous confirme que ni Joseph Stiglitz ni lui ne sont particulièrement convaincus par l'approche, comme le démontre l'extrait d'entretien suivant :

On a eu aussi une tentative d'approche d'équivalent monétaire, qui consiste à poser la question aux gens : combien ils seraient prêts à mettre en espèces sonnantes et trébuchantes pour que le lac soit propre, pour qu'il y ait un climat moins heurté. [Ce] qui est une approche welfariste. Joe et moi on n'y croyait pas beaucoup parce qu'elle est fondée sur la théorie de l'équilibre générale²²⁷.

Au demeurant, le discours des organisateurs de la commission tend en effet ici à se surimposer, jusqu'à aiguiller la lecture qui peut être faite du document en lui-même. À titre d'illustration, nous avons nous-mêmes relu le rapport avec la ferme conviction que sa conclusion était très nettement en faveur des « bilans » après avoir réalisé l'entretien avec Joseph Stiglitz. Nous avons donc formulé des questions en ce sens à l'intention de Marc Fleurbaey. Celui-ci nous avait alors encouragé à relire le rapport et en effet, après relecture, le texte semblait à l'évidence plus pondéré sur le sujet.

La question du discours tenu par les organisateurs de la commission et du cadrage général du propos contenu dans le rapport est liée à une tentation constante de la part des trois auteurs de relater les débats dans un sens qui correspond à leurs propres prises de position. En réalité, la controverse qui oppose tenants des indicateurs synthétiques et de l'agrégation d'un côté et tenants des bilans et tableaux de bord de l'autre n'est véritablement tranchée ni dans les débats ni dans le rapport.

Deux points litigieux sont évoqués en priorité par nos interlocuteurs qui divisent les membres de la commission : la critique du PIB comme indicateur phare de l'action publique et la possibilité d'une agrégation des indicateurs sous une forme synthétisée. Autrement dit, dans un cas comme dans l'autre, l'idée qu'un seul indicateur puisse guider les politiques publiques est attaquée, a fortiori s'il se focalise sur la production marchande. Ces deux débats

²²⁷ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, *op. cit.*

voient le trio organisateur prendre une position commune. Celui-ci tend indirectement à imposer une certaine grille de lecture, d'une part avec la production de l'*overview* mentionné plus haut, d'autre part par le truchement d'un discours qui tend à présenter comme unanimes des conclusions qui ne le sont pas en réalité, comme le démontre une lecture détaillée du rapport. Fondamentalement, les organisateurs se montrent plus critiques des hypothèses fondatrices de la discipline que les participants mentionnés ici : ils rejettent d'une part la place trop grande accordée au PIB dans les modèles macroéconomiques, de même que son assimilation au bien-être ; et attaquent d'autre part l'idée d'une agrégation synthétique des indicateurs par la métrique monétaire — qui suppose selon eux le recours aux hypothèses de la concurrence pure et parfaite. Les débats qui émaillent les réunions de la commission sont donc plus vifs que ne le suggère l'exposition lisse du rapport écrit. C'est fondamentalement la question d'un au-delà du PIB que celui-ci pose, mais les prises de position quant aux directions à suivre une fois actée cette critique de l'indicateur n'apparaissent pas unanimes.

B – Au-delà du PIB, mais dans quelles directions ? Les débats au sein de la commission et la production d'un agenda de recherche

Si les usages du PIB font débat parmi les économistes de la commission, un net consensus se dégage quant aux imperfections propres à cet indicateur. Partant, l'essentiel de l'effort de recherche se porte sur le dépassement du PIB par d'autres mesures. Comme expliqué plus haut, le rapport divise en trois sous-comités la réflexion sur ces mesures alternatives. Sont d'abord abordées les critiques « classiques » adressées au PIB : un relatif consensus théorique se dégage qui fait la part belle à l'économie publique et ses résultats. Divers indicateurs et suggestions d'efforts empiriques à consentir sont formulés par les économistes de la commission. Une telle démarche était probable étant donné la relative homogénéité des ancrages théoriques partagés par les organisateurs et les participants (1). La mesure du bien-être dans ses dimensions aussi bien objectives que subjectives fait également l'objet d'une attention soutenue lors des débats. De manière plus surprenante, le sous-comité en charge de ces questions focalise l'attention sur les indicateurs subjectifs et les nouvelles méthodologies qui visent à les produire. L'alchimie propre aux interactions au sein de la commission conduit en effet organisateurs et participants à intégrer de nouveaux

chercheurs à la discussion, et à faire porter l'effort sur ce nouveau champ de la recherche en économie (2).

1° La richesse nationale n'est pas le bien-être collectif : les questions « classiques » posées par le PIB et les réponses apportées par la commission

Le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi identifie deux traditions dans la mesure du bien-être, exposées comme suit :

[T]andis que la mesure du revenu national reposait sur la comptabilité macroéconomique, à partir des travaux de Keynes et de Kuznets, un autre courant de pensée, souvent plus théorique, s'était attaché à mesurer le bien-être sur la base des travaux de Pigou, de Hicks et de Samuelson. (1920, *The Economics of Welfare*, 1940 *The Valuation of Social Income*, 1947 *Foundations of Economic Analysis*)²²⁸.

L'économie telle qu'elle est généralement enseignée identifie bien-être et revenu : les deux termes sont employés de manière interchangeable en microéconomie (on parle du revenu) et en macroéconomie (on parle du revenu national, ou de la croissance). Pourtant, un courant de l'économie distingue ces deux notions pour mesurer le bien-être avec d'autres indicateurs que le revenu (individuel ou collectif) et pour explorer les déterminants du bien-être au-delà des seuls facteurs économiques. Ainsi Arthur Cecil Pigou est le premier à introduire la notion de bien-être collectif dans un ouvrage de 1920, *The economics of Welfare*. Comme l'indique le titre, c'est la notion de *welfare* qui est employée, que l'on traduit en français par bien-être. Celle-ci est néanmoins souvent employée en anglais par des locuteurs français, et les approches qui mettent le bien-être au centre de leurs analyses sont généralement nommées *welfaristes*²²⁹. La notion de bien-être collectif proposée par Pigou est largement débattue en économie, alors que le tournant marginaliste a achevé de réduire l'unité d'analyse de la science économique à l'individu. C'est notamment l'absence de référence aux préférences des agents économiques dans le concept proposé qui est attaquée. Les travaux de John Hicks (1940) puis Paul Samuelson (1983 [1947]), qui posent les fondements de la synthèse keynésienne, établissent cette même distinction entre bien-être et revenu national. Si le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi indique que cette tradition est « souvent plus théorique », c'est qu'en effet les travaux qui s'inscrivent dans ce champ se concentrent généralement sur la production de modèles et la formalisation de critères normatifs plutôt qu'ils ne proposent des

²²⁸ *Richesse des nations... op. cit.*

²²⁹ Notamment durant nos entretiens avec Jean-Paul Fitoussi et Marc Fleurbaey.

analyses statistiques ou des indicateurs, à l'opposé donc de la comptabilité nationale qui se développe dans le même mouvement que la macroéconomie d'après-guerre (cf. chapitre 1).

À partir des années 1970, les choses changent néanmoins lorsque plusieurs économistes mettent la question de la pauvreté et de l'inégale distribution des richesses au centre de leurs analyses. Ainsi que nous le raconte François Bourguignon :

Fin des années 60 début 70 les papiers fondateurs de la mesure de l'inégalité et donc implicitement du bien-être, de la richesse, ces premiers papiers sont en train de sortir. L'un des premiers étant celui d'Atkinson de 1970. Il y avait un papier de Kolm de la même époque qui disait des choses un peu similaires. Il y avait un papier de Sen, mais celui d'Atkinson était vraiment le papier fondateur²³⁰.

Ce nouveau domaine de recherche regroupe donc plusieurs futurs membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, à l'exception de Serge-Christophe Kolm²³¹. La trajectoire biographique de François Bourguignon illustre bien le développement de ce nouvel objet d'investigation chez les économistes (cf. supra).

Loin du formalisme microéconomique comme de l'indifférence de la majorité des travaux macroéconomiques aux individus, ce nouveau champ de recherche explore les questions de distribution en analysant les grandeurs macroéconomiques au-delà des moyennes. Ainsi que nous l'explique François Bourguignon, ces premiers travaux s'interrogent d'abord sur les meilleures lois de distribution statistique susceptibles de modéliser la répartition du revenu. Il poursuit :

On est vraiment au tout début et à l'époque les problèmes d'inégalités ne se posent pas vraiment dans les termes d'aujourd'hui. Les académiques qui travaillent dans ce domaine-là s'intéressent beaucoup plus aux distributions statistiques : est-ce que la distribution suit une loi de Pareto, Pareto-Gibra, Lévy, une log normale ... C'est plutôt ça l'approche. Il y a une composante normative qui est pratiquement absente²³².

Cette même décennie voit également le développement des premiers travaux qui interrogent les critères normatifs de justice distributive, notamment à l'instigation de Serge-Christophe Kolm (Kolm 1968). C'est avec l'importation dans le champ de la science économique de la

²³⁰ Entretien avec François Bourguignon, *op. cit.*

²³¹ Diplômé de l'École Polytechnique et de l'École des Ponts et Chaussées, docteur en économie, Serge-Christophe Kolm a d'abord enseigné à Harvard et Stanford avant de devenir directeur de recherche à l'EHESS. Il est l'un des pionniers de l'économie publique en France et a notamment introduit en économie la notion de justice sociale dans une conférence de 1966 qui donnera lieu à un ouvrage collectif (Margolis et Guitton 1968). Pour ces raisons, il constitue l'une des références incontournables de la recherche en économie publique dans laquelle s'inscrivent notamment Joseph Stiglitz et Anthony Atkinson. C'est dans la continuité de ses recherches intégrant raisonnement économique et critères normatifs que s'inscrit notamment Marc Fleurbaey.

²³² Entretien avec François Bourguignon, *op. cit.*

théorie de la justice de John Rawls (Rawls 1971) que ces questionnements prendront tous leurs droits au sein de la discipline. Les développements d'Amartya Sen (1979, 1985, 2011) comme ceux de Marc Fleurbaey (1996) expliquent que cette question soit également abordée dans le cadre de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi.

Au-delà de la question des critères, nombre de publications portent sur la valeur des biens et services publics, à l'image de l'ouvrage co-édité par Joseph Stiglitz et Anthony Atkinson en 1980 et plusieurs fois réédité, *Lectures on Public Economics*. En regroupant plusieurs économistes spécialistes de *welfare economics*, la commission met en valeur l'analyse des données en matière de pauvreté et d'inégalité, qui occupent la majeure partie de la première partie du rapport final, dont l'intitulé porte sur les « questions classiques relatives au PIB », qui en définitive se rapportent ici essentiellement à la distribution de la richesse nationale. Ainsi que le résume François Bourguignon :

Il me semble que chez les économistes on savait déjà. L'argument de base qui est de dire que le PIB mesure correctement l'activité économique, mais ne mesure pas le bien-être, le progrès social, je pense que tout le monde était à peu près d'accord. Mais ça dépend : pour certains l'économie c'est avant tout mesurer l'activité économique. Et pour eux la question ne se pose pas. C'est uniquement pour ceux qui se posent des questions normatives : est-ce qu'on peut considérer qu'il y a un progrès social ou non ? Et de ce point de vue là, le PIB n'est qu'une composante, et n'est pas une très bonne composante même. Ce n'est qu'une statistique, mais qui n'est certainement pas exhaustive du bien-être. Mais ça ne concerne qu'une petite partie de la discipline. Les macroéconomistes à la limite ne s'intéressent pas à ça²³³.

Autrement dit, le rapport fait la somme des savoirs déjà accumulés par les économistes de la commission plus qu'il n'innove en matière de réflexion sur le bien-être. Proches du pôle spirituel du champ des économistes, les participants qui incarnent l'approche *welfariste* s'autorisent à poser les questions normatives que décrit François Bourguignon, se distinguant en cela de la majorité des agents présents dans cet espace social.

La recension du contenu du draft intermédiaire relatif à la sous-section en charge des « questions classiques liées au PIB »²³⁴ ne diffère pas sensiblement du rapport final, signe qu'un groupe stabilisé de chercheurs s'inscrivant dans ce courant *welfariste* donne au débat une tournure que présageait déjà la liste des membres qui composent la sous-section. La bibliographie relative à la première partie du rapport final regroupe ainsi essentiellement

²³³ Entretien avec François Bourguignon, *op. cit.*

²³⁴ Archives de la commission, document intitulé « draft interim report – subgroup 1 », daté du 19 janvier 19.

des publications relatives à la mesure du pouvoir d'achat, aux inégalités, à l'économie des ménages, etc.

Dès lors, plusieurs idées fondamentales sont énumérées dans ces deux documents, avec pour objectif de raffiner la production chiffrée afin de dépasser les limites inhérentes au PIB : insuffisance des prix de marché pour définir la valeur des biens et services ; différence entre revenu domestique et revenu national ; perspectives nouvelles ouvertes par l'approche par le « revenu disponible »²³⁵ et la consommation des ménages ; questions relatives à la distribution... Deux idées force et plusieurs propositions sont déjà présentes dans le *draft*, que l'on retrouve sous la forme de recommandations dans le rapport final : tout d'abord généraliser le recours aux médianes plutôt qu'aux moyennes dans l'analyse de la distribution du PIB par catégories²³⁶ ; mais également produire diverses enquêtes afin de montrer comment circule la richesse à l'échelle des ménages. Parmi les enquêtes recommandées, on retrouve l'idée de produire des indicateurs qui utilisent d'autres dimensions que le revenu pour penser la richesse à une échelle plus micro et dépasser les limites induites par le recours aux prix, tels que le temps libre ou la production domestique (valorisant donc les tâches domestiques qui ne sont sanctionnées par aucun prix de marché). C'est notamment Nancy Folbre qui défend cette dernière approche durant les débats.

En termes de recommandations opérationnelles, le rapport recommande l'usage d'indicateurs de revenu et de consommation plutôt que de production ; la production de bilans de la richesse accumulée à l'échelle nationale (stocks) ; la généralisation des enquêtes sur le revenu des ménages ; la distinction analytique entre répartition de la richesse nationale, des revenus et de la consommation ; la multiplication des indicateurs de revenu non marchands.

²³⁵ L'approche par le revenu disponible des ménages soustrait au montant total des revenus dont ceux-ci disposent la valeur monétaire des dépenses qu'ils sont contraints d'effectuer : logement, eau, électricité, etc. Le montant qui en résulte donne une meilleure approximation du degré de liberté dont dispose un ménage dans l'usage de ses revenus.

²³⁶ La médiane d'une distribution indique le niveau où l'effectif se divise en deux : le revenu médian d'un groupe indique par exemple que 50 % de ce dernier touche moins que la médiane, et 50 %, plus. L'inconvénient de la moyenne est qu'elle tend à écraser la disparité des revenus dans la mesure où elle divise par autant d'individus que compte le groupe la somme totale dont dispose chacun. Pour un groupe dont les 10 % d'individus les plus riches détiendraient 50 % de la richesse totale du groupe, la médiane donne donc une bien meilleure idée de la dispersion des revenus au sein de l'effectif.

Ces diverses couches successives d'explorations et de recommandations, dans le *draft* puis dans le rapport, font l'objet d'une mise en forme plus explicite dans l'ouvrage *Vers de nouveaux systèmes de mesure*, qui classe le contenu de cette partie sous deux titres : « mettre l'accent sur les agrégats de comptabilité nationale autres que le PIB » et « la perspective des ménages ».

L'ensemble des productions écrites issues de la commission Stiglitz font donc la somme des différentes approches innovantes du revenu, de la consommation et des inégalités afin de dépasser les limites inhérentes à l'usage exclusif du PIB pour rendre compte de la richesse nationale. Les recommandations qui en découlent s'inscrivent dans le prolongement des travaux antérieurs de la majorité des membres de la commission et mettent notamment l'accent sur la notion de bien-être. Pour autant, ces diverses approches se concentrent principalement sur la production d'indicateurs « objectifs » du bien-être, au sens où ces derniers ne se réfèrent pas aux déclarations des individus concernés ni à leurs perceptions subjectives du bien-être. Une seconde partie du rapport, portée par d'autres membres de la commission, interroge précisément cette dimension.

2° Les indicateurs subjectifs et la qualité de vie : de thématique dominée à thématique dominante

Il y avait toute une littérature académique qui portait sur le bonheur, sur le bien-être subjectif. Heum... [...] Ces aspects très peu traditionnels étaient parmi les plus... on pourrait dire, les plus difficiles. Nous savions que nous devions les inclure [...]. Cela a permis d'élargir... Vous savez, durant la commission des gens comme Alan Krueger, qui était l'un des plus importants, avaient un sous-comité de notre comité sur le bien être subjectif. Ça a joué un rôle très important pour essayer de nous aider à comprendre le meilleur moyen d'importer des indicateurs subjectifs... Ces différents indicateurs dont on pourrait dire qu'ils sont guidés par la psychologie — et de les intégrer, afin de la rendre cohérents avec les indicateurs traditionnels²³⁷.

Différents acteurs de la commission ont joué un rôle de plus en plus actif dans la promotion des indicateurs de bonheur et de bien-être subjectif et notamment Alan Krueger, docteur en

²³⁷ Entretien avec Joseph Stiglitz, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur: « There were some, there is a literature ... a happiness literature. There is a literature in subjective well-being. Heum... [...] These very not traditional aspects were one of the ... you might say most difficult. We knew we had to include. [...] It broadened... You know, over the time people like one of the most important, Alan Krueger, had a subcommittee of our committee on subjective well-being. It played a very important role in trying to help us try to understand the best way of bringing in subjective... These various you might say more psychologically driven indicators and integrating them, making them consistent with the traditional indicators ».

économie de l'université Harvard, professeur à Princeton et membre du NBER²³⁸. Au sein de la commission, il dirige au départ le sous-groupe en charge de la question de la qualité de vie. Progressivement, il structure au sein de ce groupe un « sous-comité » qui promeut les indicateurs de bien-être subjectifs et indicateurs de bonheur. Ce petit groupe d'universitaires est comparé par Jean Gadrey à un « lobby ». Comme il l'explique :

[Il y avait un] lobby très influent sur les indicateurs subjectifs de bien-être, de satisfaction. En particulier évidemment l'inévitable Daniel Kahneman [...] : ils ont été très présents, très influents et ça se reflète dans le résultat²³⁹.

Le premier nom qui lui vient à l'esprit est celui de Daniel Kahneman. Psychologue de formation, ce dernier s'est notamment intéressé à la psychologie expérimentale, et s'est fait un nom dans la profession des économistes grâce à plusieurs articles de recherche remettant en cause les hypothèses de rationalité de l'agent économique (Kahneman, Slovic et Tversky 1982 ; Kahneman et Thaler 1991). Avant la commission Stiglitz, ses derniers travaux portaient précisément sur la question de la mesure subjective du bien-être (Kahneman et Krueger 2006). D'autres participants qui n'étaient pas initialement inclus dans le programme de la commission Stiglitz²⁴⁰ y trouvent leur place du fait de leur expertise dans ce domaine de recherche, tel Andrew Oswald. Professeur d'économie à Warwick, et spécialiste d'économie du bonheur, celui-ci intègre les travaux de la commission en cours de route et voit son nom cité a posteriori dans les participants, au début du rapport final (en page 3). Dans les archives conservées à l'OFCE, classé au même endroit que les documents relatifs à la troisième réunion (programme, etc.), nous découvrons un article de recherche imprimé, le seul à être inséré dans ce dossier, qui mentionne Oswald en troisième auteur et qui s'intitule précisément *The Macroeconomics of Happiness*. Très vraisemblablement imprimé et lu par Jean-Paul Fitoussi, ce document cherche précisément à rendre les données issues des travaux en économie du bonheur cohérentes avec les indicateurs de la macroéconomie plus traditionnels (Di Tella, MacCulloch et Oswald, 2003).

Dès lors, ce « sous-comité » dans le « comité » de recherche sur la qualité de vie connaît un développement progressif et une attention soutenue, qui n'est pas du goût de

²³⁸ Le *National Bureau of Economic Research* est le principal centre de recherche en économie aux États-Unis, qui alimente notamment la prospective et la réflexion sur les politiques publiques auprès de la sphère politico-administrative.

²³⁹ Entretien avec Jean Gadrey, *op. cit.*

²⁴⁰ Archives de la commission, document intitulé « Annex. Organisation of work... », *op. cit.*

tous les participants. Ainsi, Marc Fleurbaey fera preuve d'une certaine réticence à l'égard de cette approche. Durant l'entretien réalisé avec lui, il nous explique :

Il y a eu un débat interne à ceux qui s'intéressaient aux mesures subjectives — pour moi c'est un domaine un peu nouveau, que je ne connaissais pas bien — les enquêtes sur le bonheur, la satisfaction dans la vie, etc. Il y avait un groupe côté plutôt britannique, qui utilisait ces mesures-là directement comme mesures de bien-être sans se poser de questions, et un groupe qui était plus prudent et qui disait attention, il faut se méfier : ce sont des données brutes donc qu'est-ce que ça nous dit sur le bien-être des gens ? Il n'est pas du tout évident que les différentes questions dans les questionnaires nous donnent des informations qui soient les mêmes. Certaines portent plus sur des états... [...] Moi j'assistais plutôt à ces débats plutôt que je n'y prenais parti directement, je n'étais pas un contributeur à cette littérature. Il y avait un débat interne. Moi je prendrais la position encore plus radicale que le 2^e groupe même. Mais [...] c'était intéressant de voir que ce n'était pas un débat entre objectivistes et subjectivistes, mais un débat à l'intérieur des subjectivistes si vous voulez. Ça m'a un peu surpris et intéressé²⁴¹.

Le groupe britannique que désigne notre interlocuteur comprend très certainement Andrew Oswald. Comme le dit Marc Fleurbaey, il s'agit d'un débat interne entre « subjectivistes », groupe qui comprend vraisemblablement Daniel Kahneman, Alan Krueger, Andrew Oswald, Cass Sustein et Angus Deaton²⁴². De son côté, Marc Fleurbaey se range plus volontiers dans la catégorie des « objectivistes », comme la plupart des économistes et statisticiens français²⁴³, et semble rejeter les prémisses comme les aboutissants de telles approches.

Cette approche devient néanmoins dominante au sein de la sous-section, comme en témoigne le *draft* intermédiaire produit à l'occasion de la troisième réunion du groupe. Symptomatiquement, dès la première page de l'introduction, le terme *experiences of people* est souligné, participant au cadrage de la sous-section²⁴⁴. L'introduction détaille notamment l'originalité de l'approche subjective par rapport aux questionnements plus classiques posés dans la précédente sous-section (« questions classiques liées au PIB », *cf. supra*). Lorsque le *draft* mentionne les différentes approches théoriques susceptibles de servir d'armature aux indicateurs de qualité de vie, six pages sont dédiées à l'approche subjective pour une seule sur les capacités (l'approche portée par Amartya Sen). Sont par exemple évoquées les différentes manières d'appréhender le bonheur, sur le mode déclaratif (comme dans le *World Value Survey*), sur le mode des motifs de bonheur (événements heureux) ou sur le mode de

²⁴¹ Entretien avec Marc Fleurbaey, *op. cit.*

²⁴² Marc Fleurbaey ne nous donne pas une liste précise de noms, mais chacun d'entre eux a publié sur le sujet et leurs positions convergent.

²⁴³ De fait, dans tous les entretiens que nous avons réalisés avec des économistes et statisticiens français, le rejet des données subjectives est une constante, que ce soit chez Didier Blanchet et Claire Plateau, administrateurs à l'INSEE ou bien chez Marc Fleurbaey, qui a en commun avec eux d'avoir été formé à l'ENSAE.

²⁴⁴ Archives de la commission, document intitulé « CMEPSP — WG3 Quality of Life », daté du 19/01/2009.

la privation (absence d'événements malheureux). Plusieurs auteurs sont cités dans le texte, Daniel Kahneman revient deux fois, Alan Krueger une et Angus Deaton une (Diener et Kahneman ; Kahneman et Krueger 2006 ; Deaton 2008).

L'approche proposée par Kahneman et Krueger en 2006 est notamment présentée comme la plus à même de permettre des agrégations pertinentes entre indicateurs « objectifs » de qualité de vie (santé, emploi, sécurité économique, etc.). L'approche proposée est dénommée « U-index » : elle consiste à partir d'enquêtes subjectives à distinguer la façon dont les répondants pondèrent eux-mêmes les différentes dimensions de leur propre qualité de vie (à quel point les affecte la perte de leur emploi au regard d'autres aléas, par exemple). Cette approche présente le double intérêt de tenir compte des préférences des agents et d'autoriser des critères de type rawlsien, privilégiant la prise en compte du bien-être des plus défavorisés²⁴⁵. Les approches concurrentes de l'équivalence monétaire et de la *willingness-to-pay*²⁴⁶ sont également évoquées, mais dans un second temps et de façon moins détaillée. Notons enfin que le contenu de ce draft intermédiaire correspond à peu près exactement à la forme du rapport final, avec une même insistance sur les approches subjectives, à ceci près que l'approche du U-index se voit désormais accorder autant de pages que celle de l'équivalence monétaire.

Bien que l'approche subjective ne fasse pas l'unanimité, elle se ménage donc progressivement une place de choix dans les débats de la commission, au gré des interactions entre membres et suivant une alchimie singulière propre à la dynamique des débats. Cette évolution est telle qu'elle modifie *in fine* l'ordre d'exposition des rubriques correspondant à chaque sous-comité. Ainsi, si au départ la rubrique qualité de vie correspondait au troisième groupe d'étude (dans le *draft* intermédiaire²⁴⁷), elle correspond dans le rapport définitif à la

²⁴⁵ Suivant le critère *maximin* établi par Rawls, une allocation est juste dès lors qu'elle favorise les moins dotés en ressources. Les profits d'une entreprise florissante seront par exemple considérés comme justes s'ils lui permettent des gains de productivité profitant aux salariés non qualifiés qu'elle emploie. En cela, ce critère se distingue des critères parétien (qui considère juste toute augmentation de revenu qui n'induit pas de perte pour une autre personne) et benthamien (qui raisonne en moyenne sans distinguer la répartition des revenus entre les groupes).

²⁴⁶ L'idée fondamentale de cette approche consiste à valoriser un bien ou une dimension de l'existence en estimant le montant qu'un individu serait prêt à déboursier pour le préserver. C'est l'approche défendue par Marc Fleurbaey.

²⁴⁷ Archives de la commission, document intitulé « Annex. Organisation of work... », *op. cit.*

deuxième partie. Autrement dit, la thématique est rehaussée dans l'ordre d'exposition du rapport, et y tient au final une importance plus grande.

Dès lors, et malgré l'importance accordée au départ à la thématique par Joseph Stiglitz, les questions de développement durable et d'environnement prennent finalement place à la fin du rapport, en troisième position. Si cette rehiérarchisation tient beaucoup à la dynamique propre de la commission, elle reflète également la place marginale de l'économie environnementale dans la discipline : en dernière analyse ce sont les rapports de force entre les diverses branches de l'économie qui sont en cause, ainsi que les relations qu'entretient la discipline avec les autres sciences.

C — La question environnementale négligée : la commission comme révélateur des rapports de force au sein de la discipline économique, et de la discipline économique envers les autres sciences

Plus encore que des asymétries entre chercheurs, le processus de discussion puis de rédaction donne à voir des asymétries entre branches disciplinaires de l'économie. Si l'on resitue les interactions au sein de la commission dans un cadre plus large pour observer la situation de l'économie environnementale, on s'aperçoit que les pratiques des comptes nationaux comme le positionnement épistémologique majoritaire des économistes jouent largement en défaveur de cette branche théorique (1). De surcroît, l'apport principal des défenseurs de cette approche au sein de la commission consistait à proposer un rapprochement avec d'autres disciplines afin d'intégrer aux modèles économiques et autres tableaux de bord des indicateurs matériels, notamment issus des sciences de l'environnement et de la physique. La réaction des membres de la commission indique une réticence à sortir du cadre des pratiques habituelles propres à la discipline (2). Enfin, cette réticence doit également beaucoup aux modèles théoriques et aux notions employés par les participants : l'intérêt du concept de capital naturel est notamment défendu. Plus encore, les équivoques de la notion de soutenabilité jouent en défaveur d'une prise en compte massive de la question environnementale (3).

1° L'économie environnementale comme parent pauvre de la discipline

Symptomatiquement, la synthèse des discussions proposée par le rapport final accorde une place réduite aux travaux sur l'environnement. Outre qu'ils arrivent en troisième position derrière les deux autres thématiques, ceux-ci ne font l'objet que de deux recommandations exécutives, là où les deux thématiques précédentes donnent lieu à cinq recommandations chacune. Autrement dit, les explorations restituées dans le rapport ne donnent que très peu lieu à des directives en matière de production et d'analyse de données. D'après Claude Henry, ce peu de débouchés tient à la culture des rapporteurs présents dans le cadre de la commission, des statisticiens pour l'essentiel. Au sujet de sa participation à lui et aux autres chercheurs spécialistes de la question environnementale, il nous explique :

Claude Henry : On a rédigé des bouts, hein ? Qui sont passés en partie dans le rapport, mais qui n'ont jamais été traduits en langage opérationnel par les rapporteurs. Les rapporteurs étaient particulièrement étrangers à nos considérations sur environnement, climat, capital naturel : c'est pas du tout dans leur culture²⁴⁸.

L'économiste spécialiste des questions environnementales nous explique ainsi que les réflexions exposées dans le cadre de la commission n'ont pas été transcrites sous la forme de recommandations opérationnelles. La portée pratique et l'efficacité sociale du travail réalisé dans la sous-commission en charge des questions relatives au développement durable s'en trouvaient dès lors fortement limitées.

Mais l'impression de l'économiste quant à l'écho qu'ont pu trouver les thématiques qu'il portait dans les débats de la commission ne se traduit pas seulement par une critique des rapporteurs. D'après lui, c'est l'ensemble de la commission qui néglige la question environnementale, comme le montre l'échange suivant :

Félicien Pagnon : Les oppositions, arguments et contre-arguments... qui ont pu vous être opposés étaient de quelle nature ? Est-ce que le débat n'a pas pris ?

Claude Henry : Non, le débat n'a pas pris. Ils étaient d'accord : non rédigez-nous quelque chose et on le mettra à la fin du rapport. Il n'y a jamais eu de débat véritable.

Félicien Pagnon : Donc il n'y a même pas eu d'opposition en fait.

Claude Henry : Même pas. Sauf à dire que déjà pour introduire les réformes que la deuxième partie induisait c'est déjà compliqué donc... [Rire]

Félicien Pagnon : Donc chronologiquement dans l'ordre des débats vous arriviez à la fin ?

Claude Henry : Oui. C'est jamais très porteur comme position.

²⁴⁸ Entretien avec Claude Henry, *op. cit.*

Félicien Pagnon : Qui est ce qui décidait de l'ordre du jour justement, dans quel ordre vous passiez ?

Claude Henry : [...] La structure avait été discutée par Stiglitz, Sen, Fitoussi et peut être un ou deux autres membres et puis proposée comme fil directeur des travaux. Tout le monde avait trouvé que c'était bien et « en avant »²⁴⁹.

Dans cet échange, Claude Henry valide donc notre lecture de l'évolution des débats, qui reportent progressivement la question de la soutenabilité environnementale en queue de rapport. Le débat ne « prend » pas. L'ordre du jour choisi par les organisateurs de la commission place finalement cette thématique en dernière position : peu de temps lui sera donc accordé dans les débats et l'essentiel de l'effort de réflexion se portera sur les deux premières sections du rapport.

Cette situation doit également beaucoup à la composition de la commission, qui ne regroupe qu'un petit nombre d'économistes spécialistes de la question environnementale. Ainsi, Claude Henry nous explique :

On était trois. C'est vraiment : Jeff, Nick et moi²⁵⁰.

D'après lui, trois universitaires seulement portaient cette question : « Jeff », Geoffrey Heal, qui dirigeait le comité de réflexion sur la question, « Nick », Nicholas Stern, connu pour son rapport sur la question de la soutenabilité (le « rapport Stern » de 2006) et lui-même. Le respect pour ces deux personnalités se double chez Claude Henry d'une admiration toute particulière pour le travail de Heal, avec lequel il a découvert l'économie environnementale en 1974.

²⁴⁹ Entretien avec Claude Henry, *op. cit.*

²⁵⁰ *Ibid.*

Encadré n° 2.11 : Nicholas Stern et Geoffrey Heal

Les deux autres représentants les plus reconnus de l'économie environnementale au sein de la commission sont Nicholas Stern et Geoffrey Heal. Diplômé de Cambridge en mathématiques et docteur d'Oxford en économie, Nicholas Stern a été professeur à Warwick de 1978 à 1987 puis à la LSE. De 1994 à 1999, il est chef économiste de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD), qui appartient au groupe de la Banque mondiale. Il est nommé *chief economist* à la Banque mondiale en 2000 et reste en poste jusqu'en 2003, pour rejoindre ensuite le ministère de l'économie britannique dirigé par Gordon Brown, en tant que conseiller spécial (dans le gouvernement d'Anthony Blair). C'est notamment durant ce mandat, en 2006, qu'il publie le rapport « sur l'économie du changement climatique », resté à la postérité comme le rapport Stern. En donnant une valeur monétaire aux biens et services environnementaux, le rapport entend comparer d'une part les coûts générés par la prévention du réchauffement climatique (1 % du PIB mondial pour des investissements réalisés à partir de 2006) et d'autre part les coûts liés à la récession qu'induirait ce même changement climatique (20 % du PIB mondial environ). Il conclut à la nette supériorité du coût de telles réparations sur les coûts liés à la prévention des risques. Le rapport a fait l'objet de diverses critiques, notamment au sujet des évaluations monétaires proposées, qu'il s'agisse des montants identifiés (Weitzman 2007 et 2009) ou même du principe de l'évaluation monétaire stricto sensu (Gadrey 2014).

Geoffrey Heal est docteur du MIT et professeur à Columbia. Il est l'un des principaux précurseurs de l'économie environnementale, pour avoir écrit un article novateur sur le sujet dès les années 1970 (Dasgupta et Heal 1974 *op. cit.*). Comme l'indique le titre de l'article *The optimal depletion of exhaustible resources*²⁵¹, l'idée de cette recherche, très consensuelle à l'époque, était d'identifier un niveau optimal de prélèvement des ressources naturelles assurant la soutenabilité environnementale comme le meilleur développement économique possible. Avant la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, Geoffrey Heal s'était notamment fait connaître grâce à deux publications : *Nature and the Marketplace*²⁵² et *Valuing the Future*²⁵³ – la première portant sur la valorisation des « services écosystémiques » par les prix de marché et la seconde sur la comparabilité intertemporelle des utilités, que pose la question de la soutenabilité. Il siège notamment dans le *board* de plusieurs associations de défense environnementale au titre d'expert : notamment *L'Union of concerned scientists*, *la Coalition for rainforest nations* et *l'Environmental defense fund*²⁵⁴.

D'après Claude Henry, Nicholas Stern était moins mobilisé durant la commission, du fait de son agenda très rempli par ailleurs. C'est essentiellement Geoffrey Heal qui défend la thématique, et Claude Henry souscrit complètement à l'approche que développe l'économiste.

Pour lui, la résistance de l'auditoire provenait en premier lieu d'une certaine forme de « culture » des membres de la commission, qui les rendrait particulièrement réfractaires à la question environnementale. Il nous explique ainsi :

C'est naturel qu'on passe en dernier. C'est ce qui était le plus étranger à la comptabilité nationale telle qu'elle se pratiquait, donc c'était assez normal que ça vienne en queue. C'était vraiment le plus ésotérique du point de vue des comptables, des économistes orthodoxes, etc²⁵⁵.

²⁵¹ La diminution optimale des ressources épuisables. Traduction de l'auteur.

²⁵² La Nature et le marché. Traduction de l'auteur.

²⁵³ Valoriser le futur. Traduction de l'auteur.

²⁵⁴ Respectivement : Union des scientifiques inquiets (on pourrait également traduire ce terme par « concernés ») ; Coalition pour les nations des forêts tropicales ; Fonds de défense environnementale. Traductions de l'auteur.

²⁵⁵ Entretien avec Claude Henry, *op. cit.*

Fondamentalement, le désintérêt pour la question proviendrait d'une certaine inertie des pratiques de comptabilité nationale. La présence très importante de contingents de statisticiens de l'INSEE parmi les rapporteurs fait porter à Claude Henry la responsabilité sur les habitudes prises par l'institution comptable. Il note d'ailleurs avec amusement que certains rapporteurs lui semblaient plus réceptifs : un économiste dont le nom ne lui revenait pas sur le moment, mais dont par recoupement nous avons pu déduire qu'il s'agissait de Jacques Le Cacheux²⁵⁶ d'une part, et d'autre part les autres rapporteurs issus de l'OFCE et de l'OCDE qu'il désigne avec malice comme « plus aventureux ».

Néanmoins, comme l'indique le verbatim ci-dessus, les statisticiens ne sont pas seuls en cause, les économistes le sont également en grande majorité. Au-delà même de la commission et de ses membres, Claude Henry considère que la très grande majorité des économistes se désintéressent de la question environnementale. Lorsque nous lui demandons si son ancien collègue Pierre-Alain Muet y était sensible, il nous répond :

Claude Henry : Non, lui c'était un macroéconomiste²⁵⁷. Il était d'ailleurs à l'OFCE.

Félicien Pagnon : D'après vous il y avait un clivage entre microéconomistes qui s'intéressaient aux questions environnementales et macroéconomistes...

Claude Henry : La plupart des microéconomistes ne s'intéressaient pas aux questions environnementales, mais les macroéconomistes ne s'y intéressaient pas du tout.

Félicien Pagnon : [Rire]. Ah oui d'accord, c'est plus nuancé que ça. C'est vrai qu'il n'y en a pas beaucoup. Un peu plus maintenant peut-être.

Claude Henry : Peut-être, mais pas très significativement²⁵⁸.

Autrement dit, la question environnementale est pour lui le parent pauvre de la discipline économique : ni les macroéconomistes ni les microéconomistes ne s'y intéressent vraiment, et la dynamique ne serait guère plus favorable aujourd'hui.

²⁵⁶ Ancien élève de l'ENS, de l'IEP de Paris et docteur en économie de l'Institut Universitaire européen, Jacques le Cacheux est agrégé d'économie, professeur à l'université de Pau et directeur du département des études de l'OFCE de 1993 à 2013. C'est à ce titre qu'il sera rapporteur de la commission en 2009. À partir des années 2010, il co-écrit plusieurs ouvrages sur la question environnementale avec Éloi Laurent, notamment *Économie de l'Environnement et Économie Écologique* en 2012, et *Un Nouveau Monde Économique* en 2015, qui porte sur les indicateurs alternatifs de bien-être et de soutenabilité.

²⁵⁷ Nous soulignons le préfixe « macro », car notre interlocuteur insiste beaucoup dessus.

²⁵⁸ Entretien avec Claude Henry, *op. cit.*

En effet, si des revues d'économie spécialisées sur la question existent bel et bien et disposent d'un lectorat régulier²⁵⁹, la thématique n'est pas porteuse pour s'imposer dans le champ académique de l'économie. Une récente étude co-publiée par Andrew Oswald et Nicholas Stern portant sur les revues les mieux classées de la discipline démontre ainsi que sur un corpus d'environ 77 000 articles recensés, seuls 57 traitent du réchauffement climatique (Oswald et Stern 2019)²⁶⁰.

Cette situation serait pour Claude Henry due au fondement épistémologique de l'économie, ce qui expliquerait ce trait culturel commun à la quasi-totalité de la discipline. Lorsque nous l'interrogeons sur les lectures qui l'ont poussé à se concentrer sur l'environnement, il nous relate :

Claude Henry : [C'était] le livre pionnier de Partha Dasgupta et Jeff Heal sur les ressources naturelles, dont je ne comprends pas qu'il ne leur ait pas encore valu le prix Nobel²⁶¹. Ça a été vraiment l'ouvrage de base ça.

Félicien Pagnon : Et du coup comment vous retraceriez l'histoire de ce... un sujet qui n'a pas forcément réussi à s'imposer dans le champ de l'économie.

Claude Henry : Pas du tout, la plupart des économistes y sont indifférents. Finalement l'économie c'est ce que l'homme fait, et pas ce dont il hérite. Les hommes s'intéressent à l'industrie, mais pas à la conservation. C'est dramatique d'ailleurs.

Félicien Pagnon : Je ne sais pas expliquer pourquoi...

Claude Henry : Homo faber. On fait, on crée. Qu'est-ce qu'ils font avec le capital naturel ? Essentiellement, ils le détruisent. C'est pas tellement valorisant.

Félicien Pagnon : Est-ce qu'il y aurait des raisons liées à la manière dont s'est structurée la discipline ?

Claude Henry : C'est lié à la révolution industrielle, l'homme de l'Ouest pour lequel le capital naturel c'est quelque chose qu'on utilise, ou sinon on le détruit. C'est au cœur du développement depuis Adam Smith, qui était probablement moins inconscient que les autres²⁶².

²⁵⁹ *Ecological Economics* fait notamment partie des revues spécialisées qui disposent d'un fort écho au sein de la discipline et plus généralement dans le milieu des études universitaires relatives au développement durable et à l'environnement.

²⁶⁰ Nous découvrons cet article en écoutant une émission dans laquelle intervient Béatrice Cherrier. Celle-ci a par ailleurs appliqué une telle méthode de recension aux articles publiés dans le *Journal of Economic Literature* (Cherrier 2017).

²⁶¹ Jusqu'en 2018, aucun prix de la banque de Suède en la mémoire d'Alfred Nobel n'avait explicitement été attribué à un économiste dont les travaux avaient porté sur l'environnement. Cette dimension était certes présente dans les travaux d'Elinor Ostrom, mais son prix lui avait été attribué au titre de ses recherches sur le rôle des institutions en économie, la même année qu'Oliver Williamson, en 2009. En 2018 le « Nobel » d'économie a été attribué à William D. Nordhaus pour ses modèles relatifs aux interactions entre nature et économie de marché, la même année que Paul Romer, théoricien de la « croissance endogène » et de la possible substitution du capital humain (connaissance et information) aux ressources naturelles dans les facteurs responsables de l'accroissement du PIB (cf. [chapitre 1](#)). À ce jour, ni les travaux de Geoffrey Heal ni ceux de Partha Dasgupta n'ont été récompensés par le « Nobel ».

²⁶² Entretien avec Claude Henry, *op. cit.*

Pour l'économiste, l'angle mort de la discipline à l'endroit de l'environnement est lié au fait qu'elle s'est développée au moment de la révolution industrielle, période durant laquelle les ressources naturelles semblaient alors inépuisables et les enjeux de pollution moins prégnants, du moins aux yeux de la majorité des économistes. Une telle conception des choses a selon Claude Henry des fondements anthropologiques, qu'il détaille en se référant à la notion d'*homo faber*, introduite en philosophie par Henri Bergson en 1907 puis réemployée et approfondie par Hannah Arendt dans *Condition de l'Homme Moderne* (2002 [1958]).

L'économie environnementale se présente donc pour Claude Henry comme le parent pauvre de la discipline, ce que reflète la faible représentation numérique des experts de cette question au sein de la commission, tout comme la place réduite laissée aux débats sur ces thématiques. Selon lui, cette minoration relative de l'économie environnementale a partie liée avec le fondement épistémologique de la discipline économique. C'est précisément pour cette raison que cette dernière ignore largement les résultats et indicateurs principaux issus d'autres disciplines, telles que les sciences de l'environnement.

2° Une économie aveugle aux indicateurs issus d'autres disciplines : le cas des sciences de l'environnement

Décrit par Claude Henry comme culturel, l'hermétisme de l'économie aux approches environnementales repose également sur un certain monopole disciplinaire qui lui fait ignorer d'autres approches issues de champs académiques étrangers au sien.

Ainsi par exemple, la trajectoire de Claude Henry l'ayant mis au contact de la science physique (*cf. supra*), ce dernier ne trouve rien d'extravagant à proposer d'intégrer à des tableaux de bord, voire des modèles, des grandeurs physiques telles que les niveaux de raréfaction de ressources énergétiques et matérielles ou encore le niveau des diverses pollutions générées par le système économique, gaz à effet de serre ou autres. Lorsque nous l'approchons pour la première fois durant un séminaire résidentiel de l'IDDRI²⁶³, celui-ci nous confie spontanément et presque immédiatement une anecdote qui selon lui exemplifie bien

²⁶³ Cf. introduction générale de la thèse.

le rejet de la question environnementale par les économistes. Il nous livre ce récit non pas dans le cadre d'un entretien, mais d'un échange informel, que nous avons retranscrit sur notre carnet d'observation. Je lui proposais de réaliser un entretien au sujet de sa participation à la commission. Il semble heureux d'y avoir pris part, mais déçu du résultat :

On n'a pas réussi, [...] ça n'a pas pris. [...] Amartya Sen notamment n'a pas mordu, j'étais très déçu. À un moment il m'a pris à parti et m'a dit « mais vous raisonnez comme un physicien ! » Ce n'était pas un compliment, pas du tout un compliment. [...] Joe y était plus sensible, mais il poussait d'autres thématiques. [...] Notamment, cette idée de seuils environnementaux n'a pas pris²⁶⁴.

Ce verbatim montre bien à quel point Amartya Sen semblait rétif à l'approche de Claude Henry. Qu'un « Nobel » d'économie se fende d'un tel commentaire dans le cadre d'une commission au ton globalement policé pique notre interlocuteur au vif. Plus encore, le contenu de la critique est intéressant. Qu'un raisonnement de « physicien » soit ainsi écarté d'emblée montre le monopole épistémologique revendiqué par les économistes de la commission. Pour Amartya Sen, il s'agit de ne pas mélanger les questions économiques et celles qui n'en sont pas. Précisément, ce verbatim nous met face à la relative frilosité de la discipline envers la matérialité du monde social et environnemental. Ainsi, les réflexions sur les flux de matière qui accompagnent les échanges économiques comme sur les indicateurs de seuils de pollution sont certes présentes dans l'ordre du jour, mais très peu discutées dans le cadre des débats, voire décriées, au regret de Claude Henry.

Si elle ne concerne pas l'ensemble des économistes, le fait de pouvoir constater une telle réaction dans cette région dominante du champ académique de la discipline est symptomatique de sa structuration. C'est notamment la question des seuils environnementaux à ne pas dépasser qui creuse le fossé entre Claude Henry et son auditoire²⁶⁵. Cette notion a pourtant déjà irrigué un grand nombre de publications académiques (Rockström et al. 2009) et encouragé l'intégration d'indicateurs de pression environnementale dans des modèles et travaux d'économie (Jackson 2017 [2009], Raworth

²⁶⁴ Note d'observation durant le séminaire résidentiel de l'IDDRI, le 17 janvier 2018.

²⁶⁵ Manifestement, ce souvenir comme l'observation générale du peu de réactivité des économistes face à la question environnementale ont nourri un certain pessimisme chez le chercheur. À la fin de l'entretien, lorsque nous l'interrogeons sur l'avenir des indicateurs alternatifs, il nous répond qu'il vaudrait mieux s'intéresser aux indicateurs de « survie » que de « bien-vivre », et propose de retenir pour indicateur principal « l'horloge de l'apocalypse ». Cette dernière a été pensée par des scientifiques durant la Guerre froide pour désigner le nombre de minutes qui séparent l'humanité de sa disparition. Si à l'époque l'objectif était de donner une représentation imagée de la menace nucléaire, l'outil a récemment ressurgi avec le risque climatique (*Bulletin of the Atomic Scientists*).

2017). Dans l'entretien que nous avons réalisé avec lui, Jean-Paul Fitoussi excuse cette distance prise d'avec les recherches en sciences de l'environnement par l'absence de maîtrise du sujet des membres de la commission. Dans l'échange qui suit, il nous explique ainsi :

Félicien Pagnon : Et sur l'environnement ?

Jean-Paul Fitoussi : Il n'y a pas eu de débat !

Félicien Pagnon : Il n'y a pas eu de débat ?

Jean-Paul Fitoussi : Enfin, il n'y a pas eu de débat... Il y a eu des débats, on a beaucoup travaillé. On a débattu, on a vite réglé la question de l'impossibilité de trouver un équivalent monétaire. Donc on a dit qu'il fallait un *dashboard*. Et qu'il fallait à la fin avoir des éléments monétaires, des éléments physiques. Et un indicateur critique qui était le temps qui nous séparait d'une catastrophe majeure.

Félicien Pagnon : Oui Claude Henry m'avait parlé de ça.

Jean-Paul Fitoussi : Et on demandait aux physiciens de nous dire ça. Nous on est incapable de dire. On n'en sait rien. Donc on se repose sur le GIEC. Mais un indicateur de temps critique serait un très bon indicateur. Et puis on a eu plusieurs approches de l'environnement. On a eu l'approche habituelle qui était de mesurer la nature, etc²⁶⁶.

Comme on le voit ici, le co-organisateur de la commission considère que ces questions de seuils, d'indicateurs d'alerte, excèdent le cadre de la discipline économique et partant, celui de la commission. La solution retenue est de proposer un tableau de bord comprenant divers indicateurs monétaires et physiques, ainsi qu'un signal chiffré du risque environnemental lié à la production économique (« temps critique »)²⁶⁷. Il présente néanmoins ces outils comme le domaine d'expertise réservé des physiciens, et ouvre la porte à de tels travaux en renvoyant aux productions du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC)²⁶⁸.

La réaction fut plus virulente encore concernant l'indicateur d'empreinte écologique, que promeut Jean Gadrey auprès des membres de la commission.

²⁶⁶ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, *op. cit.*

²⁶⁷ Ce dernier indicateur serait à destination des économistes, mais également d'un public plus large. Il s'agirait alors de donner un signal d'alerte, résumé en un seul chiffre impactant.

²⁶⁸ Composé de scientifiques de divers pays, ce groupe entend présenter une expertise indépendante et fondée sur les acquis des sciences naturelles concernant le réchauffement climatique et ses effets. Créé en 1988, il remet son premier rapport en 1990. Les dernières éditions du rapport intègrent les contributions des sciences sociales. Sur cette organisation et sa dynamique, voir les travaux de Kari de Pryck (de Pryck 2022).

Encadré n°2.12 : l’empreinte écologique

L’empreinte écologique est un indicateur synthétique environnemental. Elle fait l’objet de la thèse de doctorat de Mathis Wackernagel : son directeur de thèse et lui-même co-écrivent ensuite l’ouvrage *Our ecological footprint* qui publicise le concept (Wackernagel 1994, Wackernagel et Rees 1996). L’indicateur se présente comme une mesure de la pression qu’exercent les activités humaines sur l’environnement – soit la capacité de la biosphère à en absorber les effets et à se renouveler. L’empreinte écologique est exprimée en hectares globaux, qui correspondent à la surface (eau et terre) nécessaire à la production des ressources consommées par une population (ou un secteur d’activité économique) et à l’absorption des déchets qu’elle produit. L’indicateur reflète donc la soutenabilité des modes de consommation et de production. Il donne lieu à des illustrations parlantes, telles que la métaphore du nombre de « planètes » nécessaires à assurer la continuité des activités humaines sur le long terme : si l’on appliquait le mode de consommation d’une population donnée à l’ensemble des êtres humains, il faudrait X planètes pour qu’il soit soutenable. Le concept se décline également en fonction de certaines ressources – par exemple l’empreinte eau, l’empreinte forêt – et de certaines substances polluantes générées par les activités humaines – la plus connue est l’empreinte carbone.

L’indicateur ne convainc pas l’ensemble de la commission et en particulier Amartya Sen.

Comme nous l’explique Jean Gadrey dans l’échange suivant :

Jean Gadrey : Sen au début il n’était pas très convaincu par l’IDH, il trouvait ça pas très sérieux. Alors que l’argument qui l’a convaincu c’était quand même que cet indicateur synthétique avait un pouvoir d’attraction, d’attention tel qu’ensuite on pouvait se pencher sur les différentes variables qui le composent²⁶⁹. C’est un peu le cas avec l’empreinte écologique. Mais ça non, il y avait trop d’économistes sérieux là-dedans pour que ça passe, et pas du tout militants...

Félicien Pagnon : [...] J’ai vu dans le rapport qu’ils mentionnaient [...] aussi l’empreinte...

Jean Gadrey : Carbone ! Elle a survécu parce qu’elle a été considérée comme suffisamment ciblée pour être statistiquement sérieuse. Ce qui est vrai d’ailleurs. Il y a beaucoup de limites et d’incertitudes sur la mesure de l’empreinte carbone, mais ce qui ne leur plaisait pas avec l’empreinte écologique, c’était la confusion des genres, le fait de tout ramener à une unité qui est l’hectare global. C’était considéré comme pas sérieux.

Félicien Pagnon : Parce que trop à voir avec des conceptions liées à l’environnement ? Parce que c’étaient pas les flux sur lesquels ils ont l’habitude de travailler ?

Jean Gadrey : Oui c’est ça... les indicateurs physiques pour eux étaient utiles dès lors qu’ils étaient bien circonscrits à différents domaines. D’où l’empreinte carbone. Mais par secteur l’idée d’en faire un indicateur synthétique, même s’il était largement diffusé dans le monde déjà, ne leur semblait pas défendable en tant qu’économistes — quand même, en gros, Nobel ou nobélisables. Pas tous, mais...²⁷⁰

Pour Jean Gadrey, les économistes de la commission manquaient du pragmatisme qui caractérise pour lui les militants et leur position dans le champ académique les poussait à ne retenir que les indicateurs les plus cohérents avec l’approche habituelle de la discipline. Partant, la notion d’empreinte carbone est préférée à celle d’empreinte écologique puisqu’elle ne concerne qu’un domaine bien distinct et fait l’objet d’une quantification plus stabilisée. Le raisonnement qui avait poussé Amartya Sen dans les années 1990 à soutenir la

²⁶⁹ Cf. chapitre 1.

²⁷⁰ Entretien avec Jean Gadrey, *op. cit.*

production de l'IDH ne le convainc pas cette fois-ci. Le rejet de l'indicateur prend même une forme relativement virulente, puisqu'il s'ensuit d'une interruption de séance, comme nous le raconte notre interlocuteur :

Le seul *clash* qu'il y a eu dans cette commission avec moi, c'est un *clash* que j'ai eu avec un des économistes de l'environnement les plus connus au monde, un économiste de Columbia : c'est d'ailleurs un débat qu'on a eu à Columbia. Son nom évidemment m'échappe : [un] copain de Stiglitz, économiste de l'environnement²⁷¹... Quand j'ai commencé à dire que l'empreinte écologique n'était pas une mesure parfaite, mais qu'elle avait un pouvoir d'alerte, qu'elle était défendue par des gens sérieux, qu'il y avait dans les ONG aussi des spécialistes de la mesure, des statisticiens, etc. Il m'a dit, m'a répondu, c'était en anglais tout ça : « les associations, elles n'y connaissent rien à l'économie de l'environnement ». Plaf. Voilà. Y a eu une interruption de séance parce que c'était un peu violent, quoi²⁷².

Autrement dit, les différents participants de la commission ne sont pas tous d'accord sur la place à accorder aux travaux et indicateurs proposés par d'autres disciplines. À cette méfiance pour d'autres régions du champ académique s'ajoute une méfiance envers les acteurs extérieurs au monde universitaire stricto sensu, en l'occurrence les Organisations Non Gouvernementales (ONG), dont l'expertise est réfutée par Geoffrey Heal.

²⁷¹ Il s'agit de Geoffrey Heal. cf. encadré n° 2.11.

²⁷² Entretien avec Jean Gadrey, *op. cit.*

Encadré n° 2.13 : La diversité des capitaux en économie.

S'il est beaucoup question de « capitaux » dans le rapport, la notion est mobilisée comme une grille de lecture pour intégrer les questions posées par d'autres disciplines à la réflexion économique. Pour autant, elle donne lieu à la production d'indicateurs qui se substituent à ceux qui sont issus d'autres régions du champ académique.

Le capital humain : Jacob Mincer propose la notion en 1958 pour estimer le salaire d'un employé à partir de son expérience acquise en entreprise et des années qu'il a passées à étudier. Theodore Schultz la reprend en 1960 dans son article « capital formation by education » dans le *Journal of Political Economy* (il obtient le « Nobel » en 1979 avec Arthur Lewis). C'est notamment Gary Becker dans son article « Human Capital, a theory of the allocation of time », qui popularise la notion en 1965. Il obtiendra en 1992 le prix « Nobel » sur la base de ces travaux. Si les économistes qui utilisent au départ cette notion lui confèrent une signification relativement floue sur le plan conceptuel, elle fait ensuite l'objet d'estimations empiriques (Mankiw, Romer et Weil 1992). Le capital humain a depuis fait l'objet de tentatives d'objectivation quantitatives et comparatives massives, notamment dans le cadre du *World Development Report* produit par la Banque mondiale en 2019, qui introduit le *Human Capital Index*²⁷³ (Banque mondiale 2019). Souvent rapprochée de la notion de capital humain, la notion sociologique de capital culturel s'en distingue²⁷⁴ : le concepteur de cette dernière, Pierre Bourdieu, se montre très critique à l'égard de la théorie de Gary Becker (Bourdieu 1980 [1974], Bourdieu 2000.)

Le capital social : On doit la notion au politiste américain Robert Putnam, étudiant à Oxford, docteur de Yale, qui rejoint Harvard en tant que professeur en 1979. En 1995, il écrit dans le *Journal of Democracy* l'article « Bowling alone: America's Declining Social Capital ». La notion est réutilisée par divers gouvernements socio-libéraux tels ceux de Anthony Blair et Bill Clinton. En 2000, l'auteur en tire un ouvrage : *Bowling alone: the collapse and revival of american community*. La notion de capital social est à distinguer fortement de celle qu'emploie Pierre Bourdieu. Il s'agit pour ce dernier d'un portefeuille de relations sociales qui accentue l'effet des autres types de capitaux détenus qu'ils soient économiques, culturels, symboliques, etc. (Bourdieu 1980)²⁷⁵. Pour Robert Putnam il ne s'agit pas d'une ressource appropriable individuellement, mais d'un facteur d'intégration sociale : le capital social peut être *bonding* (liant) ou *bridging* (faire le pont). L'OCDE donnera un fort écho à cette notion, notamment dans le cadre de son rapport *How's Life?* (OCDE 2020). Cette préoccupation pour les liens sociaux n'est pas absente des centres de calcul français puisque suivant un raisonnement similaire, l'INSEE a produit plusieurs enquêtes sur les contacts entre personnes en 1982.

Le capital naturel : Les premières occurrences de la notion proviennent de Henry David Thoreau. La notion réémerge au moment du New Deal pour désigner les espaces à préserver, dans le cadre de la nouvelle législation sur les parcs naturels. La notion émerge sous la plume d'économistes à partir des travaux, mentionnés plus haut, de Nicholas Georgescu-Roegen. Herman Daly contribue à donner aux travaux de ce dernier une grande popularité, et élabore quant à lui l'idée d'une économie de l'état stationnaire, en référence à la notion employée par John Stuart Mill au siècle précédent (Daly 2018 [1977]). Plus tard, c'est notamment la revue *Ecological economics*, fondée en 1989 à l'instigation de Robert Costanza, qui contribue à diffuser l'idée de capital naturel. Ce dernier emploie notamment l'expression en 1992 dans son ouvrage *Natural Capital and sustainable development* (Daly et Costanza 1992). Geoffrey Heal emploie également la notion (Heal 2011, 2016). (*cf infra*).

²⁷³ Indice de Capital Humain.

²⁷⁴ L'idée de Pierre Bourdieu est que le capital culturel est une ressource sociale mobilisable au même titre que le capital économique, notamment à l'échelle collective dans les stratégies de reproduction sociale. Il prend trois formes différentes, incorporée, objectivée et institutionnalisée et fait donc l'objet de mesures diverses (Bourdieu 1979). Sur le rapport du sociologue à l'économie, voir le numéro spécial de la *Revue Française de Socio-Économie* de 2014 ainsi que l'édition de ses cours au Collège de France (Bourdieu 2017).

²⁷⁵ Lui le définit comme « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance ou d'inter-reconnaissance » (Bourdieu 1980).

Le fait de n'avoir ici réuni que des économistes (malgré la présence de Kahneman et Putnam) pour travailler à la remise en cause de la centralité des indicateurs de croissance se paie donc d'une relative méconnaissance des modes de quantification alternatifs issus d'autres champs disciplinaires. Si cette observation est ici valable pour les sciences de l'environnement, elle le serait tout autant concernant la sociologie. Des autres sciences naturelles et sociales sur les indicateurs desquelles la commission aurait pu s'appuyer, seule la psychologie expérimentale a eu la chance de se ménager une place dans les débats.

Les organisateurs comme les participants à la commission refusent donc d'aller trop loin dans la prise en compte d'indicateurs physiques issus des sciences de l'environnement, et postulent une division du travail d'expertise entre économistes et physiciens, au détriment de la prise en compte des données matérielles et environnementales dans leurs modèles. Une telle démarche s'explique également par les usages équivoques qui peuvent être faits de notions propres à l'économie comme celles de capital naturel ou de soutenabilité.

3° Les équivoques de la soutenabilité

Pour Claude Henry, c'est le désintérêt des économistes pour la question environnementale et l'apport statistique et quantifié des autres disciplines qui explique la place relativement marginale prise par les réflexions sur la soutenabilité dans la commission, et donc dans le rapport. Il s'agirait en somme d'une occasion manquée, ainsi qu'il nous l'explique :

Il s'agissait de construire quelque chose dans lequel les indicateurs traditionnels auraient leur place. Et ce quelque chose devait être cohérent donc il fallait que les indicateurs traditionnels soient complétés, élargis, corrigés parce qu'on proposait. Ce n'était pas une révolution. [...] Tout ça était bien, mais ça ne pouvait pas conduire à une révolution. Et mettre développement durable et capital naturel [au centre], cela aurait été une révolution²⁷⁶.

La commission aurait manqué l'occasion d'une véritable révolution statistique pour se contenter d'une réflexion plus classique visant à faire cohabiter indicateurs nouveaux et traditionnels dans un cadre conceptuel harmonieux. Pour reprendre l'image employée au chapitre précédent et proposée par les épistémologues Imre Lakatos et Alan Musgrave, il

²⁷⁶ Entretien avec Claude Henry, *op. cit.*

s'agissait d'étendre la « ceinture protectrice » de la discipline (Lakatos et Musgrave 1970) en intégrant des indicateurs étrangers à son fonctionnement habituel²⁷⁷.

Si la question de la soutenabilité ne canalise pas la majorité des écrits de science économique — loin s'en faut — elle a néanmoins fait l'objet d'appropriations diverses par plusieurs auteurs, notamment autour de la revue *Ecological economics*. L'un des anciens directeurs de la publication, Clive Spash²⁷⁸, que nous avons eu l'occasion de rencontrer lors d'un forum européen sur la question de la post-croissance²⁷⁹, a attiré notre attention sur les clivages au sein de la discipline autour de la question écologique. Pour lui, il existe deux économies écologiques, l'une superficielle et l'autre profonde : la profonde est celle qui accepte d'excéder le cadre strict des modèles néoclassiques et de recueillir divers matériaux empiriques issus de la sociologie et des sciences de l'environnement (Spash 2013). Ainsi, les travaux de William D. Nordhaus seraient classés dans cette perspective dans la catégorie de l'économie écologique superficielle, dans la mesure où ceux-ci proposent des modèles de dégradation « optimale » de l'environnement insistant sur le rôle des prix comme signal de la raréfaction d'une ressource naturelle (Pottier 2016).

Si les travaux initialement produits par des économistes tels que Partha Dasgupta ou Geoffrey Heal s'inscrivaient au départ dans cette même perspective, leurs conclusions s'écartent par la suite de ceux de William D. Nordhaus. La différence provient sans doute de la notion de capital naturel telle qu'ils l'envisagent tous deux et de la valorisation de ce capital. Ainsi par exemple, les études plus récentes du premier sur la biodiversité et la non-substituabilité du capital écosystémique (les abeilles ne sauraient être remplacées par des machines à polliniser, par exemple) démontrent un certain pessimisme quant à la valorisation

²⁷⁷ Sur cette propension de la discipline économique à étendre le périmètre de ses objets d'analyse, voir également les travaux de Jean-Baptiste Fleury (Fleury 2009).

²⁷⁸ Diplômé des universités de Stirling et British Columbia, Clive Spash est docteur de l'université du Wyoming. Un temps lecturer à Cambridge, il est aujourd'hui professeur à l'université de Vienne. Particulièrement critique à l'égard de l'économie *mainstream*, il défend une approche intégrée de l'économie et de la gouvernance des politiques publiques, ouverte à la sociologie, la science politique et les sciences de l'environnement.

²⁷⁹ En 2018, il nous a été proposé de participer à un colloque scientifique à Bruxelles, organisé par l'Université Libre de Belgique, dans le cadre d'une journée préparatoire à la conférence intitulée *the Institutionalisation of Degrowth and Post-Growth : the European level* en septembre 2018. Organisée par plusieurs députés du Parlement européen, celle-ci a mobilisé plusieurs grands noms de la réflexion universitaire sur le sujet tels que Clive Spash, Tim Jackson ou Gaël Giraud, mais également diverses personnalités de la Commission européenne telles que Margrethe Vestager ou Marco Buti.

du capital naturel et à sa possible soutenabilité dans les conditions actuelles réunies par le système économique.

La notion de capital naturel est relativement difficile à cerner pour les non-économistes, puisqu'elle semble purement et simplement renvoyer à la monétarisation marchande de l'environnement. Mais cette valorisation ne se fait pas nécessairement aux prix du marché, ainsi que nous l'explique Marc Fleurbaey. Le coût attribué à la dépréciation du capital naturel par l'analyse économique peut théoriquement être tout à fait exorbitant, et conduire donc à adopter une perspective de soutenabilité forte, suivant le raisonnement que nous propose Xavier Timbeau, directeur adjoint de l'OFCE et rapporteur de la commission. D'après Marc Fleurbaey, la défaveur que rencontre cette approche doit beaucoup au fait que la Banque mondiale valorise en effet le capital naturel aux prix de marché.

Ces débats au sein de la discipline économiques divisent plusieurs auteurs dont les prémisses ne sont pas exactement du même ordre. Dans la région dominante du champ des économistes dont provient la majorité des participants à la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, c'est la conception proposée par Dasgupta et Heal qui sert de référence (Dasgupta et Heal 1974). L'idée est celle d'une économie divisée en deux types de capitaux naturels non renouvelables et manufacturé humain. La question posée par les économistes, qui trouvent différents types de réponse, est la suivante : comment maximiser l'augmentation du revenu national tout en évitant une trop forte dépréciation du capital naturel (Weitzman 1976)²⁸⁰.

Dans le cadre de la commission, les équivoques de la notion de soutenabilité sont encore plus patentes. Ainsi, durant notre entretien avec lui, Jean-Paul Fitoussi passe insensiblement de la question de la soutenabilité environnementale à celle de la soutenabilité économique générale, ainsi que le démontre l'extrait d'entretien qui suit :

Félicien Pagnon : Et donc dès le départ il y avait l'intention de débattre de cette dimension environnementale ?

Jean-Paul Fitoussi : Oui. Il y avait trois parties. L'amélioration du PIB, la mesure du BE et comme... et la mesure du capital humain [sic]²⁸¹. Parce que si vous voulez, la soutenabilité signifie que l'on lègue aux générations suivantes un capital au moins égal à celui dont on a bénéficié. Et par capital on entend

²⁸⁰ Cette question ainsi que la référence à Martin Weitzman nous sont toutes deux présentées par Marc Fleurbaey comme tout à fait classiques pour les économistes.

²⁸¹ La troisième partie du rapport, initialement placée en seconde position des débats (*cf. supra*), portait sur le « développement durable et l'environnement », autant de termes qui renvoient plus à la notion de capital naturel que de capital humain.

quelque chose de beaucoup plus général que le sens qu'on lui donne couramment. C'est le capital économique bien sûr, mais c'est aussi le capital social, le capital humain et le capital naturel. Et moi j'évoquais la démocratie : c'est-à-dire le capital politique, mais au sens de l'adhésion de la population à la démocratie. Voilà.

Félicien Pagnon : D'accord. Et euh... Cette dimension de rapport aux institutions finalement²⁸².

Jean-Paul Fitoussi : Oui, c'est une partie des facteurs objectifs qui déterminent le bien-être. C'est la participation à la vie publique, la confiance dans les institutions, c'est constructeur du bien-être. La confiance dans les tribunaux, la police, la justice. Vous voyez... Ces éléments on les a séparés en trois parties, mais ils sont reliés entre eux par la médiation de ces différentes catégories de capital, dont l'ensemble peut engendrer la soutenabilité²⁸³.

Dans la conception qu'en propose Jean-Paul Fitoussi, le capital naturel n'est en effet pas au cœur du débat, ce sont les capitaux pris en général qui le sont. Ainsi, la notion de soutenabilité renvoie ici au renouvellement et à la dépréciation dans le temps de différents types de capitaux : social, humain, naturel, « politique ». De la même manière, « l'essai sur la mesure » dans l'ouvrage *Richesse des nations et bien-être des individus* tiré du rapport indique que les questions de soutenabilité au sens large valent en effet non seulement pour l'environnement et les ressources naturelles, mais également pour les autres types de capital (p.21). Par exemple, la notion de soutenabilité des comptes publics est abordée dans la troisième partie du rapport : Didier Blanchet nous explique même avoir été choisi comme rapporteur de cette section de la commission du fait de son expertise en matière de soutenabilité des dépenses publiques et de ses précédentes recherches sur les retraites²⁸⁴. On le voit, la notion reçoit donc ici une acception très large.

Néanmoins, cette idée de soutenabilité des différents types de capitaux, si elle minimise la place de l'environnement dans la réflexion sur le développement durable, n'en présente pas moins un intérêt en ce qu'elle incarne une prise de position novatrice dans le discours des économistes. Ces différents types de capitaux doivent faire l'objet d'une mise en mesure afin d'étendre le cadre comptable des statisticiens et la base de réflexion des économistes. Le raisonnement consiste ainsi à proposer un modèle économique inclusif de ces diverses dimensions qui permet de penser l'augmentation de la richesse nationale tout en minimisant la dépréciation de ces différents types de capitaux. Le document additionnel proposé à l'occasion de la troisième réunion du groupe par les directeurs de la commission

²⁸² Pour rappel (*cf. supra*), l'entretien se déroulait en pleine crise des Gilets jaunes, crise que Jean-Paul Fitoussi lisait à l'aune du rapport des citoyens aux institutions publiques.

²⁸³ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, *op. cit.*

²⁸⁴ Entretien avec Didier Blanchet, Directeur des études et synthèses à l'INSEE, par téléphone, le 7 mai 2020.

(*overview*) prend notamment appui sur cette idée pour relire les événements qui ont conduit à la crise financière et économique de 2008. Pour le redire avec les mots qu'emploie Jean-Paul Fitoussi lors de notre entretien :

On s'est illusionné sur la mesure du capital. On a surévalué le capital. Et puis la crise apparaît lorsque le capital retombe à son niveau, un niveau plus réel²⁸⁵.

Cette conception très inclusive de la notion de capital, qui implique de saisir en même temps capital artificiel, social, humain et naturel sera au fondement d'un nouveau cadre conceptuel, employé par l'OCDE dans le cadre d'une nouvelle initiative de mesure du « Mieux-Vivre », ainsi que nous le montrerons au chapitre 4.

Si le programme initial des débats au sein de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi ménageait une place importante à la question environnementale, leur évolution ainsi que leur traduction au sein du rapport final — et plus encore des publications qui en découlent — mettent en évidence une relative minoration de l'enjeu. La question de la soutenabilité, terme aux acceptations équivoques, finit par absorber les problématiques relatives à l'environnement dans une réflexion plus générale sur les diverses formes de capital susceptibles d'assurer la soutenabilité des systèmes socio-économiques. En définitive, ce sont les explorations théoriques et empiriques relatives à la question du bien-être qui se dégagent comme résultat principal des débats.

Conclusion

Née du détournement d'une commande politique dans un contexte de crise, la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi s'est proposée d'interroger la nécessité d'un renouvellement des mesures statistiques et économiques du progrès économique et social. Conduite par un groupe d'économistes très centraux dans le champ mondialisé de la discipline et fortement interconnectés, la commission débouche sur un rapport qui bouscule les indicateurs traditionnellement utilisés par les statisticiens et les économistes pour rendre compte de la situation d'un pays sur le plan économique, social et environnemental. Pour autant, la

²⁸⁵ Entretien avec Jean-Paul Fitoussi, *op. cit.*

commission, si elle encourage le déploiement d'analyses renouvelées des données existantes, n'invite pas à substituer franchement à la recherche de croissance d'autres agrégats susceptibles de guider les politiques publiques. Le message fondamental qui s'en dégage est une invitation à la diversification de la mesure de l'efficacité économique et du progrès social, comme l'indique le titre du rapport. Ce dernier donne un aperçu synthétique des indicateurs alternatifs existants en matière de bien-être, de qualité de vie et de soutenabilité environnementale.

Dès lors, si la thématique du rapport constitue de fait un pavé dans la mare de l'orthodoxie économiste, ses conclusions ne sont pas d'une grande radicalité. En cela, il s'installe dans une controverse déjà existante portant sur les indicateurs alternatifs de richesse, et n'occupe pas au sein de celle-ci la position la plus critique. Par exemple, nos entretiens ont permis de rendre compte des rapports de force symboliques à l'œuvre au sein de la discipline économique, qui se retrouvent dans les débats internes à la commission et les recommandations issues du rapport : en ressort notamment la faiblesse de l'économie environnementale.

Pour autant, le rapport a le mérite de légitimer une controverse jusque-là discrète, car portée par des agents sociaux moins centraux dans le champ mondialisé et américano-centré de la discipline économique. La commission devient un point de référence privilégié par tous les interlocuteurs avec lesquels nous avons réalisé des entretiens, que ceux-ci soient des chercheurs ou aient tenté de mettre en œuvre des indicateurs alternatifs à l'échelle de gouvernance qui était la leur. On peut véritablement parler d'une mise à l'agenda transnationale des indicateurs alternatifs : le rapport mondialise une controverse jusque-là relativement confinée et ouvre largement le débat sur les mesures alternatives du progrès. Par ailleurs, en produisant des recommandations exécutives et des conseils destinés aux experts de la production statistique, le rapport aura une véritable influence sur les travaux de l'INSEE, l'OCDE et Eurostat : ces derniers ont largement contribué à diffuser les résultats de la commission et à promouvoir des indicateurs alternatifs, comme nous le verrons au chapitre 4.

Si le rapport constitue une réponse des économistes à la « crise de la croyance économique » (Lebaron 2010), il ne s'adresse dans les faits qu'au cercle restreint des statisticiens et économistes, pas aux citoyens dans leur ensemble. Il s'agit d'un message adressé par des experts à des experts. C'est précisément pour faire pendant à cette

conception du rôle des indicateurs alternatifs qu'émerge le Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse (FAIR) en 2008 : l'association prône une construction collaborative des indicateurs avec la société civile. Dès lors, au sein de l'« espace de la cause » (Bereni et Dubuisson-Quellier 2020, Bereni 2021) des indicateurs, le FAIR occupe une position opposée à celle de la commission.

CHAPITRE 3

Dynamique de la controverse, cristallisation des alternatives et bipolarisation des prises de position : le cas du Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse (FAIR)

Si la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi relance et mondialise la controverse autour des indicateurs alternatifs, elle n'en est pas le point de départ, comme démontré au chapitre 1. Le rapport qui en résulte n'est pas non plus la seule et unique prise de position remarquable au sein de cette controverse : une voix dissonante lui fait écho, celle du Forum pour d'autres indicateurs de richesse (FAIR). Cette organisation naît en 2008 en réaction à l'annonce de la création de la commission. Plusieurs chercheurs ayant déjà travaillé sur cette thématique, au premier rang desquels Jean Gadrey, cherchent ainsi à faire entendre leur voix et à opposer leurs conclusions à celles de la commission. Ils proposent dès lors une contre-expertise, une expertise « autonome » (Castel 1985) qui ne fait l'objet d'aucun mandat, mais vise à intervenir dans le débat.

La dynamique de création de ce groupe aux conclusions alternatives est intéressante à plusieurs égards. En premier lieu, car il ne se compose pas uniquement d'acteurs du monde universitaire. Au noyau de départ composé de chercheurs se greffent progressivement des membres du monde associatif et des fonctionnaires territoriaux – autrement dit, des acteurs « profanes » (Cuny 2007). Il s'agit pour le FAIR de mobiliser une expertise « socialement distribuée » (Nowotny 2001), nourrie par des expériences de terrain. Par ailleurs, les chercheurs qui composent le groupe ne sont pas tous économistes, mais également philosophes, sociologues ou statisticiens. Leur rapport à l'économie emprunte au registre du combat d'idées, et au répertoire d'action de diverses organisations militantes telles qu'ATTAC ou la Fondation Copernic (Agrikoliansky, Filleule et Mayer 2005). En second lieu, le groupe se développe dans un dialogue « à distance » avec la commission. Les interactions sont essentiellement symboliques et le dialogue imaginé, car les contacts entre les membres du FAIR et de la commission seront en réalité rares. C'est notamment Jean Gadrey qui servira d'acteur clef dans ce dialogue, dans la mesure où il participe aux deux réseaux, parce qu'il fait partie de la commission d'une part, et parce qu'il a contribué au premier chef à l'émergence

du FAIR d'autre part. Le rôle de l'économiste est donc celui d'un « militant multipositionné » (Bereni et Dubuisson-Quellier 2020) : il devient un « point de passage obligé » (Callon 1986), un « passeur » (Jobard et al. 2020). En troisième lieu enfin, la confrontation de ces deux prises de position offre un point de comparaison qui restitue la vigueur de la controverse et permet de discerner les pistes de réflexion, outils et conclusions possibles qu'ont écartés les membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi – autrement dit de mettre en lumière des « possibles » (Bourdieu 1980²⁸⁶) écartés dans le cours des débats. Les prises de position font écho aux positions sociales des membres de chacun de ces deux collectifs. Des conclusions du FAIR, on peut d'ores et déjà indiquer qu'elles sont plus tranchantes et critiques que celles de la commission, faisant pourtant elle-même déjà preuve d'un certain élan critique au sein du champ des économistes. Deux pôles se distinguent donc au sein de « l'espace de la cause » : l'un plus radical et l'autre plus réformiste (Dubuisson-Quellier 2020, Bereni et Dubuisson-Quellier *ibid.*, Bereni 2021).

Ce chapitre repose sur six entretiens réalisés avec des membres du FAIR, mais également sur des archives que nous sommes le premier à avoir pu analyser. En 2018, en effet, notre directrice de thèse Dominique Méda nous contacte, car les Archives nationales viennent de récupérer un carton issu des archives personnelles de Danielle Mitterrand, à la suite du décès de cette dernière²⁸⁷. La fondation à la tête de laquelle elle se trouvait, France Libertés, hébergeait notamment le FAIR. Dominique Méda nous propose donc d'aller consulter ces documents et nous contactons directement les conservateurs des archives nationales. Après quelques échanges de mail, nous produisons une demande spéciale de consultation d'archives privées auprès de la fondation France Libertés afin de déroger aux délais standard de consultation des archives.

²⁸⁶ *Op. cit.*, introduction de la première partie.

²⁸⁷ Jean Gadrey a publié un hommage à Danielle Mitterrand sous la forme de billet de blogue pour le journal *Alternatives économiques*, le 22 novembre 2011. Il y présente notamment son engagement auprès du FAIR et reproduit un texte de sa main destinée à intégrer un hors-série du journal.

Encadré n° 3.1 : Danielle Mitterrand

Entrée dans la résistance durant l'occupation à l'âge de 17 ans, Danielle Mitterrand, née Gouze, rencontre François Mitterrand dans ce cadre très particulier, et l'épouse le 28 octobre 1944. Durant la présidence de ce dernier, de 1981 à 1995, Danielle Mitterrand affiche publiquement et à plusieurs reprises des opinions tiers-mondistes sous des formes qui tranchent avec la retenue qu'impose le mandat de son mari. Elle fonde l'association France Libertés en 1986, qui affiche un soutien au peuple tibétain, et prend position contre l'apartheid, contribue à la lutte contre le Sida, et prend parti pour plusieurs mouvements indépendantistes : Sahraouis, Kurdes, Peuples amérindiens. Elle reçoit le Dalaï-Lama en 1988, et organise sa rencontre avec François Mitterrand. En 1995, elle affiche publiquement son soutien au régime de Fidel Castro. Progressivement, la fondation France Libertés met la question de l'accès à l'eau au centre de ses préoccupations. Au titre de présidente de cet organisme, Danielle Mitterrand reçoit en 1996 le prix Nord-Sud délivré par le Conseil de l'Europe. En 2008, la fondation qu'elle préside finance un projet de recherche sur le bien-vivre au Brésil et sa mise en mesure, projet qui associe notamment Jean Gadrey au titre de son expertise sur les indicateurs alternatifs.

Le 27 mars 2019, nous accédons donc aux archives. Il s'agit d'un unique carton de documents regroupés sous la cote 115AS/NC/12 qui contient quatre classeurs, deux chemises cartonnées, un rapport relié et plusieurs feuillets volants. L'organisation de l'ensemble est sommaire, les dossiers n'ayant pas fait l'objet d'un travail de reclassement depuis qu'ils ont quitté le domicile personnel de Danielle Mitterrand. Nous y trouvons plusieurs éléments relativement disparates, présents du fait du contexte historique de création du FAIR. À nous de naviguer et de nous repérer dans cette documentation. Ainsi par exemple, un premier classeur fin noir regroupe diverses fiches d'une ou plusieurs pages sur différents indicateurs alternatifs existants, qu'a réunies Danielle Mitterrand pour former un état de l'art. On y trouve également le rapport « pour la libération de la croissance française » remis au président de la République Nicolas Sarkozy par Jacques Attali le 23 janvier 2008 et annoté de la main de Danielle Mitterrand. Une chemise cartonnée orange contient quant à elle des éléments relatifs à ce rapport, deux coupures de presse et une note de contre-expertise produite au sujet du rapport par le *think tank* La Forge, fondé par Benoît Hamon et Noël Mamère. Bien plus que ces divers documents, ce sont les classeurs et feuillets restants qui nous auront été le plus utiles. Ceux-ci sont constitués pour l'essentiel d'un grand nombre d'échanges de mails qui ont été imprimés, ce qui constitue un matériau précieux pour le chercheur. D'habitude, de telles interactions sont particulièrement difficiles à reconstituer puisque leurs traces sont contenues dans les ordinateurs personnels de ceux qui les reçoivent et les envoient, ou bien sur des sites web inaccessibles — ils sont souvent effacés une fois lus et perdus pour de bon.

Ici au contraire, toute la dynamique de questionnements à l'origine de la fondation du groupe FAIR se donne à voir au travers de ces échanges de mails — les réactions face à la constitution de la commission Stiglitz, les interrogations de Jean Gadrey à y participer ou

encore les prises de position individuelles et collectives sur le sujet des indicateurs alternatifs. Outre leur contenu, ils nous permettent également de reconstituer les frontières du groupe qui se cristallise progressivement autour d'une commune critique de la position élaborée au sein de la commission Stiglitz. Le fait d'être plongé dans les réflexions à chaud d'un groupe *en train* de se former rendait l'observation paradoxalement bien plus vivante que celle permise par des entretiens où nos interlocuteurs mobilisent leur mémoire et recomposent les événements qu'ils ont vécus. Ici, la dynamique sociale se donne à voir sans trop de filtres, et qui plus est de façon plus « distanciée » (Elias 1993 [1983]) que lors d'une observation participante : n'étant pas pris dans le cours des événements, nous pouvons prendre le temps de l'analyse, et la période de temps couverte est ici bien plus longue que ce que permettrait une observation située et ponctuelle.

Encadré n° 3.2 : Une première expérience du « goût de l'archive »

La richesse de cette expérience de confrontation aux archives excède le cadre proprement analytique. Nous avons été surpris à l'occasion de la soutenance de mémoire d'un ami historien de la façon dont était évoqué le travail d'archives, avec *émotion*. Notre ami décrivait notamment ses impressions lorsqu'il devait déplier la correspondance personnelle d'une population d'individus qu'il étudiait dans le cadre de ses recherches. Ce « goût de l'archive » a par ailleurs fait l'objet de travaux dans le domaine historique (Farge 1997). C'est précisément cette émotion si particulière que nous avons ressentie à l'occasion du dépouillement des archives du FAIR, en entrant dans la relative intimité d'un dossier d'archives personnelles. Avant leur transfert aux Archives nationales, celles-ci étaient conservées directement dans le domicile personnel de Danielle Mitterrand, la présidente de l'association France Libertés, et donc la femme de l'ancien président de la République française François Mitterrand. Le dossier comporte plusieurs traces pour le moins étonnantes de cette intimité. Par exemple, un grand nombre de mails sont imprimés au verso d'anciens documents, brouillons imprimés ou doublons d'impressions. Parmi ces documents, on retrouve de façon anecdotique (mais très impressionnante néanmoins) une lettre personnelle adressée à Fidel Castro, dont Danielle Mitterrand était, semble-t-il, proche. Incidemment, le tiers-mondisme et l'altermondialisme de la présidente de France Libertés colorent également le caractère des associations qu'héberge la fondation, FAIR y compris. Dans le même ordre d'idée, une lettre de remerciements personnelle manuscrite sur papier argenté émerge d'une liasse de documents que nous manipulons. Dernier exemple enfin, un grand nombre de mails sont imprimés au verso de feuilles de brouillon sur lesquelles on peut lire l'autobiographie de Danielle Mitterrand qu'elle rédigeait à la même époque.

Dans un premier temps, nous retracerons dans ce chapitre la genèse du FAIR, né de l'invitation faite à Jean Gadrey de participer aux travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (I). Le réseau se structure dans l'optique de faire entendre une voix alternative au sujet de la mesure de la richesse (II). Progressivement, l'organisation finit par incarner un pôle critique au sein de la controverse qui se publicise, et parvient même à influencer le travail de la commission (III).

I — Genèse et composition du Forum pour d'autres indicateurs de richesse

Le FAIR naît en premier lieu en réaction à l'invitation qui est faite à Jean Gadrey de participer à la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Celle-ci suscite chez l'économiste une certaine méfiance, dont il s'ouvre à plusieurs collègues via une série de mails reproduits dans les archives (A). Ses interlocuteurs vont le convaincre de participer afin de faire entendre leurs voix ainsi que la sienne au sein de la commission et ainsi montrer la diversité des travaux déjà menés sur les indicateurs alternatifs : Jean Gadrey pose dès lors plusieurs conditions à sa participation et se fait le porte-parole de ce réseau de chercheurs (B). Ce groupe d'interlocuteurs constitue la première base sur laquelle se cristallise le réseau alternatif à la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Bientôt l'organisation se dote de soutiens, de relais, d'objectifs précis ainsi que d'un nom : le FAIR (C).

A — Doutes et méfiance vis-à-vis de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi

Logique au regard de son expertise sur le sujet, l'invitation de Jean Gadrey à participer à la commission Stiglitz a ceci d'étonnant qu'elle le met au contact d'un réseau d'économistes dont il ne se sent pas faire partie. En effet, son parcours en tant que chercheur et ses engagements intellectuels le distinguent significativement du reste des membres de la commission (1). Qui plus est, le contexte de la commission suscite une grande méfiance de la part de Jean Gadrey, notamment car celle-ci fait l'objet d'une commande de la part du président de la République Nicolas Sarkozy, mais également du fait des prises de position du chercheur, qui sont à l'opposé de celles de Jean-Paul Fitoussi (2). Cette méfiance conduit même Danielle Mitterrand — dont la fondation encadre à l'époque un travail de recherche conduit par Jean Gadrey — à écrire à Joseph Stiglitz et Amartya Sen pour leur faire part de son incompréhension et de ses doutes : les lettres qu'elle leur adresse sont parmi les premiers documents consultables dans les archives du FAIR et en constituent en quelque sorte l'acte fondateur (3).

1° Saisir la norme par l'écart : Jean Gadrey face à la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi

La participation de Jean Gadrey à la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi est intéressante, car celui-ci ne présente pas le même profil d'économiste que les autres membres. Comme indiqué au chapitre précédent, la quasi-totalité d'entre eux enseigne dans des universités anglo-saxonnes très prestigieuses, a occupé des postes à la Banque mondiale ou au sein de différents conseils d'analyse politique ou a reçu divers prix propres à la discipline. Nettement moins internationalisé, le parcours de Jean Gadrey s'inscrit au contraire dans le cadre d'enjeux symboliques propres à une autre région du champ des économistes, caractérisée par des divergences théoriques et des oppositions entre foyers intellectuels concurrents dans l'espace disciplinaire français²⁸⁸. Le simple fait d'être considéré comme « hétérodoxe » marque d'emblée une différence substantielle vis-à-vis des autres membres de la commission. En ce sens et pour ces diverses raisons, sa trajectoire présente un « écart » à la norme dominante dans le groupe, qu'elle permet donc de mieux saisir.

En termes d'hexis, Jean Gadrey ne se présente pas à nous de la même manière que les autres membres de la commission. Il ne nous reçoit pas dans son bureau, mais dans un café ; il nous offre un café et des croissants que nous mangeons en discutant. Il fait beaucoup de traits d'humour, emploie volontiers des expressions familières, s'habille simplement (polaire, baskets). Plus encore que son hexis corporelle, son rapport au monde universitaire semble très différent de celui de ses pairs dans la discipline économique : il parle plus volontiers de « trajectoire intellectuelle » que « d'expertise » concernant ses recherches et met en avant les ruptures propres à son parcours de chercheur.

²⁸⁸ Sur la distinction entre ces diverses régions du champ des économistes, voir Lebaron 2000.

Encadré n° 3.3 : Jean Gadrey

Agrégé de mathématiques, Jean Gadrey intègre d'abord l'université pour les enseigner. Mais « Mai 68 est passé par là » et donne « envie [à l'universitaire] de comprendre la société, les conflits sociaux²⁸⁹ ». Il lit « dans différents domaines : l'économie, le marxisme, Freud²⁹⁰ » et finit par reprendre des études en économie tout en enseignant les mathématiques. En 1981, il devient maître de conférences à l'université de Lille. D'abord « marxiste-keynésien », il s'intéresse aux activités de service. Il s'agit là de son premier « grand infléchissement intellectuel », puisque ses recherches le poussent à questionner la théorie « marxiste orthodoxe²⁹¹ » de la productivité du travail, ainsi que les manières dont la comptabilité nationale en rend compte. Deux livres en découlent qui contiennent la matrice de ses réflexions futures : *Les enjeux de la société de service* en 1987, et *Services : la productivité en question* en 1996. Poussé à interroger « la productivité d'un enseignant, d'un aide-soignant, et même dans le commerce, et même à la banque », il conclut au fait que « les mesures que fournit la comptabilité nationale des gains de productivité [...] reposent sur une définition arbitraire, floue, à géométrie variable et [qu']en réalité c'est le concept même qui est en cause [...]. Et alors évidemment il n'y a pas très loin d'une remise en cause de la signification du concept de productivité à la remise en cause de la croissance²⁹² ». Le fait d'interroger la notion de productivité, sa participation au Réseau d'alerte sur les inégalités (RAI)²⁹³ ainsi que son inscription dans plusieurs réseaux de recherche liés à la DARES encouragent Dominique Méda à lui commander le rapport sur les nouveaux indicateurs de Richesse mentionné au chapitre 1. Il nous explique : « c'est à l'occasion de ce travail que j'ai découvert des indicateurs qui m'ont bouleversé intellectuellement : l'empreinte écologique. J'avais bien conscience qu'il y avait des [problèmes] d'environnement, mais l'idée que les êtres humains avaient consommé plus de ressources renouvelables que la planète pouvait en fournir, j'en avais pas la moindre idée. C'est de là que vient mon virage vers l'écologie²⁹⁴ ». Quelques années après la commission Stiglitz, en 2011, Jean Gadrey confirme cette nouvelle bifurcation intellectuelle en publiant *Adieu à la croissance*, un ouvrage dont le titre fait écho aux *Adieux au prolétariat* du philosophe André Gorz et qui remet en cause les conventions sur lesquelles sont construits les chiffres du PIB et la désirabilité d'un tel objectif de politique économique, pourtant reconnu à gauche comme à droite.

Le parcours de Jean Gadrey le distingue donc nettement d'une grande partie des membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Plus que son profil en tant qu'économiste, c'est son expertise sur le sujet des indicateurs alternatifs qui lui vaut d'être invité à y participer. Cette invitation suscite chez lui un grand nombre d'interrogations, notamment liées au contexte très spécifique dans lequel naît la commission.

2° Une invitation qui suscite doutes et interrogations

Le 1^{er} février 2008, Jean Gadrey reçoit un courrier officiel de Joseph Stiglitz l'invitant à participer aux travaux de la commission. Ainsi qu'il nous le raconte :

J'étais l'un des très rares économistes français, à l'époque pratiquement le seul prof à avoir... Parce qu'il fallait être prof pour la commission Stiglitz, ils auraient pas invité Florence, et encore moins

²⁸⁹ Entretien avec Jean Gadrey, Professeur des Universités en économie à l'Université de Lille, Lille, le 10 décembre 2018.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² *Ibidem.*

²⁹³ Cf. chapitre 1.

²⁹⁴ Entretien avec Jean Gadrey, *ibidem.*

Dominique qui n'était pas économiste. À l'époque j'étais le seul à avoir écrit un livre et des articles sur les indicateurs de richesse. Ils font une commission sur les indicateurs de richesse et ils me mettent pas dedans. Au début, Fitoussi m'élimine. [...] Il savait très bien qui j'étais et c'est pour ça qu'il m'avait pas mis. Y a eu quelques protestations, y compris de gens qui avaient été nommés dans la commission [(Marc Fleurbaey en l'occurrence)] qui ont dit « quand même, c'est pas possible de pas mettre Gadrey dans la commission, c'est le seul économiste français qui a publié un bouquin sur la question ». Donc ils m'ont invité à y aller... [...] Fitoussi ne voulait pas trop déplaire à l'Élysée en nommant un altermondialiste un peu radical. Finalement ils m'ont invité à y aller²⁹⁵.

Bien que les prises de position de Jean Gadrey apparaissent comme trop radicales compte tenu de celles des autres membres de la commission, ses travaux sur la question font de lui l'un des seuls universitaires francophones à avoir développé une expertise précise au sujet des indicateurs alternatifs. D'après lui, Jean-Paul Fitoussi au départ ne souhaitait pas l'intégrer à la commission, ce que semble confirmer l'intéressé durant l'entretien réalisé avec lui. En effet, durant notre échange, ce dernier semble agacé de mes questions sur les prises de position de Jean Gadrey : il fait un geste de la main comme pour écarter le sujet et réduit le point de vue de l'économiste lillois à une forme de déclinisme décroissant.

Plus tard lors de notre échange, Jean Gadrey nous explique que Jean-Paul Fitoussi l'« avait à l'œil », et lorsque nous lui demandons pourquoi il précise que ce sont d'après lui leurs prises de position divergentes au sujet de la croissance qui les séparent. Il nous dit ainsi :

Quand même un type qui est objecteur de croissance, face à un Fitoussi qui est dingue de croissance, ça peut pas être toujours...²⁹⁶

Ce sont donc les prises de position scientifiques et politiques de Jean Gadrey qui semblent au départ pousser les organisateurs à l'écarter, mais ses recherches antérieures sur la mesure de la richesse, les indicateurs alternatifs et le savoir qu'il a accumulé sur les « mesures du progrès » poussent finalement plusieurs économistes de la commission à l'y intégrer.

Par ailleurs, Jean Gadrey reproche à Jean-Paul Fitoussi de n'avoir invité que des chercheurs ayant le grade de professeur, alors même que des chercheuses telles que Florence Jany-Catrice avaient une expertise sur le sujet, et de n'avoir invité que des économistes, alors que Dominique Méda avait relancé la question de la mesure de la richesse en France dès 1999 (« ils auraient pas invité Florence, et encore moins Dominique qui n'était pas économiste »). Il aurait aimé que des représentants d'autres disciplines soient conviés, des sociologues, mais également des chercheurs en sciences environnementales. Comme plusieurs autres

²⁹⁵ Entretien avec Jean Gadrey, *op. cit.*

²⁹⁶ *Ibid.*

chercheurs français en économie, Jean Gadrey développe un discours particulièrement critique à l'endroit de ses collègues économistes. Comme expliqué au chapitre précédent, lui ainsi que Dominique Méda se fendent tous deux d'un article mettant en cause le principe même de réunir une commission sur la thématique des indicateurs alternatifs qui ne soit composée que d'économistes (Gadrey et Méda 2009).

Encadré n° 3.4 : L'économie politique française comme champ social autonome ?²⁹⁷

La science économique française est structurée autour de rapports de force théoriques qui ont un effet important sur le fonctionnement institutionnel de la discipline. Ainsi, l'une de ses particularités consiste à accueillir une population d'économistes se qualifiant eux-mêmes d'hétérodoxes, qui contestent les fondements épistémologiques d'une économie considérée comme dominante. L'une des lignes de clivages les plus importantes qui distinguent orthodoxie et hétérodoxie françaises réside dans le fait de considérer que la science économique est ou non également une science sociale, et de revendiquer ou non une forme de pluralisme théorique dans son étude. Ainsi, des cadres théoriques tels que ceux de l'économie des conventions ou de la régulation intègrent largement les apports conceptuels et méthodologiques de la sociologie comme de la science politique. La première repose par exemple sur l'idée d'une construction sociale des conventions économiques et la seconde sur le fait que le fonctionnement du système économique est encadré par des institutions sociales dont l'existence ne dépend pas du marché. Cette spécificité a motivé en France des revendications de pluralisme dans l'enseignement de l'économie comme dans le fonctionnement du monde de la recherche. On observe ainsi une multiplication des mobilisations en ce sens après la crise économique de 2008. C'est cette même année qu'a par exemple été fondée la *Revue française de Socio-Économie*, à l'initiative conjointe de Florence Jany-Catrice, Bernard Convert et Richard Sobel. L'année suivante est fondée l'Association française d'économie politique (AFEP) qui organise un congrès tous les ans et s'appuie sur la rédaction d'un « manifeste pour une économie pluraliste ». André Orléan en sera le président de 2009 à 2017 et Florence Jany-Catrice lui succédera. Le premier sera également à l'origine du « manifeste des économistes atterrés » qui donnera lieu au mouvement d'universitaire du même nom. L'un comme l'autre ont largement contribué à structurer un enseignement pluraliste de l'économie à Nanterre puis à l'EHESS pour le premier et à Lille pour la seconde. Depuis 2010, l'AFEP porte le projet d'ouvrir une nouvelle section au Conseil national des universités (CNU) intitulée « économie et société » fondée sur un véritable pluralisme théorique et une plus grande ouverture de la discipline à des méthodes d'enquête qualitatives et/ou inductives. L'histoire de ce projet informe sur les tensions institutionnelles qui traversent le paysage de l'économie universitaire. En décembre 2014, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Geneviève Fioraso accepte d'ouvrir une nouvelle section à titre expérimental. C'est sans compter sur la mobilisation de Jean Tirole. Fort du prix Nobel qu'il obtient la même année, celui-ci écrit un courrier rendu public à la ministre pour la décourager de donner suite à une telle démarche. Il aura gain de cause puisque le décret ne paraîtra finalement jamais.

L'espace social au sein duquel évolue Jean Gadrey est donc très différent de celui des membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Sa position dans le champ des économistes, autant que ses prises de position, l'opposent à Jean-Paul Fitoussi.

²⁹⁷ L'autonomie est l'une des caractéristiques qui définissent un champ (Bourdieu 1993). Elle correspond au fait de fonctionner suivant des règles du jeu spécifiques (un *illusio*) et de proposer des capitaux symboliques différenciés et appropriables par les individus pris dans le champ.

Encadré n° 3.5 : Lectures croisées du Keynes « philosophe » et économiste

Malgré ses réticences, Jean Gadrey pense initialement pouvoir trouver avec Jean-Paul Fitoussi un terrain d'entente, lié à leur commune admiration pour la figure de Keynes et les principes économiques contenus dans son œuvre. Il pense de son côté au Keynes « philosophe » de l'ouvrage *Lettre à nos petits-enfants* (Keynes 2017 [1930]), dans lequel l'économiste décrit de façon positive la diminution progressive de la croissance économique, synonyme pour lui de satisfaction des besoins des citoyens : ainsi le temps d'activité sera de moins en moins canalisé par le travail de production de biens et services marchands et de plus en plus consacré aux relations sociales, aux activités artistiques... Lorsque Jean Gadrey joue cette carte à l'occasion d'un échange avec Jean-Paul Fitoussi en marge de la commission, celui-ci lui répond que Keynes s'est trompé d'un siècle, que tout cela ne sera possible qu'au siècle suivant²⁹⁸.

Cette méfiance est largement partagée par Danielle Mitterrand, dont la fondation France Libertés finance à l'époque une recherche que mène l'universitaire lillois. Leur réaction conjointe à l'annonce constitue l'acte originel du réseau alternatif à la commission.

3° Prise de position et méfiance vis-à-vis de la commission

Au départ, Jean Gadrey ne souhaite pas participer à la commission. Le contexte dans lequel il reçoit l'invitation de Joseph Stiglitz explique largement ses hésitations. C'est d'abord le fait que la commission soit organisée à l'initiative officielle de Nicolas Sarkozy qui offusque le chercheur. Ainsi, il se fend le 25 février d'un article dans le quotidien *Libération* intitulé « Croissance, d'une commission l'autre », cosigné par Danielle Mitterrand et André Abreu. Ce dernier travaillait alors pour France Libertés et Jean Gadrey et lui conduisaient une recherche pour le compte de l'organisation sur la mesure du bien-vivre au Brésil. Dans cet article, les trois cosignataires fustigent les directions multiples et contradictoires prises par le gouvernement : organisation du Grenelle de l'environnement d'un côté, et de l'autre commande du rapport Attali « pour la libération de la croissance », déclarations tonitruantes sur le fait d'« aller chercher la croissance avec les dents » durant la campagne présidentielle de 2007, composition libérale et productiviste du gouvernement. Tous trois soupçonnent la commission de n'être qu'un élément disparate parmi d'autres au sein d'une politique largement opportuniste, dont les objectifs se multiplient sans cohérence.

²⁹⁸ Cet épisode est relaté dans le récit d'entretien avec Jean Gadrey que constitue l'ouvrage *Contre les gourous de la croissance*. C'est Jean Gadrey lui-même qui me remet le livre, à l'occasion de l'entretien que nous avons réalisé ensemble.

Les archives du FAIR contiennent également une lettre adressée par Danielle Mitterrand à Amartya Sen. Citant plusieurs passages de l'ouvrage de l'économiste publié en français en 1999, elle écrit :

Sans pour autant entrer dans la stratégie du chef de l'État, vous espérez peut-être trouver un compromis « entre une responsabilité sociale étendue et un conservatisme financier fort » et « trouver un équilibre entre des biens de types différents ». Mais lorsque les finalités sont diamétralement opposées, parce qu'elles résultent de deux pensées dont les fondamentaux se tournent le dos, comment trouver un terrain d'entente ?²⁹⁹

Ce courrier est également l'occasion pour elle de mettre au courant l'universitaire des différentes recherches menées sur cette thématique au sein des réseaux auxquels elle-même participe :

Nous travaillons depuis des années avec le « collectif richesses » animé par Patrick Viveret en référence à vos travaux, avec des économistes français, assistés de philosophes, de penseurs reconnus, des syndicats et des ONG pour les droits de l'homme. Ce choix nous situe depuis des années en opposition radicale au choix de société préconisé par les tenants du pouvoir actuel³⁰⁰.

Le statut social de Danielle Mitterrand contribue à attirer l'attention d'Amartya Sen sur les travaux en question, et à leur donner d'emblée une légitimité forte. Celui-ci lui répond rapidement, avec des formules tout à fait déférentes.

C'est un grand honneur de recevoir ce message de vous, et je vous suis plus que reconnaissant pour l'attention que vous me portez. Je suis aussi très intéressé par le fait d'en apprendre plus sur le travail dans lequel vous vous êtes engagée ces dernières années sur la richesse collective et d'en savoir un peu plus sur votre fondation France Libertés³⁰¹.

Celui-ci justifie néanmoins sa participation à la commission et explique :

Je ne sais pas comment j'aurais jugé tout cela si j'avais été citoyen français, impliqué dans la politique française, mais je ne vois vraiment aucune raison pour laquelle en tant qu'économiste je devrais décliner une requête à participer à ce qui me semble une démarche raisonnable, présentée par quelqu'un dont les idées politiques diffèrent des miennes, mais intéressé, d'aussi loin que je puisse en juger, à saisir celles des autres³⁰².

²⁹⁹ Archives nationales, fonds « FAIR », courrier de Danielle Mitterrand adressé à Amartya, non daté.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Fonds « FAIR », courrier de réponse d'Amartya Sen à Danielle Mitterrand. Traduction originale de l'auteur : « It is a great honor to hear from you, and I am most grateful to you for the attention that you have paid to me. I am also very interested to learn about the work with which you have been involved in recent years on collective wealth and to know a bit more about your Foundation, France Libertés ».

³⁰² Fonds « FAIR », courrier de réponse d'Amartya Sen à Danielle Mitterrand. Traduction originale de l'auteur : « I do not know how I would have assessed all this had I been a French citizen, involved with French politics, but I can really see no reason why as an economist I have to decline a request for help in what looks like a reasonable pursuit, presented by someone with a different politics from mine but with an interest, as far as I can see, in reaching out to the others ».

Ainsi, le Nobel d'économie justifie le bien-fondé de sa participation en tant qu'« expert » à la commission, bien que ses opinions politiques diffèrent de celles du président de la République. Il prend néanmoins la peine de répondre à Danielle Mitterrand, et entend s'intéresser de près, qui plus est, aux réseaux d'expertise alternatifs qu'elle mentionne.

La réaction de Danielle Mitterrand comme celle de Jean Gadrey proviennent également d'une impression de « court-circuit » imposé par la Présidence de la République. Ainsi que l'écrit l'universitaire dans son blogue du journal *Alternatives économiques* le 15 janvier 2008, la commission est réunie avant même que ne soit rendu le rapport Muet-Mariton sur la statistique publique, mentionné au chapitre précédent³⁰³. Par ailleurs, son objectif empiète également sur celui de la Commission nationale de l'information statistique, qui poursuit ce même dessein de confronter les points de vue de statisticiens et d'éclairer le débat public sur ces enjeux. Cette dernière héberge en particulier un colloque qui porte sur le décalage entre indicateurs et perceptions de la population, qu'organise Philippe Frémeaux du journal *Alternatives économiques* et au sein duquel Pierre-Alain Muet vient présenter ses travaux.

L'invitation faite à Jean Gadrey de participer à la commission suscite chez lui doute et méfiance. Si son profil tranche avec celui des autres membres, c'est moins de cela qu'il s'agit que d'une crainte de voir le rapport issu de la commission se faire récupérer et légitimer l'action politique de l'exécutif en place. Il trouve en Danielle Mitterrand une alliée avec laquelle critiquer publiquement la démarche du président de la République. Puis il s'adresse à ses collègues pour leur faire part de ses hésitations quant à rejoindre la commission.

³⁰³ cf. chapitre 2.

B – Négociier collectivement la participation de Jean Gadrey : la construction d'un rôle de porte-parole des « réseaux et collectifs "exclus" »³⁰⁴

Si Jean Gadrey accepte finalement de participer à la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, il hésite cependant longtemps. Ses interrogations quant au bien-fondé de son concours le poussent à s'adresser à plusieurs collègues, qui forment la première ébauche de ce qui deviendra ensuite le réseau FAIR. D'abord majoritairement encouragé à rejoindre la commission pour faire entendre une voix alternative à celles des économistes *mainstream* qu'il s'attend à y trouver (1), Jean Gadrey développe conjointement avec ses interlocuteurs une stratégie visant à conditionner sa participation à l'organisation de rencontres entre la société civile et les membres de la commission. Ainsi l'universitaire entend faire découvrir à ces derniers la richesse des travaux déjà entrepris sur les indicateurs alternatifs, et se faire le porte-parole de ce qu'il nomme « les réseaux et collectifs "exclus" » (2).

1° Participer pour faire entendre sa voix : Jean Gadrey encouragé à rejoindre la commission

Début janvier, Jean Gadrey reçoit plusieurs mails de la part des collègues dont l'objet indique « Boycott de la commission Stiglitz ! » précédé de la mention « [RE] » qui signifie « réponse ». Si le mail original n'apparaît pas dans les archives, il semble évident que l'universitaire prévoyait au départ de ne pas participer à la commission. Les réponses à son mail le confirment, mais les personnes auxquelles il est adressé l'encouragent au contraire à y participer. Le 13 janvier 2008 par exemple, Patrick Viveret (déjà mentionné dans la lettre de Danielle Mitterrand à Amartya Sen) lui écrit :

Une fois n'est pas coutume mon cher Jean j'ai un amical désaccord avec toi. [...] Je trouve que ta position risque de gâcher une opportunité non négligeable en proposant d'entrée un boycott de la commission Stiglitz. [...] il faut en discuter avec Joseph Stiglitz qui a besoin de mieux connaître ce qui s'est déjà fait en France et ne pas le laisser enfermer dans une commission tenue par des économistes et des statisticiens classiques. [...] Rien n'empêche, ce doit être au contraire une exigence à poser — et ce peut être à l'initiative des mouvements civiques et sociaux auxquels nous participons les uns et les autres — que d'organiser un débat citoyen actif autour de cette commission présidée par l'un des critiques les plus durs de ce qu'il a lui-même appelé « le fondamentalisme marchand ». [...] Nous avons besoin que

³⁰⁴ Courriel de Jean Gadrey adressé à ses collègues (Dominique Méda, Marc Humbert, Dominique Plihon, Pierre Concialdi, Jean-Marie Harribey, Jacques Cossart, Fabrice Flipo, Georges Menahem, Michel Husson, Geneviève Azam, Florence Jany-Catrice, Pierre-Jean Lorens, Jean Fabre, André Abreu, Catherine Legna, Danielle Mitterrand, Paul Ariès, Jacques Freyssinet, Patrick Viveret, Pascal Petit, Bernard Guibert, le 6 février 2008. Cette liste évolue au fur et à mesure : dans les notes qui suivront, nous indiquerons « à ses collègues ».

le problème des indicateurs devienne un véritable enjeu de débat public et la présence de deux prix Nobel d'économie qui ont commencé ces dernières années à ouvrir une brèche dans la chape de plomb du néo-capitalisme autoritaire n'est pas à négliger. [...] [C]ette commission Stiglitz est une excellente occasion de montrer l'impasse de l'approche Attali sur la glorification de la croissance³⁰⁵.

Ainsi, Patrick Viveret encourage au contraire Jean Gadrey à participer à la commission. Pour lui, Amartya Sen et Joseph Stiglitz participent à « ouvrir une brèche » dans ce qu'il nomme le « néo-capitalisme autoritaire » : il leur reconnaît donc à tous deux des prises de position critiques de premier plan. Il justifie la démarche de Joseph Stiglitz en rappelant sa prise de position contre le « fondamentalisme marchand » et en invoquant le danger qu'il ne s'entoure exclusivement d'économistes et statisticiens « classiques ». Cet extrait permet de rendre compte du vocable commun à Patrick Viveret et Jean Gadrey, pour lesquels les prises de position critiques vis-à-vis de l'allant de soi de l'économie *mainstream* comptent plus encore que la démarche technique de recherche d'indicateurs alternatifs.

Il faut également souligner la prise de position de Patrick Viveret au sujet du rapport Attali remis au président de la République le 23 janvier 2008, commune à Jean Gadrey comme à Danielle Mitterrand. Dans les archives du FAIR, deux dossiers sont consacrés à ce rapport sur les 9 présents : l'un constitue le rapport proprement dit et l'autre contient diverses analyses critiques proposées par des économistes et activistes de gauche.

Encadré n° 3.6 : Le rapport Attali pour la libération de la croissance française

En 2007 l'ancien conseiller de François Mitterrand, Jacques Attali, se voit commander par le président de la République Nicolas Sarkozy un rapport sur la libération de la croissance française, toujours dans le cadre de « l'ouverture à gauche » du Président de la République. Son objet tranche nettement avec la thématique qui rassemble les membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi puisqu'elle s'intitule « commission pour la libération de la croissance française ». Sans que l'on puisse savoir si l'exécutif a participé à la sélection des participants, on peut juger que la commission regroupe des personnalités *a priori* moins critiques des directions impulsées par le chef de l'État. Sur les 44 membres sélectionnés par Jacques Attali, la commission compte seulement trois économistes universitaires, tous membres du CAE (Philippe Aghion, Christian de Boissieu et Jacques Delpla). Les autres sont essentiellement PDG ou présidents de Conseils d'administration d'entreprises françaises, à l'exception de quelques intellectuels médiatiques. Le rapport énumère un nombre important de propositions, 346. Celles-ci ont pour fil directeur la libéralisation des services publics et l'ouverture à la concurrence de certains secteurs économiques franchisés (taxis, notaires, etc.).

Pour Jean Gadrey comme Patrick Viveret, c'est fondamentalement le fait de sacrifier à l'idée d'une dérégulation généralisée de l'économie pour relancer la croissance qui est mise en cause. Danielle Mitterrand semble en parfait accord avec la position de Patrick Viveret. Dans la marge des feuillets qui retranscrivent les échanges de mail, elle souligne la deuxième

³⁰⁵ Fonds « FAIR », courriel de Patrick Viveret adressé à Jean Gadrey, le 13 janvier 2008.

phrase (« Joseph Stiglitz qui a besoin de mieux connaître... ») et inscrit dans la marge : « stratégie : participation ou pas ? ». Ces feuillets ouvrent d'ailleurs le classeur sur lequel est inscrit « Stratégie » : la question stratégique est donc de savoir si Jean Gadrey devrait ou non participer à la commission, et dans le cas où il le ferait, comment et pour promouvoir quel agenda.

En poursuivant notre lecture des archives, nous observons que les réactions des autres destinataires du message de Jean Gadrey vont presque toutes dans le même sens. Le chercheur CNRS George Menahem écrit ainsi le 14 janvier :

Si cette initiative du monarque se concrétise, il n'est pas évident que les expertises qu'elle suscitera seront moins pertinentes que les autres expertises [...] de l'OCDE et de la Commission européenne que Jean connaît bien pour y avoir participé et dont il sait combien elles sont loin du débat avec les confédérations syndicales présentes au CNIS. [...] Il n'est pas évident non plus que ses travaux ne pourraient pas être bonifiés par de larges débats que le petit père Joseph Stiglitz est tout à fait capable d'organiser. [...] La question n'est-elle pas plutôt de savoir comment utiliser, voire détourner les moyens intellectuels et financiers qui seraient consacrés à cette initiative, ceci afin de produire un large débat que nous aurons à cœur de développer et transformer, en particulier sur la mesure des besoins sociaux et environnementaux et les insuffisances du PNB ?³⁰⁶

George Menahem formalise ainsi l'idée d'une participation stratégique pour faire entendre une voix sinon réduite au silence : *voice* plutôt qu'*exit* pour reprendre la typologie d'Albert Hirschman, qu'il cite entre parenthèses dans son mail (Hirschman 2004 [1970]). Pour lui, l'expertise de la commission ne se distinguerait probablement pas de celles de l'OCDE et la Commission européenne qui se positionnent également sur le sujet, et Joseph Stiglitz serait quant à lui en mesure de donner un tour plus critique à ses résultats. La participation de Jean Gadrey serait donc dès lors un moyen d'orienter la réflexion dans ce sens. Dans le même ordre d'idée, Pierre-Jean Lorens, directeur du développement durable, de la prospective et de l'évaluation au conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, lui recommande ainsi d'accepter la proposition de Stiglitz sous la forme d'un « oui de combat ». Presque tous les destinataires du message de Jean Gadrey abondent dans ce sens : ainsi de Marc Humbert, professeur des universités en économie à Rennes et membre fondateur du réseau Pekea³⁰⁷, de Jean Fabre,

³⁰⁶ Courriel de Celina Whitaker à la liste de diffusion du collectif Richesses, le 14 janvier 2008.

³⁰⁷ Pekea est une ONG qui regroupe plus de mille membres dans une cinquantaine de pays, auxquels le Conseil Économique et Social de l'ONU a octroyé un caractère consultatif en 2006. L'ambition de l'association est de repenser l'économie à partir de regards croisés de différentes disciplines de sciences sociales et de mettre au centre de ses finalités la personne humaine. C'est sous l'égide de Pekea que se développe le projet ISBET dans la région Bretagne. cf. chapitre 5.

directeur adjoint du bureau du PNUD à Genève, de Jacques Cossart, économiste et membre du conseil scientifique d'Attac, d'André Abreu de Almeida, philosophe et économiste du développement de formation et chargé de projet à la fondation France Libertés et de Fabrice Flipo, professeur de philosophie et spécialiste des questions de crise climatique et de technologies.

Seuls Jean-Marie Harribey et Bernard Guibert semblent réticents au départ, l'un maître de conférences en économie à l'université de Bordeaux et l'autre statisticien à l'INSEE : le premier formule plusieurs critiques à l'endroit de Stiglitz comme de Sen, leur reprochant pour l'essentiel leur trop grande proximité avec le paradigme néoclassique ; tandis que le second attaque la récupération de la question par des économistes qui méconnaissent les travaux des statisticiens français sur le sujet (il mentionne notamment André Vanoli et François Fourquet).

Ainsi, la majorité des interlocuteurs auxquels Jean Gadrey s'ouvre sur ses hésitations l'encourage à participer à la commission. Il s'agit de faire entendre leur voix au milieu d'économistes qui ne connaissent pas leurs travaux ni la richesse des recherches déjà menées sur les indicateurs alternatifs. Mais cette participation n'est pas envisagée comme un blanc-seing : les hésitations de Jean Gadrey le poussent avec ses collègues à poser des conditions à son concours. Il envisage dès lors son rôle comme celui d'un « porte-parole ».

2° Une participation au conditionnel : hésitations collectives et constitution d'un réseau « alternatif »

Le courrier adressé à Jean Gadrey suggère un délai de dix jours pour répondre à l'invitation et décider s'il participera ou non à la commission Stiglitz. L'économiste hésite et change plusieurs fois d'avis. Le 2 février, Jean Gadrey écrit à la liste de ses destinataires ainsi constituée :

Vous savez que j'ai pris une position conditionnant (à mes yeux) la participation à cette initiative à deux garanties : une composition suffisamment ouverte à la « société civile », et une indépendance totale vis-à-vis des pressions de l'Élysée. Sur le second point, la lettre de Stiglitz semble donner des garanties, tout comme les noms des trois économistes qui vont animer les travaux, à qui je fais a priori confiance. Mais sur le premier point, je n'ai pas d'éléments. [...] Je ne souhaite pas me déterminer seul, mais m'inscrire dans un collectif de pression pour que changent réellement nos instruments d'évaluation de

la richesse. Un collectif qui pourrait agir et s'exprimer en parallèle des travaux de la commission et pas seulement à l'intérieur³⁰⁸.

Jean Gadrey fait de sa participation à la commission un enjeu collectif. Il souhaite que ses interlocuteurs et lui-même entreprennent de faire « pression » sur la commission pour en infléchir les résultats. Pour commencer, il imagine de conditionner auprès de Joseph Stiglitz sa participation à deux éléments : l'indépendance vis-à-vis de l'Élysée et l'ouverture à la société civile. Pour autant, cette résolution n'est pas exempte d'hésitation pour l'économiste. Ainsi, cinq jours plus tard, il écrit à ses collègues :

Je suis maintenant convaincu qu'il ne faut pas que je participe à cette commission. [...] Les inconvénients de ma participation me semblent nettement plus importants que les avantages éventuels que certains d'entre vous ont mentionnés. Si j'acceptais, je n'aurais guère d'influence sur les travaux d'un groupe anglo-saxon, la pure situation d'informateur serait intenable et de peu d'efficacité [...] [et] je ne néglige pas le risque d'apparaître comme une caution à une opération politicienne que je condamne. Il faut que ces gens-là sachent qu'un « Forum des indicateurs de bien-être » (marque non déposée) va se dérouler en parallèle, non pas contre eux, mais avec l'intention d'exprimer autre chose que des vues d'économistes experts, ce qu'ils ne sont pas d'ailleurs puisque sur les sept Français invités le 15 février, deux seulement ont à ma connaissance travaillé sur la question des indicateurs alternatifs, Marc Fleurbaey et moi. Comme je n'en serai pas, on peut dire que le groupe français de la commission sera composé à plus de 80 % de non-spécialistes de la question, nommés à la place de personnes compétentes qui existent en grand nombre. Je pensais aller à la réunion dite informelle du vendredi 15, limitée aux sept nominés français [...] pour que nous puissions prendre l'initiative [de les] inviter [ainsi que] Stiglitz à notre « forum ». Le « nous » devrait concerner bien d'autres personnes que celles de notre liste imparfaite et réduite, il faut maintenant activer des réseaux³⁰⁹.

Ce mail collectif est riche d'informations. Outre les hésitations de Jean Gadrey à participer à la commission, ce dernier y définit déjà le rôle qui sera le sien durant les échanges de la commission : celui d'informateur auprès de son groupe de collègues. L'économiste craint en effet de n'avoir aucune influence sur le groupe « anglo-saxon » et de voir sa participation être utilisée comme une caution de la politique de Nicolas Sarkozy. Plus encore, il craint un dévoiement de la réflexion sur les indicateurs alternatifs lié au fait que la plupart des participants sont des « économistes experts » et ne sont pas « spécialistes de la question ». Tous ces arguments convergent pour lui vers l'idée de mettre en œuvre un « Forum » alternatif qui se déroulerait « en parallèle [...] avec l'intention d'exprimer autre chose ». On voit donc émerger à ce moment précis l'idée d'un groupe dont l'objectif serait de formuler une prise de position collective alternative à celle de la commission.

³⁰⁸ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 2 février 2008.

³⁰⁹ *Ibid.*

Il écrit ensuite une lettre à Joseph Stiglitz pour exposer les conditions de sa participation à la commission³¹⁰. Considérant que l'indépendance vis-à-vis de l'Élysée semble acquise (l'une de ses deux conditions), et observant que la commission ne serait composée que d'« experts économistes », il formule pour exigence principale que des rencontres avec la société civile soient organisées. L'écriture de cette lettre est collaborative puisque plusieurs membres du groupe la relisent — notamment Marc Humbert et Dominique Plihon, professeur à Paris XIII et membre du conseil scientifique d'Attac. George Menahem participe également et formule des propositions afin de donner au texte un tour plus diplomatique et d'y insérer divers points relatifs à l'ouverture du débat en dehors de la commission. Ce dernier insiste pour que Jean Gadrey participe :

Au mieux, il [JS] nous donnera des moyens d'organiser un travail parallèle [...] Au pire tu perdras quelques heures passées à écouter la répétition de certaines langues de bois que tu connais déjà. [...] Sarko [veut] agiter quelques Nobels symboliques. [...] Ta lettre à JS est bien. Tu pourrais peut-être rajouter un paragraphe pour suggérer l'importance des travaux empiriques qui ont déjà été réalisés par tes French collègues sur le sujet, et ceci à diverses échelles nationales, internationale ou régionale, et une autre sur l'utilité d'une émulation entre les travaux du groupe alternatif que tu proposes et de sa grande Commission. Il serait peut-être utile aussi que tu te rattaches davantage aux ambitions de JS concernant sa recherche d'une new metrics of success et d'une mondialisation de ses bénéfices³¹¹.

Convaincu par ces arguments, mais inquiet à l'idée que la commission puisse ne se composer que des « seuls réseaux de Fitoussi », qu'il imagine orthodoxes et libéraux, Jean Gadrey se résout donc à participer afin d'informer les membres de la commission des travaux déjà réalisés sur ce sujet. De surcroît, il envisage à ce stade de « faire pression pour une composition plurielle » de la commission. Il reçoit un coup de téléphone de Jean-Paul Fitoussi le 6 février qui rejette l'idée d'une modification de la liste des participants. Jean Gadrey retranscrit la conversation à ses interlocuteurs. Son argument tient au fait que la commission serait composée de « scientifiques internationaux » (Jean Gadrey ajoute des guillemets à « scientifiques » lorsqu'il retranscrit l'entretien à ses collègues) : « vous comprenez qu'avec seulement sept français... »³¹² lui aurait répondu Jean-Paul Fitoussi au sujet du possible ajout de Dominique Méda et Patrick Viveret à la liste des participants. Néanmoins l'idée d'une discussion des membres de la commission avec les réseaux de la société civile est acceptée. Par ailleurs, Jean Gadrey se voit convié à une réunion à l'OFCE le 15 février, avec les membres

³¹⁰ Celle-ci est reproduite dans les archives. Courrier de Jean Gadrey adressé à Joseph Stiglitz, non daté.

³¹¹ Courriel de Georges Menahem adressé à Jean Gadrey, le 8 février. Les membres de la liste de diffusion sont en copie.

³¹² Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 6 février 2008.

francophones de la future commission. Les noms qui lui sont donnés le rassurent largement : il mentionne Jean-Philippe Cotis, François Bourguignon, Marc Fleurbaey, Philippe Weil, assortissant la liste de commentaires globalement positifs. Dans le même mail, il indique à ses collègues qu'il compte participer « pour être un porte-parole décidé et sans compromission des réseaux et collectifs “exclus” dont vous faites partie »³¹³.

Encouragé par ses collègues, Jean Gadrey décide finalement de participer à la commission pour faire entendre leur voix : il envisage sa participation comme celle d'un porte-parole. Sur la base de ces échanges de mails se forme progressivement un réseau d'interlocuteurs sur lequel il va s'appuyer durant la période que dure la commission. Ce réseau se cristallise progressivement sous la forme d'un collectif organisé : le FAIR.

C — La cristallisation d'un réseau « alternatif »

Au gré des discussions entre les membres de ce réseau de soutien à Jean Gadrey émerge progressivement l'idée de formaliser ces échanges et de créer un organisme dont l'objectif serait de faire contrepoids à la commission et de valoriser les recherches déjà menées sur les indicateurs alternatifs. Il s'agit dès lors de réfléchir sur les buts dont se doterait cette organisation ainsi que sur les associations et groupes sur lesquels elle pourrait s'appuyer (1). Une dynamique d'interaction émerge alors qui voit l'organisation se cristalliser au fur et à mesure de ses interactions avec la commission Stiglitz et ses membres : ainsi la première réunion où des membres se retrouvent pour parler de vive voix a lieu juste avant que Jean Gadrey ne rencontre les membres francophones de la commission (2). La première réunion officielle a lieu peu après et le nom FAIR est choisi pour désigner le réseau d'acteurs : un certain nombre de représentants s'y retrouvent et les grandes orientations stratégiques du « Forum » y sont établies (3).

³¹³ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 6 février 2008.

1° Un réseau « alternatif » à la recherche de soutiens et de relais

Georges Menahem insiste sur le fait de formaliser le groupe pour réfléchir à la question des mesures alternatives de la richesse de façon parallèle et proposer une contre-expertise à celle de la commission. Reprenant ainsi un mail de Catherine Légna, il écrit :

Comme le souligne Cathy, c'est cette modalité d'association qui peut être riche de possibilités, pour autant que Jean arrive à négocier avec JS l'institutionnalisation d'un tel dispositif bicéphale : la Commission (avec un C majuscule comme l'écrit JS) et autre « commission alternative » (titre qui me paraît plus vendable que « commission de vigilance » ou « collectif de pression » où l'on voit trop nos gros sabots). Cette dernière aurait tout à gagner à être soutenue, comme le propose encore Cathy, le plus officiellement possible par des organes de presse style Alteréco voire, dans un style plus académique, par la Revue de l'OFCE. Elle aurait aussi intérêt à voir ses résultats discutés dans un cadre bien plus large tel celui du CNIS, ce qui peut être acté dans la lettre de mission de JS. S'il est possible d'acter aussi que ses travaux seront l'occasion de discussions avec le RAI, les syndicats, voire au sein de la « société civile » (laquelle comprend Attac, Utopia, etc.) ce serait encore mieux. Que Jean voit ce qu'il peut demander et obtenir ».

L'idée de Georges Menahem s'inscrit donc dans la continuité de la proposition de Jean Gadrey d'incarner une expertise alternative au sujet des indicateurs grâce à la formalisation d'un groupe réunissant les différentes personnes présentes sur cette liste de mails. Actant le foisonnement des travaux sur le sujet parmi les membres de ce groupe, il suggère de recourir aux ressources d'autres organisations susceptibles de soutenir le projet. Ainsi, le journal *Alternatives économiques* est d'emblée présenté comme le support idéal de la diffusion médiatique d'une telle initiative.

Encadré n° 3.7 : Alternatives économiques

Fondé en 1980 par l'économiste Denis Clerc, le mensuel *Alternatives économiques* a pour intention de contrer le discours thatchérien incarné dans la formule « There is no alternative », qui cherche à masquer des choix politiques derrière l'idée d'une fatalité de lois économiques incontestables. En puisant dans des travaux d'inspiration néo et postkeynésienne, ainsi que régulationniste, la revue entend promouvoir d'autres conceptions de l'économie susceptibles d'encadrer un discours politique. Progressivement, la revue a pris un tournant résolument favorable à la couverture des questions écologiques, en attestent les deux blogues qu'héberge le site de la revue animée par Jean Gadrey et Éva Sas.

La revue de l'OFCE, l'organisme d'où proviennent une bonne partie des rapporteurs de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, est également suggérée pour assurer la diffusion de la réflexion sur le plan académique. Il s'agit également pour ce groupe d'universitaires de valoriser ce travail d'ordre académique sur le plan militant, et donc de s'adresser aux diverses

entités qui entendent lutter avec les nombres pour plaider en faveur de plus de justice sociale : ainsi du RAI, d'ATTAC et d'Utopia³¹⁴.

Sous la forme de postscriptums Georges Menahem propose également : d'en parler à Guillaume Duval, alors journaliste au mensuel *Alternatives économiques* ; de se regrouper avant le mois d'avril pour débattre « de nos objectifs, de nos méthodes de débat et de travail » et de « sérier les problèmes (théorie de la valeur, origine de la richesse, micro/macro, etc.) » ; de constituer une bibliothèque de ressources à partir des travaux des uns et des autres. Autrement dit, le chercheur CNRS propose de formaliser l'organisation du « Forum » proposé par Jean Gadrey en ouvrant une discussion sur sa raison d'être et son fonctionnement, ainsi que sur les débats qui traversent ses membres sur les notions de valeur ou de richesse. Plus encore, il s'agit de capitaliser sur les recherches déjà effectuées par les membres du groupe et de s'assurer de canaux de diffusion des positions établies au sein du groupe.

De son côté, Patrick Viveret encourage à formaliser le réseau à partir de : « la liste que tu as constituée et celle des associations regroupées dans le "collectif richesses" (constitué côté associatif lors de la mission nouveaux facteurs de richesse à laquelle nous avons participé tous les deux) [qui] constitue déjà un premier socle de regroupement ». Ce sera rapidement chose faite.

Les membres du réseau cherchent donc des appuis auprès de diverses organisations et entendent préciser le périmètre des questions qui les réunissent. L'interaction avec les organisateurs de la commission Stiglitz va notamment accélérer ce processus de structuration : le « Forum » naît largement en réponse à la première réunion des membres francophones de la commission à laquelle est convié Jean Gadrey.

³¹⁴ Concernant le RAI, ATTAC et Utopia, voir le chapitre 1.

2° Premières réunions avec les participants de la commission et avec les membres du « Forum »

D'autres destinataires s'ajoutent bientôt au fil de mails du groupe. En prévision de la réunion du 15 février à l'OFCE avec les membres de la commission Stiglitz, Jean Gadrey propose à ses collègues de se réunir entre eux afin d'élaborer un discours collectif à exposer qui mettrait en avant les acquis de la recherche au sein de leurs réseaux. Il avait posé comme condition auprès de Joseph Stiglitz qu'un dialogue se noue entre les membres de la commission et la « société civile ». Afin de préciser ce qu'il entend par ce terme, l'économiste demande à ses collègues de réunir des listes de chercheurs, associations et ONG ayant participé aux travaux de recherche sur les indicateurs alternatifs : Fabrice Flipo mentionne l'association les Amis de la Terre qui avait alors republié un texte daté de 1995 contenant une critique des indicateurs. Il mentionne également le courant *Ecological Economics* et la revue qui lui est associée³¹⁵, ainsi que l'IFEN³¹⁶, l'association 4D³¹⁷, le BIP40³¹⁸ et le collectif *Richesses*³¹⁹. Marc Humbert mentionne quant à lui les Agendas 21³²⁰ et les collectivités territoriales.

Une fois établie l'idée du Forum et définis les contours de la société civile qu'il entend représenter, le groupe d'universitaires s'organise afin de parler d'une seule voix à l'occasion de la rencontre à l'OFCE. Un premier groupe se réunit le matin du 15 au restaurant Le Solférino, dans le septième arrondissement de Paris, non loin de l'adresse à laquelle Jean Gadrey a rendez-vous avec les membres francophones de la commission. Jean Gadrey compose une liste de participants qui regroupe Patrick Viveret, Bernard Guibert, George Menahem, Fabrice Flipo, Pierre Concialdi (lié à Attac et membre du RAI), Jean Fabre, Florence Jany-Catrice (cf. chapitre 1), Jacques Cossart et Dominique Méda. Le mail précise avec humour que « la langue officielle du déjeuner sera le français », pour souligner le contraste

³¹⁵ cf. chapitre précédent.

³¹⁶ Fondé en 1991, l'Institut Français de l'ENvironnement produit pour le ministère de l'Écologie des statistiques ainsi que des évaluations relatives à l'environnement. Il est remplacé en 2008 par le SDES (Service de la donnée et des études statistiques) à l'occasion de la création du CGDD (Commissariat Général au Développement Durable).

³¹⁷ L'association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement durable) est créée en 1992 suite au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro. Elle se donne pour objectif d'éclairer le débat public sur la question du développement durable et de proposer des idées et solutions dans ce domaine.

³¹⁸ cf. chapitre 1.

³¹⁹ cf. chapitre 5.

³²⁰ cf. chapitre 1.

avec les réunions à venir de la commission. À l'issue de cette première rencontre se dessine la liste des acteurs dont le travail sera présenté aux membres de la commission, ainsi que la stratégie pour inciter cette dernière à organiser des rencontres avec la société civile. Après cette première rencontre des membres du Forum, Jean Gadrey se rend dans le bureau de Jean-Paul Fitoussi pour rencontrer les futurs participants francophones à la commission.

Le soir du 15, Jean Gadrey résume ainsi la réunion à ses collègues : « 10 personnes, all white males, moyenne d'âge 60 ans, dans le grand bureau de JP Fitoussi en front de Seine. Donc une fidèle représentation de la société ». Outre ses réserves sur la composition de la commission, il fait part de plusieurs « bonnes surprises », parmi lesquelles la participation d'Enrico Giovannini, *head of department* à l'OCDE « très influent et percutant, d'accord avec nos idées et sur le fait d'avoir un processus participatif ». Il se montre satisfait de ce que déclare Stiglitz au sujet du caractère politique de la collecte de données, des erreurs d'appréciation dues au PIB qui poussent à admirer les États-Unis qui « ont le pire système de santé [mais] le plus gros PIB ». « De quoi boire du petit lait », ajoute-t-il. Il précise : « ce que je connais de nombre d'entre eux me conduit à un jugement moins pessimiste qu'il y a quelques jours ». Il est néanmoins réservé quant au caractère expert et peu démocratique du processus et voit dans cet exercice « une commission assez technique [...]. Et si c'est trop technique, ceux qui ne souhaitent que des aménagements limites peuvent l'emporter sur les autres ». De même, il rapporte que le regard que portent les personnes présentes sur les travaux de recherche qu'il leur expose — les siens et ceux des membres du Forum — est plutôt circonspect : « La tendance spontanée d'une partie de ces gens est de nous prendre pour des gens peut-être sympa, mais pas très sérieux. »

Rassuré sur la composition de la commission, Jean Gadrey se montre plus inquiet quant au crédit que les organisateurs donneront à ses positions sur les indicateurs alternatifs, ainsi qu'à celles de ses collègues. Dès lors, il envisage donc d'organiser un collectif solide afin de faire contrepoids à la commission, en le dotant d'un nom, de missions précises et en organisant des réunions régulières entre ses membres. C'est ainsi que naît le Forum pour d'autres indicateurs de richesse.

3° Organiser le réseau : la naissance du Forum pour d'autres indicateurs de richesse

Se met dès lors en place l'idée de créer un collectif sur la base de cet échange, afin de démontrer le sérieux des travaux existant et de profiter de l'exposition médiatique de la commission Stiglitz. Une première réunion de ce « Forum » est donc prévue le mardi 11 mars dans les locaux de France Libertés, avec le soutien de Danielle Mitterrand. Il s'agit de mettre en évidence qu'il existe une réflexion sur le sujet « comme l'a fait avec succès le « collectif ACDC » (autres chiffres du chômage), que Jean Gadrey donne en exemple. Celui-ci naît en effet des efforts conjoints d'économistes et de sociologues afin de politiser leur expertise et de proposer une lecture alternative de la problématique du chômage à l'appui de données renouvelées sur le sujet. Les archives du FAIR contiennent un compte-rendu détaillé de cette réunion³²¹, qui mentionne notamment le parcours des différents participants. Le tableau suivant reproduit cette liste.

³²¹ Compte-rendu écrit de la réunion du 11 mars 2008 dans les locaux de la Fondation France Libertés.

Tableau n° 3.1 : Les participants à la réunion du FAIR le 11 mars 2008

Nom	Position sociale	Expérience relative aux indicateurs alternatifs
Jean Gadrey	Professeur des universités en économie à Lille	Rapport de 2003 et ouvrage de 2005 sur les Nouveaux Indicateurs de Richesse
André Abreu	Chargé de mission à France Libertés	Travail conjoint avec Jean Gadrey sur la mesure du bien-vivre au Brésil
Danielle Mitterrand	Présidente de la Fondation France Libertés	Droits humains
Catherine Légna	Fondation France Libertés	Droits humains
David Flacher	Maître de conférences à Paris XIII	Utopia
Fabrice Flipo	Maître de conférences en philosophie	Les amis de la Terre
Marc Humbert	Professeur des universités en économie à Rennes	Pekea, projet ISBET ³²²
Michel Renault	Maître de conférences en économie à Rennes	Pekea, projet ISBET
Bernard Guibert	Statisticien à l'INSEE et membre du CNIS, auparavant au ministère de l'Environnement	Pénombre ³²³ , Attac, Entropia ³²⁴
Georges Menahem	Chercheur en économie de la santé au CNRS	Indicateurs de sécurité économique, Fondation Copernic, Attac.
Pierre Concialdi	Chercheur économiste à l'IRES	RAI, ACDC
Patrick Viveret	Philosophe de formation, Maître de requêtes à la Cour des comptes,	Président du collectif Richesses, Sol.
Céline Whitaker	Coordnatrice du projet SOL (monnaies locales), lié au collectif Richesses	Collectif Richesses, SOL, expérience du Produit intérieur doux (PID) ³²⁵ .
Gilda Farrel	Conseil de l'Europe	Mission conjointe avec l'OCDE sur la construction d'indicateurs de bien-être
Samuel Thirion	Conseil de l'Europe	Indicateurs de cohésion sociale, expérimentations à Mulhouse et Trento en Roumanie

Source : tableau réalisé par l'auteur à partir de la liste contenue dans les archives du FAIR

³²² Sur l'ISBET, voir le chapitre 5.

³²³ Le nom renvoie aux termes « pénal » et « nombres » : il s'agit d'un réseau de réflexion sur les statistiques pénales.

³²⁴ La revue *Entropia* réunit des contributions théoriques et politiques sur la thématique de la décroissance. Elle ne paraît plus à ce jour.

³²⁵ Au sujet du Produit Intérieur Doux, voir le chapitre 5.

Tableau n° 3.1 : (suite)

Invités, mais absents		
Florence Jany-Catrice	Maîtresse de conférences en économie à Lille	Rapport de 2003 et ouvrage de 2005 sur les nouveaux indicateurs de richesse
Pierre Jean Lorens	Directeur du développement durable, de la prospective et de l'évaluation au conseil régional du Nord-Pas-de-Calais	Expériences de territorialisations des indicateurs dans la région Nord-Pas-de-Calais
Aurélien Boutaud	Docteur en sciences de l'environnement et consultant indépendant	Expériences de territorialisations des indicateurs dans la région Nord-Pas-de-Calais
Iuli Nascimiento	Chargé d'études sur le développement durable à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France.	Région Île-de-France, projet de régionalisation d'indicateurs (IDH)
Philippe Frémeaux	Journaliste à Alternatives économiques (autrefois maître de conférences en économie)	Économiste
Dominique Méda	Directrice de la Mission d'Animation de la Recherche à la DARES	À l'origine du rapport de 2003 sur les nouveaux indicateurs de richesse

Source : tableau réalisé par l'auteur à partir de la liste contenue dans les archives du FAIR

Outre la liste des participants, le compte-rendu contenu dans les archives du FAIR permet de découvrir les idées de nom proposés pour désigner l'organisation naissante : FAIR (Forum pour d'autres indicateurs de richesse), DÉSIR (Débat sur les indicateurs de richesse), PLAISIR (PLAteforme d'Initiative Sur les Indicateurs de Richesse), Collectif IPAUP (Indicateurs Participatifs AU-delà du Pib), GIAC (Groupe pour des Indicateurs Alternatifs Citoyens) sont les acronymes proposés. Ces différentes idées de nom donnent déjà une idée de la tonalité que les membres cherchent à donner à leur initiative : ils soulignent les dimensions participative, collective, citoyenne, et proposent de mettre en avant les idées de justice (*fair*), de désir ou de plaisir, à rebours de l'imagerie traditionnellement associée à la statistique et aux questions économiques.

L'objectif revendiqué de ce réseau est néanmoins détaillé plus précisément par les participants. « Le rapport Stiglitz est important, mais secondaire par rapport au collectif », est-il indiqué d'emblée : le but sera donc de promouvoir les indicateurs alternatifs sans nécessairement se contenter de produire une contre-expertise. Pierre-Jean Lorens veut insister sur les valeurs sociales qui sous-tendent les indicateurs ; Patrick Viveret sur la richesse liée à la confrontation des points de vue dans le cadre du Forum — il parle aussi d'une « opération de récupération de la commission Stiglitz » ; David Flacher insiste quant à lui sur

le caractère médiatiquement communicant d'un indicateur simple (il mentionne par exemple l'IDH³²⁶) ; Fabrice Flipo voudrait que soient révélées les « tensions institutionnelles » derrière les choix d'indicateurs.

Sur le plan pratique, Philippe Frémeaux (journaliste chez *Alternatives économiques*) propose quant à lui d'ouvrir une rubrique dédiée à ces travaux sur le site Idies (Institut pour le Développement de l'Information Économique et sociale) qui regroupe des publications relatives à la diffusion des sciences économiques et sociales. Un ordre du jour est proposé pour une future réunion le 2 avril avec mutualisation des travaux communs, débat sur leurs « contradictions internes ». Une réflexion est notamment menée sur l'alternative entre indicateurs synthétiques et tableaux de bord, qui apparaît comme l'un des points de divergences entre les membres du réseau.

Le FAIR naît donc d'une inquiétude commune aux membres du réseau de voir la commission s'approprier la thématique de la mesure de la richesse. C'est pour faire entendre sa voix que le collectif confie à Jean Gadrey un rôle de porte-parole chargé de montrer les travaux déjà réalisés dans ce domaine. Au-delà de l'action de ce dernier, les débats et échanges au sein du réseau contribuent à faire émerger un collectif organisé, avec pour objectif de faire entendre une voix dissonante et critique au sein de la controverse qui se noue avec la commission.

II — Prendre position collectivement face à la commission Stiglitz : le FAIR comme pôle critique au sein de la controverse

Le FAIR naît donc d'une volonté de valoriser des travaux déjà existants face à une commission d'économistes qui ne les connaissent pas et sont pourtant propulsés porte-parole de ce sujet par la présidence de la République. Dès lors, il s'agit pour les membres du réseau de gagner en visibilité, afin de légitimer leurs travaux d'une part, et de se constituer eux aussi en porte-parole des indicateurs alternatifs. De ce fait, le rapport qu'entretiennent les membres du réseau avec la commission oscille entre dialogue et concurrence. Le FAIR va

³²⁶ cf. chapitre 1.

d'abord chercher à se faire reconnaître comme un porte-parole légitime sur le sujet, en valorisant une expertise alternative à celle de la commission. Pour ce faire, Jean Gadrey et son réseau vont donner d'une part de la visibilité aux expériences déjà existante en matière d'indicateurs alternatifs et accumuler d'autre part des ressources informationnelles pour faire pendant au rapport en gestation (A). Par ailleurs, par le truchement de Jean Gadrey et grâce à l'appui de plusieurs collègues, le FAIR va ensuite essayer de nouer un dialogue avec la commission : ce sont précisément ces interactions qui vont permettre au réseau de progressivement accumuler des ressources argumentaires et de cristalliser une position commune. Au fur et à mesure, le FAIR va jouer le rôle de porte-parole légitime de la « société civile » sur le sujet des indicateurs (B). Enfin, le réseau va affermir sa position en communiquant largement sur l'expertise dont il se fait le relais en matière d'indicateurs, et se servir notamment du Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) comme d'une caisse de résonance pour se faire entendre de la commission, mais également du grand public (C).

A – Concurrencer la commission Stiglitz

Pour concurrencer la commission Stiglitz, le FAIR va chercher à accumuler un certain nombre de ressources afin de faire contrepoids. À l'expertise des économistes fortement dotés dans le champ globalisé de la discipline, le Forum oppose celle des acteurs de terrains, universitaires et associatifs, qui ont contribué à de riches expérimentations locales en matière de production d'indicateurs alternatifs. Pour se faire entendre, le réseau des collègues de Gadrey va d'abord chercher à étendre le « réseau d'intéressement » du FAIR, pour agréger ensemble des retours d'expériences, des thématiques à aborder, des outils de mesure, des acteurs de différents horizons et des groupes déjà constitués (1). Ce faisant, l'objectif du FAIR est également d'accumuler un capital d'information, c'est-à-dire des ressources susceptibles d'être mobilisées pour concurrencer la commission (2). Il s'agit ensuite de diffuser largement cette contre-expertise en ayant recours à des relais institutionnels : en premier lieu l'Assemblée nationale, dont le FAIR obtient qu'une journée y soit organisée rapidement. Cette première tribune sera également l'occasion de diffuser le « cahier d'initiatives »

préalablement constitué afin de faire connaître les travaux et expériences en cours relatifs aux indicateurs (3).

1° Étendre le « réseau d'intéressement » pour porter une contre-expertise

La composition du FAIR est intéressante, car elle diverge significativement de celle de la commission Stiglitz. La plus importante ligne de clivage provient de ce que l'expertise propre à chacun des membres du réseau est liée à sa participation pratique à la production d'indicateurs alternatifs. L'expertise est donc ici tirée d'une expérience de première main et non du statut valorisé d'économiste reconnu dans le champ transnational de la discipline. De ce point de vue, l'expertise ici incarnée se distingue de celle des membres de la commission Stiglitz, qui relève de leur position dans le champ des économistes, et se rapproche au contraire de l'idée d'une expertise citoyenne (Delmas 2011). Les économistes membres du FAIR en effet n'ont pas une position équivalente à celle des membres de la commission dans le champ. Bien que fortement dotés en capital scientifique, ceux-ci se distinguent pour l'essentiel de la région la plus dotée en capital et la plus proche du « pôle spirituel » (Lebaron 1997 *op. cit.*) du champ, en ce qu'ils ne cherchent pas *d'abord* à innover sur le plan formel du langage disciplinaire de l'économie d'une part, et entendent d'autre part donner un débouché pratique et politique à leurs travaux de recherche (là où la plupart des membres de la commission cadrent leurs recherches en insistant sur leur dimension scientifique). De ce point de vue, la « rhétorique » qu'ils mobilisent est plus celle d'économistes « militants » et l'enjeu principal des rapports de force auxquels s'articule leur présence dans le champ est la défense d'options théoriques remises en cause par l'orthodoxie économiste (Lebaron 1997).

Par ailleurs, nombre d'entre eux cherchent précisément à faire exister un champ différent de celui des économistes, qui excéderait la frontière symbolique établie par le cursus disciplinaire et intégrerait les apports d'autres sciences humaines et sociales d'une part, et revendiquerait d'emblée le caractère apolitique de l'économie ainsi qu'un socle théorique pluriel : c'est notamment le cas de Florence Jany-Catrice qui jouera un rôle prépondérant dans la construction de l'Association française d'économie politique (*cf. supra*). De ce point

de vue, les luttes du FAIR se juxtaposent sur d'autres types de rapports de force et principes de vision et de division de l'économie.

Pour désigner la force résultant de l'agrégation d'acteurs issus de ces milieux universitaire et associatif, plutôt que de mobiliser le concept de capital qui renvoie à celui de champ, nous aurons recours à celui — plus englobant — de ressource (Lahire 2012). Il nous semble mieux à même de décrire le phénomène qui permet aux acteurs du FAIR de se justifier d'une contre-expertise, car il permet de penser la composition de l'expérience de première main des acteurs, le capital social — les relations sociales — qu'ils en tirent et peuvent mobiliser en situation, mais plus encore les connaissances économiques dont disposent la plupart d'entre eux — pour avoir reçu une formation en économie (la plupart des universitaires membres du FAIR sont docteurs en économie, mais d'autres encore le sont en philosophie).

Outre la force que confèrent au groupe les ressources individuelles de chacun, c'est également l'extension du réseau qui permet au FAIR de peser face à la commission. On peut mesurer cette extension progressive en suivant l'allongement progressif de la liste des destinataires auxquels s'adressent les mails de Jean Gadrey. Les réunions elles-mêmes réunissent un nombre de personnes de plus en plus important. Toutes ces relations actives ou latentes viennent renforcer progressivement l'infrastructure relationnelle (Lazega 2014) qui sous-tend le travail du FAIR.

Les acteurs du FAIR ont tout à fait conscience de la démarche qu'ils entreprennent. Jean Gadrey insiste sur la construction préalable d'un réseau citoyen qui chercherait ensuite à intéresser les politiques. Patrick Viveret abonde dans son sens et formule même la chose en parlant d'un « élargissement du réseau d'intéressement »³²⁷. L'usage d'une telle notion est loin d'être anodin puisqu'elle renvoie à la sociologie de la traduction portée par Michel Callon (Callon 1986) : Patrick Viveret a conscience de la portée à la fois théorique et pratique du concept et en fait un usage réflexif³²⁸. Il s'agit à la fois d'intéresser de nouvelles personnes, de réunir différents réseaux autonomes, et d'intégrer dans le réseau sociotechnique ainsi

³²⁷ Prise de parole de Patrick Viveret reproduite dans le compte-rendu de la réunion du 11 mars 2008.

³²⁸ Le philosophe assume une position intellectuelle anti-utilitariste : il écrit notamment dans le cadre de la revue du MAUSS (*cf.* chapitre 1, p. X). De ce point de vue, la notion d'intéressement fait pour lui écho à la remise en cause du concept d'intérêt. *cf.* Caillé 1981, *op. cit.*

constitué des « actants » aussi divers que des projets, des indicateurs, des tableaux de chiffres ou des listes d'acteurs engagés dans les processus concernés³²⁹.

Avec l'extension du réseau d'intéressement, le FAIR cherche à canaliser diverses ressources expertes distribuées dans d'autres organismes et rassembler les travaux de plusieurs chercheurs travaillant sur le même sujet, mais de manière autonome. Ce faisant, il s'agit d'accumuler des moyens de faire contrepoids face à la commission.

*2° Accumuler un capital d'information*³³⁰

Le capital d'information contenu dans les divers réseaux interconnectés s'accumule au sein du collectif : des expériences sont partagées, des indicateurs, des listes de collaborateurs, etc. Cette accumulation donne du poids à la parole des acteurs qui la prennent au nom du collectif.

Les archives du FAIR contiennent un classeur noir fin qui contient des éléments réunis par Danielle Mitterrand à l'issue des premières réunions du FAIR et qui constitue un « état de l'art » sur la question des indicateurs alternatifs. Le tout premier document s'intitule « FAIR Cahier des initiatives pour d'autres indicateurs de richesse » et comporte une inscription au stylo qui permet de le dater : « Assemblée nationale le 22 avril 2008 ». Il s'agit donc d'un dossier composé à l'occasion de la grande réunion organisée par le FAIR à l'Assemblée qui fait état de l'existant en matière de production d'indicateurs alternatifs. Sur un post-it orange, Danielle Mitterrand a écrit : « contre pouvoir [*sic*] — FAIR — être en veille — non sous-traitance de la C. S. ».

L'un des mérites d'étudier un « dossier » (Latour 1987) comme celui-ci consiste à restituer le savoir accumulé par les membres du FAIR à l'occasion de leurs rencontres. De cette façon, le dossier en question constitue d'une part un point nodal dans le réseau

³²⁹ La théorie de l'acteur-réseau développée par Michel Callon puis Bruno Latour fait la part belle aux « non-humains », et envisage des réseaux d'actants où personnes et objets (machines, instruments, indicateurs...) sont mis sur un plan d'équivalence en matière d'interaction.

³³⁰ Si la notion de capital informationnel proposée par Pierre Bourdieu nous a inspiré l'emploi de cette expression, le concept qu'emploie le sociologue se rapporte à une organisation collective d'une ampleur tout autre : l'État (Bourdieu 2012).

sociotechnique d'actants (idées, outils, personnes) autrefois dispersés qui se réunit au sein du Forum. D'autre part, il est également possible de l'envisager comme le point d'accumulation d'un savoir commun, d'un capital d'information collectif accumulé par les membres du FAIR. En l'occurrence, ce savoir nous intéresse parce qu'il relève chaque fois — c'est-à-dire pour chacun des membres du FAIR — d'expériences de terrain ayant donné lieu à la production d'indicateurs spécifiques et à leur mise en œuvre. Il s'agit donc pour le FAIR à la fois d'accumuler des connaissances théoriques et techniques sur les indicateurs, mais également de regrouper des acteurs intéressés à cette question.

Soulignons toutefois qu'il ne s'agit pas à ce stade de *déplier* (Barthe, Callon et Lascoumes 2001) complètement la controverse qui se noue entre la commission Stiglitz et le FAIR en détaillant chaque expérience à laquelle le dossier d'archives fait référence, mais de démontrer qu'une telle controverse existe et de comprendre comment elle se structure. Nous donnerons un aperçu plus détaillé des expériences auxquelles se réfère le dossier au chapitre 5, qui porte sur les cas de production d'indicateurs territorialisés.

Le dossier peut être divisé en deux parties. La première donne un aperçu détaillé d'un certain nombre d'initiatives de production d'indicateurs, dont chacune est résumée sur une ou deux pages. La seconde comporte un grand tableau récapitulatif réalisé par Aurélien Boutaud qui entend recenser l'ensemble des initiatives de territorialisation des indicateurs. Le tableau suivant regroupe les différentes expériences recensées dans la première partie du classeur et mentionne pour chacune l'indicateur ou le dispositif commenté, ainsi que le ou les institutions qui en sont à l'origine :

Tableau n° 3.2 : les initiatives recensées par le FAIR en matière de production d'indicateurs alternatifs

Le bien-être durable (Amazonie)	Governo do estado do acre – France libertés – Nouvelles richesses – Université Lille 1 – Conseil Régional du Nord–Pas-de-Calais.
Méthode de construction collective des indicateurs de durabilité	Observatoire de la décision publique (Hélène Combe)
ISBET	Pekea (Marc Humbert)
Produit Intérieur Doux	Collectif Richesses (Patrick Viveret)
BIP 40	RAI
Indicateur de Bien-Être Économique	Lars Osberg et Andrew Sharpe
Indicateur de Santé sociale	Florence Jany-Catrice et Rabih Zotti
Disparité des sécurités économiques démarchandisées	Georges Menahem
IDH en Wallonie/Nord-Pas-de-Calais	Jean Gadrey, Pierre-Jean Lorens et Grégory Marlier (conseil régional du Nord–Pas-de-Calais, Michel Laffut, Christine Ruyters (IWEPS ³³¹).
Baromètre de suivi de la qualité de vie et du bien-être en Île-de-France	Luli Nascimiento (IAURIF ³³²)
IDH en Île-de-France	Luli Nascimiento (IAURIF)
Schéma pyramidal de structuration des indicateurs en niveaux territoriaux	Pierre-Jean Lorens et Grégory Marlier
Indicateur Participatif de Bien-Être	Bertrand Zuideau (Université de Lille 1)

Source : tableau réalisé par l'auteur à partir des archives du FAIR

Le document produit par Aurélien Boutaud à l'occasion de la rencontre organisée à l'Assemblée nationale recense les diverses expériences de production d'indicateurs territorialisés dont il a eu connaissance et comprend également les contacts des personnes en charge de tels projets. Nous reproduisons ci-dessous son tableau sous une forme simplifiée :

³³¹ Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique.

³³² Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France.

Tableau n° 3.3 : les indicateurs territorialisés recensés par Aurélien Boutaud

Collectivité territoriale	Indicateurs	Personnes en charge
Communauté urbaine de Lyon	IDH et IDH-2	Nadia Mabille et Aurélien Boutaud
Région Nord–Pas-de-Calais	IDH, IPH-2, IPF, Empreinte Ecologique, IDH-4	Pierre-Jean Lorens, Nathalie Holec et Jean Gadrey
Région Île-de-France	IDH, IPH-2, IPF	Iuli Nascimiento, Aurélien Boutaud
Région Centre	IDH, IDH-2, IPH-2, IPF	Corrine Larrue, César Gonzales, Aurélien Boutaud
Région Île-de-France	Indice de Situation sociale	Iuli Nascimiento, Aurélien Boutaud
Région Île-de-France	Indice de qualité de vie et de bien-être	Iuli Nascimiento, Laurent Jollia-Ferrier
Ville de Marseille	IDH, IDH-2, BIP40, Indicateur de vulnérabilité économique	Yves Lazzeri, Jean Charles Lardic
Région Bretagne	IDH, IDH-4	Marc Humbert, Pascale Mériot, Michel Renault
Région Nord–Pas-de-Calais	BIP40	Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier et Florence Jany-Catrice
Région Nord–Pas-de-Calais	ISS	Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier et Florence Jany-Catrice
Région Nord–Pas-de-Calais, Communauté d’Hénin-Carvin	Indicateur Participatif de Bien-Être	Bertrand Zuindeau

Source : Aurélien Boutaud, archives du FAIR (tableau simplifié)

Dans un grand nombre de cas, le travail entrepris consiste à « territorialiser » un indicateur déjà existant. C’est ce que l’on observe avec l’IDH dans les agglomérations de Lyon et Marseille et les régions Nord–Pas-de-Calais, Île-de-France, Centre et Bretagne. L’IDH-2 et 4 utilisent les dimensions de l’IDH pour produire l’indicateur à une échelle territoriale plus restreinte, l’IDH-2 pour la communauté urbaine de Lyon et la région Île-de-France par exemple, et l’IDH-4 spécifiquement pour la région Hauts-de-France³³³. Le même travail a été fait dans différentes collectivités territoriales pour l’IPF³³⁴, l’IPH³³⁵, l’Empreinte Écologique³³⁶, le BIP40³³⁷ et l’ISS³³⁸. Un indice de situation sociale est proposé pour la région Île-de-France qui décline l’Indice de Santé sociale, de même qu’un indice de qualité de vie et de bien-être. Un indicateur de vulnérabilité économique provenant d’une étude de la Délégation Interministérielle à l’Aménagement du Territoire et à l’Attractivité Régionale (DATAR) est proposé pour la ville de Marseille. Pour la région Île-de-France, c’est un indicateur de qualité

³³³ Dans ces cas précis, l’enjeu de la territorialisation d’un tel indicateur composite est le manque de données publiques disponibles à de telles échelles territoriales.

³³⁴ cf. chapitre 1.

³³⁵ *Idem.*

³³⁶ cf. chapitre 2.

³³⁷ *Idem.*

³³⁸ cf. chapitre 5.

de vie et de bien-être inspiré du baromètre de Prescott-Allen (2001) qui est expérimenté³³⁹. Enfin, un indicateur participatif de Bien-Être est développé de manière participative et locale par le conseil de développement de la communauté d'Hénin-Carvin.

Nombre de ces expériences voient se conjuguer les efforts d'universitaires et d'élus dans le Grand Lyon, les régions Nord-Pas-de-Calais et Centre et la communauté d'Hénin-Carvin. Les autres proviennent pour l'essentiel de commandes de collectivités territoriales et sont réalisées par des universitaires, de Lille, Rennes, Tours et Aix-Marseille. Plusieurs autres acteurs se montrent cependant très actifs, notamment Aurélien Boutaud³⁴⁰. Dans le cas des régions Bretagne et Nord-Pas-de-Calais, les expériences sont menées sur le long terme : l'une est hébergée par l'association Pekea et l'autre est dirigée par Jean Gadrey.

Une fois accumulé ce capital d'information et constituée cette base de ressources, le FAIR va les engager dans la controverse avec la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Pour ce faire, l'organisation va recourir à des institutions déjà existantes et s'en servir de relais pour diffuser plus largement son expertise, afin de faire entendre une voix alternative. En l'occurrence, c'est d'abord à l'Assemblée nationale que va se tenir le premier « Forum ».

3° Mobiliser des ressources institutionnelles pour affirmer une autre voix : l'Assemblée nationale

Afin « d'étendre le réseau d'intéressement », et de gagner en visibilité à l'extérieur de la commission Stiglitz, les destinataires de cette liste collaborative vont organiser plusieurs événements publics. Le 15 mars 2008, Patrick Viveret envoie un mail pour informer ses collègues que Pierre-Alain Muet accepte d'organiser une réunion sur cette thématique des indicateurs alternatifs à l'Assemblée nationale le 22 avril suivant. Déjà mentionné plus haut, Pierre-Alain Muet connaît plusieurs membres de la commission Stiglitz, est lui-même

³³⁹ Ce « baromètre » regroupe deux indices synthétisant le « bien-être humain » et le « bien-être des écosystèmes ». cf. Prescott-Allen 2001.

³⁴⁰ Aurélien Boutaud joue un rôle important dans l'espace de la mobilisation en faveur des indicateurs alternatifs. Consultant indépendant, il participe à la territorialisation de plusieurs d'entre eux dans diverses collectivités territoriales (région Nord-Pas-de-Calais, communauté urbaine de Lyon, région Île-de-France, région Centre). Par ailleurs, il a significativement contribué à la diffusion de l'empreinte écologique comme indicateur en France : il régionalise l'indicateur dans le Nord-Pas-de-Calais, mais plus encore il co-écrit le Repères sur le sujet (Boutaud et Gondran 2009).

économiste et anciennement membre du CAE, et est député socialiste au Parlement. La sortie de son rapport conjoint avec Hervé Mariton sur la statistique publique ayant été court-circuitée par l'annonce de la commission Stiglitz sur une thématique très proche³⁴¹, les raisons pour lesquelles celui-ci se montre intéressé par la tenue d'une réunion à l'Assemblée nationale sont évidentes : mettre en valeur les travaux qu'il a déjà réalisés sur ce sujet, et donner aux différents acteurs auditionnés dans le cadre du rapport parlementaire (dont Jean Gadrey et Jacques Freyssinet³⁴², qui rejoint la liste de diffusion du FAIR le 26 mars³⁴³) une tribune pour diffuser leurs propres travaux. Le statut de « compagnon de route » du Parti socialiste de Patrick Viveret explique vraisemblablement l'interconnaissance préalable entre lui et Pierre-Alain Muet. Une réunion est donc organisée le 2 avril entre les membres du FAIR (le nom du réseau est alors acté) afin d'organiser plus précisément la réunion à l'Assemblée nationale.

Étant donné la diversité des membres du FAIR et des positions qu'ils représentent, Hélène Combe suggère de limiter le nombre de prises de parole le 22, et d'organiser des discussions publiques avec les 80 à 100 participants réunis à cette occasion. Bien que n'étant pas présent le 22, Aurélien Boutaud encourage à ce qu'une présentation des nombreuses initiatives locales de territorialisation des indicateurs qu'il a recensées soit organisée en introduction. L'objectif, ajoute Jean Gadrey, est de « montrer » les forces rassemblées à cette occasion et de « se compter ». Objectif atteint au moins en partie puisque Jean-Paul Fitoussi et Joseph Stiglitz font parvenir le jour de la réunion un message de « soutien ».

Le tableau suivant reconstitue la liste des personnes invitées le 22 à partir des archives du FAIR³⁴⁴ :

³⁴¹ cf. chapitre précédent

³⁴² Spécialiste des questions d'emploi et de chômage, Jacques Freyssinet est professeur émérite d'économie à l'université Paris I.

³⁴³ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues le 15 mars 2008. La liste des destinataires est isolée des documents qui suivent et Danielle Mitterrand indique dans la marge « la liste s'allonge ».

³⁴⁴ Liste des destinataires : le document comprend le titre « Mails 22 avril ».

Tableau n° 3.4 : les personnes invitées à participer à la réunion du 22 avril à l'Assemblée nationale

« Destinateurs usuels pour les réunions » ³⁴⁵	Dominique Méda, Marc Humbert, Michel Renault, Dominique Plihon, Pierre Concialdi, Jean-Marie Harribey, Jacques Cossart, Fabrice Flipo, George Menahem, Geneviève Azam, Florence Jany-Catrice, Pierre-Jean Lorens, Jean Fabre, André Abreu, Catherine Légna, Danielle Mitterrand, Jacques Freyssinet, Patrick Viveret, Celina Whitaker, Pascal Petit, Bernard Guibert, Philippe Temple, Iuli Nascimento, Aurélien Boutaud, Bertrand Zuindeau, Hélène Combe, Stephan Kampelmann, Jacques de Saint Front, Matthieh Yoganathan, Christel Tissot et Bernard Sujobert
Chercheurs et membres de collectivités locales ou institutions à titre individuel	Bruno Boidin, Alain Desrosières, André Vanoli, Jacques Theys, Jean-Louis Weber, Corrine Larrue, Mabelle (grand Lyon) Pekea Michel Capron, Annie Fouquet, Bernard Perret, Alain Ruellan. Wallonie : Michel Laffut et Chirstine Ruyters. Utopia Conseil de l'Europe : Samuel Thirion, Gilda Farrell PNUD : Kemal Dervis, Cecilia Ugaz, Céline Milinier (suggérés par Jean Fabre) OCDE : Giovannini et son équipe Conseils régionaux et agendas 21 : renvoie à PJ Lorens. Commission européenne « Beyond GDP » : Olivier Zwirner et Robin Mieg Membres francophones de la CS
ONG	4D (Mousel, Beaud) ; WWF ; Amis de la Terre ; Fondation Nicolas Hulot RAI ; BIP40 ; Attac [« George s'en charge » ³⁴⁶]
Presse	<i>Alternatives économiques</i> : Christian Chavagneux, Pascal Canfin, Louis Maurin.

Source : archives du FAIR

La première ligne du tableau concerne les « destinataires usuels pour les réunions », c'est-à-dire les personnes faisant partie de la liste de diffusion de mail initiée au départ par Jean Gadrey, qui sont sollicitées pour chaque réunion du FAIR. La ligne qui suit mentionne diverses institutions, mais ce sont certains acteurs individuels qui sont ciblés, qui soutiennent le projet et participent de manière moins systématique aux activités du Forum. Enfin, des représentants de la société civile « organisée » — en l'occurrence des ONG — sont conviés, ainsi que des membres d'*Alternatives économiques* qui devient par la même occasion le relais médiatique principal du FAIR. En effet, Jean Gadrey informe ses collègues le 11 avril du fait que Guillaume Duval, journaliste à *Alternatives économiques*, souhaite que le mensuel soit membre à part entière du FAIR³⁴⁷.

³⁴⁵ Courriel du 15 mars 2008, *op. cit.*

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 11 avril 2008.

En termes d'agenda, le fait de choisir le 22 avril pour la journée organisée à l'Assemblée nationale est hautement significatif. D'une part, la date correspond à la première réunion de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Il s'agit donc pour le FAIR de placer d'emblée son expertise sur un pied d'égalité avec celle de la commission, et de communiquer en ce sens dans l'espace médiatique. D'autre part, l'événement acquiert également dès le départ une portée critique forte, puisque le même jour paraît une tribune dans le journal *Le Monde* signée de la main de Dominique Méda, qui fait partie des organisatrices de la journée, dont l'intitulé se veut explicite : « Deux Nobels ne font pas le bonheur ». Dans cette tribune, la philosophe critique principalement la méthode de délibération inhérente à la commission : des experts réunis en cercle restreint et fermé qui échangent afin de produire un rapport qui ne sera rendu public qu'une fois les travaux terminés. Elle reproche également fortement au groupe sa fermeture disciplinaire (puisque'il est centré sur plusieurs « Nobels » d'économie) et son ignorance des travaux déjà réalisés sur le sujet, y compris par elle-même.

La journée organisée à l'Assemblée s'intitule « Enjeux démocratiques d'une nouvelle approche de la richesse. De nouveaux indicateurs oui, mais comment et pour quoi faire ? ». Une insistance toute particulière est donc mise sur l'enjeu démocratique de production des indicateurs et c'est bien la méthode qui est au centre du débat, ainsi que les finalités de tels instruments. Le programme indique que l'accueil des participants est placé sous la triple tutelle de Pierre-Alain Muet, Patrick Viveret et Dominique Méda, trio qui a en effet permis la réémergence du débat autour des mesures alternatives de la richesse en France (cf. chapitres 1 et 2). La première partie de la rencontre voit l'exposition de huit initiatives de production d'indicateurs dans deux sessions différentes : la première regroupe le BIP40, les indicateurs 21 du Nord-Pas-de-Calais, les programmes d'indicateurs en Île-de-France et le Produit Intérieur Doux ; la seconde l'IBEE, l'indicateur de sécurité économique et sociale de Georges Menahem, l'ISBET et l'indicateur « amazonien ». Entre les deux sessions est distribué le « cahier d'initiatives » mentionné plus haut. La seconde partie de la rencontre est dédiée à la présentation des « grandes institutions internationales » (PNUD, OCDE, UE), « institutions françaises » (CERC, CNIS, collectivités), « réseaux de citoyens et chercheurs et des ONG » (Attac, Frances libertés) et médias (*Alternatives économiques*) qui soutiennent ces initiatives et aux potentielles coopérations entre ceux-ci. Une dernière intervention est prévue par Jean Gadrey et Jean-Marie Harribey au sujet de la commission Stiglitz, durant laquelle est lu un

message de la part de la commission Stiglitz indiquant le souhait des organisateurs de voir se nouer un dialogue avec la société civile. Enfin, un discours est prononcé par Patrick Viveret et Pierre-Alain Muet, qui vient clôturer la journée. Le choix de l'Assemblée nationale comme lieu des premiers échanges publics organisés par le FAIR n'est pas indifférent. Tout d'abord, il ne s'agit pas d'une université, mais bien d'une chambre du Parlement, ce qui permet donc d'imprimer aux débats un caractère public et de montrer que ceux-ci s'adressent à l'ensemble de la population et non pas seulement aux experts techniques du sujet. Ainsi, le choix de cet endroit suit le souhait des fondateurs du FAIR d'une ouverture des discussions à la société civile, en cohérence avec l'idée même de « forum ». Par ailleurs, le fait de choisir le lieu du pouvoir législatif par excellence est significatif. Il ne s'agit pas d'un ministère, lieu dont l'activité dépend du pouvoir exécutif. Enfin, le cadre matériel que l'Assemblée nationale permet d'offrir aux débats un cadre matériel et symbolique impactant. En effet, outre la notoriété de l'institution, la pompe qui caractérise le Palais Bourbon fait pendant à celle des lieux dans lesquels se déroule la commission (l'hôtel de Castiglione par exemple, pour la première d'entre elles).

L'Assemblée nationale sert ainsi de premier relais au FAIR pour diffuser son expertise, faire entendre une voix dissonante par rapport à celle de la commission, et valoriser le capital d'information qu'elle a accumulé. Cependant, la stratégie du Forum ne se borne pas à concurrencer la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi sur son propre terrain. Il s'agit au contraire d'abord de se placer en porte-parole légitime de la thématique des indicateurs alternatifs pour, dans un second temps, nouer un dialogue avec la commission et chercher à y diffuser d'autres idées. C'est ce que va entreprendre le FAIR dès le lendemain de la rencontre organisée à l'Assemblée nationale.

B – Nouer un dialogue avec la commission

Le matin du 7 avril, Jean-Paul Fitoussi appelle Jean Gadrey pour lui annoncer que la commission accepte le dialogue avec le FAIR. En revanche, la date du 22 n'est pas retenue puisqu'elle coïncide avec la première journée de la première réunion des membres de la commission : la matinée du lendemain est proposée. Il annonce également que conformément au souhait de Jean Gadrey et des membres du FAIR, la commission donnera

un message d'« ouverture à la société civile » et prévoira de futures rencontres en ce sens (Patrick Viveret et Jean Gadrey suggèrent que les représentants du FAIR se réunissent avec les membres francophones de la commission, dans l'idée qu'ils reproduisent auprès des autres membres les arguments du Forum³⁴⁸). La première réunion de la commission a lieu au 32 rue de Babylone³⁴⁹, à l'Hôtel de Cassigny, propriété de l'État abritant divers services de Matignon, dont le bâtiment principal se trouve non loin. En nouant ce dialogue, les membres du FAIR entendent tout d'abord bousculer les certitudes de la commission et de ses membres en portant à leur connaissance les diverses initiatives déjà menées par ses membres sur le territoire français et celles qui ont été recensées par le groupe à l'étranger : il s'agit très nettement d'influer sur le travail de la commission (1). Cette démarche a également pour effet d'affermir la position du FAIR : ses membres discutent abondamment des différents points qui les rapprochent et les opposent, jusqu'à aboutir à un texte publié sous forme de manifeste afin de marquer une prise de position collective valant pour tout le groupe (2). De la première rencontre avec les membres de la commission à la seconde, une dynamique d'interaction se met ainsi en place qui va permettre aux membres du FAIR de formaliser la position du groupe (3).

1° Bousculer les certitudes de la commission et faire connaître les initiatives menées par les membres du FAIR

Le 23 avril, Jean-Paul Fitoussi organise donc une rencontre entre les membres du FAIR, Joseph Stiglitz et les membres francophones de la commission. Jean Gadrey suggère à cette occasion de traduire en anglais la « plaquette » élaborée à l'issue de la première réunion officielle du groupe, et de distribuer aux membres francophones le cahier d'initiatives réalisé pour la journée du 22 à l'Assemblée nationale. Quant au dîner officiel chez la ministre de l'Économie Christine Lagarde qui devait suivre la réunion de la commission Stiglitz, il suggère à ses collègues que « [sa] sciatique va se manifester fortement et [lui] interdire d'y aller »³⁵⁰. Dans la marge du mail imprimé qu'a envoyé Jean Gadrey aux autres membres pour leur indiquer que Jean-Paul Fitoussi accepte leur demande de rencontre avec la société civile au

³⁴⁸ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 7 avril 2008.

³⁴⁹ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 1er avril 2008.

³⁵⁰ Jean Gadrey à ses collègues le 7 avril, *op. cit.*.

nom de la commission, Danielle Mitterrand indique « elle le souhaite tellement qu'elle fait tout pour que ce soit impossible ».

Les membres du FAIR tablent sur le succès de la réunion à l'Assemblée nationale pour convaincre les membres de la commission de s'intéresser à leur approche. Ainsi, faisant suite à un mail de Danielle Mitterrand expliquant que la FAIR n'est pas en mesure de parler d'une seule voix à ce stade et que la rencontre avec Jean-Paul Fitoussi représente un risque de ce point de vue, Jean Fabre écrit le 7 avril 2008 :

Je suis d'accord avec Danielle pour dire que FAIR ne peut pas à ce stade avoir un discours clair qui rassemble tout le monde sur une position établie en matière d'indicateurs. [...] Ce qu'il faut faire le 23 c'est restituer la richesse que le débat du 22 ne manquera pas d'avoir, et indiquer une diversité non exhaustive de « pistes à explorer ». L'intérêt de la rencontre devrait être non seulement de donner l'envie à la Commission de creuser plus avant dans certaines directions, mais aussi de lui donner l'envie d'aller elle-même enquêter vers la société dans sa diversité plutôt que de rester entre « experts ». [...] Il ne faut pas opposer les « experts du dedans » à des « experts du dehors », mais ouvrir le champ de réflexions³⁵¹.

Pour lui, il ne s'agit donc pas tant d'afficher une position unie, ce qui serait prématuré à ce stade, mais d'inviter les experts de la commission à s'intéresser aux travaux de la société civile et rendre compte de la diversité des initiatives existantes. Face aux craintes exprimées par Danielle Mitterrand, Patrick Viveret explique quant à lui que le fait d'être « récupéré » par la commission Stiglitz serait une chose positive, une direction dans laquelle abonde notamment Catherine Légnà, de la fondation France Libertés. Cette dernière ajoute : « Le "succès" du dialogue avec la commission est déjà contenu dans le fait que les membres de celle-ci considèrent impossible d'ignorer une initiative comme celle de FAIR ». À travers la promesse de ce dialogue, le FAIR acquiert en effet le statut de porte-parole dans la controverse alimentée par la commission.

Le programme acté pour la rencontre avec les membres de la commission consiste finalement — outre la traduction en anglais d'un livret résumant les travaux des membres du FAIR à diffuser aux autres membres de la commission — en une présentation des échanges de la veille à l'Assemblée par Dominique Méda, Florence Jany-Catrice et Pierre-Alain Muet³⁵². Jean Gadrey propose également d'insister sur trois points fondamentaux pour expliquer la démarche du FAIR : mettre en avant le « développement humain durable » ; favoriser un

³⁵¹ Fonds « FAIR », courriel de Jean Fabre à ses collègues, le 7 avril 2008.

³⁵² Finalement Pierre-Alain Muet ne pourra pas participer, et sera remplacé par Céline Whitaker, membre du collectif Richesses de Patrick Viveret.

processus démocratique de production d'indicateurs alternatifs ; ne pas ignorer les travaux déjà existants dans ce domaine. Tous les destinataires abondent dans ce sens.

Le lendemain de la rencontre, le 24 avril 2008, Jean Gadrey envoie un compte-rendu de la deuxième journée de réunion de la commission Stiglitz, dans lequel il confirme l'effet de la rencontre de la veille :

La meilleure nouvelle du jour à mes yeux c'est que nos trois « déléguées », Dominique, Florence et Céline ont fait une TRÈS FORTE IMPRESSION (il faut dire qu'elles ont été excellentes), de même que notre « cahier », œuvre collective magistralement coordonnée et mise en musique par Catherine. [...] Au cours de l'après-midi, Joseph Stiglitz m'a même remercié d'avoir été l'intermédiaire de cette première rencontre, dont Jean-Paul Fitoussi semblait également satisfait. Le principe est admis d'une réunion de travail à venir entre 7-8 membres francophones de la commission et des membres du FAIR [...] Pour ces deux journées du 22 et du 23, je crois que nos objectifs sont atteints, aussi bien pour le débat à l'Assemblée nationale, dont nous reparlerons, que pour notre influence et notre visibilité dans la CS [(Commission Stiglitz)] et autour et pour notre « campagne » en faveur de la démocratie statistique³⁵³.

Ce compte-rendu montre l'enthousiasme de Jean Gadrey quant au dialogue que les représentants du FAIR sont parvenus à nouer avec les membres francophones de la commission. La promesse de réunions futures avec ceux-ci lui semble un gage de prise en compte sérieux. Dans un autre mail, Jean Gadrey transmet aux membres du FAIR des « minutes » de la commission prises durant la journée du 23, qui indiquent la prise en compte sérieuse des apports du FAIR³⁵⁴.

Néanmoins, le compte-rendu de cette seconde journée de la commission est également l'occasion pour Jean Gadrey d'insister pour que le FAIR redouble d'efforts. En effet, celui-ci fait part aux autres membres de ce qu'il nomme « quelques bémols ». Plusieurs membres de la commission qu'il qualifie de « conservateurs » s'expriment en effet contre le « l'arbitraire » de « nouveaux indicateurs » et invitent les membres du FAIR à la « prudence ». Il leur fait également part du fait que l'ISS présenté par Florence Jany-Catrice, ainsi que l'IDH présentent le risque de « double comptes » en tant qu'indicateurs synthétiques, ou encore que « les systèmes de compte nationaux sont inscrits dans la loi ». Malgré ces mises en garde et marques de méfiance, Jean Gadrey insiste d'une part sur le soutien de Joseph Stiglitz, de

³⁵³ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 24 avril 2008. Dans la marge du mail imprimé, Danielle Mitterrand inscrit « qu'est-ce que la démocratie statistique ? ». En effet, le terme n'est pas particulièrement consacré par la littérature académique et ne fait dans le message l'objet d'aucune explication particulière. Il s'agit dans le discours de Jean Gadrey d'indiquer que les statistiques sont l'objet d'une production démocratique, par les citoyens, la société civile organisée, et qu'elles sont construites à destination des citoyens.

³⁵⁴ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 20 mai 2008.

Bina Agarwal et Nancy Folbre, et remarque d'autre part que même cette frange conservatrice ne semble pas hostile au FAIR, mais « ouverte » à ses propositions³⁵⁵.

Fort de ce premier succès, Jean Gadrey envoie début octobre une lettre à Jean-Paul Fitoussi et Joseph Stiglitz pour relancer la commission au sujet d'une rencontre avec le FAIR. Si l'échange en lui-même n'a pas été retranscrit dans les archives, l'économiste écrit à ses collègues pour établir un programme de discussion sur la base de celui-ci. Comme la commission n'a à ce stade produit encore aucun document officiel, Jean Gadrey se réfère à l'*issue paper* distribué par Stiglitz aux membres de la commission en juillet 2008. L'argument s'organise autour de trois points : passer en revue les nouveaux indicateurs défendus par le FAIR, relatifs à l'environnement, aux inégalités et à la santé sociale ; demander des approfondissements méthodologiques au sujet de la définition de la qualité de vie, du nombre désirable d'indicateurs alternatifs et des avantages et inconvénients des indicateurs synthétiques ; questionner le possible « dépassement du PIB » afin de savoir s'il s'agirait là d'une première étape ou d'un but à atteindre. Enfin, une insistance toute particulière est mise sur le processus de mobilisation démocratique autour de cette question. Ce courrier est aussi l'occasion d'annoncer une grande réunion autour du FAIR en mars 2009.

Le dialogue se noue donc avec les membres de la Commission et Jean Gadrey se félicite de l'influence potentielle des travaux du FAIR sur ceux-ci. Forte de ce premier succès, l'organisation va chercher à solidifier sa position en formalisant ses ambitions et orientations, afin de se légitimer en tant que porte-parole du sujet. Pour ce faire, plusieurs membres entreprennent de doter le FAIR d'un manifeste.

2° Parler d'une seule voix : le manifeste du FAIR

Le 21 novembre 2008, un « document provisoire » constituant une ébauche de manifeste est proposé pour le FAIR par Hélène Combe³⁵⁶. L'intitulé se veut fédérateur : « De la société du "beaucoup avoir" pour quelques-uns, à une société du "bien-être durable" pour tous. D'autres indicateurs sont nécessaires, pour mettre en lumière les sources de richesses

³⁵⁵ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 24 avril 2008.

³⁵⁶ « Document de travail provisoire » daté du 21 novembre 2008.

à partager. Construisons-les ensemble ». Trois points viennent résumer le consensus qui s'est dégagé des échanges internes au FAIR. Le premier, à l'invitation d'Enrico Giovannini, dresse le bilan d'un patrimoine commun en crise : 1. État de crises, urgence de la transformation » ; « nous nous apprêtons à remettre aux générations émergentes et futures un patrimoine de moindre valeur que celui que nous avons reçu ». De ce point de vue, il est à noter que le constat rejoint largement celui de Stiglitz, Sen et Fitoussi dans leur *overview* intégrée à la publication du rapport³⁵⁷. L'idée est celle d'une mauvaise évaluation des ressources dont disposent les sociétés occidentales, bien qu'ici le concept qui sert à cadrer l'argument soit celui de *patrimoine* et non pas de *capital* — une discussion a lieu entre les membres du FAIR sur l'usage de ce terme. Le deuxième point concerne le constat d'une obsolescence des systèmes comptables : « 2. Le monde change, mais nos systèmes de référence perdurent : faire de la refonte du Produit Intérieur Brut une étape de transition ». Le troisième la méthode proposée pour y parvenir, qui cette fois-ci est propre au FAIR : « 3. Renouveler ensemble nos valeurs et nos outils de pilotage ». Ici, on retrouve notamment l'insistance de Patrick Viveret quant au fait que les indicateurs ne seraient que la courroie de transmission d'un combat plus large encore, celui des « valeurs ». Ce dernier argument est amplement explicité. Il s'agit de :

lancer sans attendre, au niveau national et dans les territoires, des débats publics ouverts, pluralistes et éclairés par la diversité des formes d'expertises, autour de la question de la richesse et des logiques d'échanges [...] Le FAIR, qui regroupe une pluralité d'acteur, entend prendre sa part dans ce processus, et retient dans ce cadre quatre orientations. [...] Mettre en lien et capitaliser les initiatives des réseaux, des institutions et des territoires pour la mise en œuvre de nouveaux indicateurs. [...] S'impliquer dans une collaboration vigilante avec la « commission Stiglitz » [...] Contribuer, par l'organisation directe d'événements partenariaux et par la participation à des rencontres diverses, à l'invention d'un modèle de gouvernance et de ses indicateurs, à l'échelle des enjeux sociétaux et démocratiques. [...] s'associer activement, et dans une vision de cohérence internationale, à l'expérimentation nationale et dans les territoires³⁵⁸.

Une insistance toute particulière est donnée à l'idée d'une gouvernance multiniveaux par les indicateurs et au fait de nourrir ces derniers par les expérimentations locales et réseaux de la société civile.

Le document est imprimé sous sa forme annotée, avec un suivi de commentaires dans la marge, ce qui permet de constater les retouches apportées à la formulation du texte, sans que l'auteur de ces commentaires soit néanmoins nommé. Comme pour le mot « alternatif », rejeté dans le titre du FAIR au profit du terme « autres », un commentaire souligne ici le

³⁵⁷ cf. chapitre précédent.

³⁵⁸ « Document... », *op. cit.*

danger de certaines formules, notamment celle relative à « l’ultra-libéralisme ». Le commentateur indique :

L’usage du terme ultralibéralisme déforce l’argument pour deux raisons : 1) il pourrait aux yeux de certains nous faire passer pour des « gauchistes » 2°) il sous-entend que tout était bien avant la montée de l’ultralibéralisme ces deux dernières décennies »³⁵⁹.

Finalement, c’est le terme d’ultra-capitalisme qui sera choisi, vraisemblablement par Georges Menahem. Ce commentaire permet de saisir la stratégie rhétorique de production d’un texte pour incarner la position commune du FAIR, stratégie généralement invisible à la lecture d’un document final. Ici, les épreuves et annotations permettent de rendre compte du processus en train de se faire : l’enjeu principal pour les membres du Forum consiste à faire primer leur crédit en tant qu’experts sur l’orientation politique manifeste de leur action.

Par ailleurs, le propos est également critiqué par mails interposés par différents membres du FAIR. C’est essentiellement le second point — refondre le PIB — qui fait débat. Pour Jean-Marie Harribey :

Le point qui me paraît le plus important et qui, à mon avis, est le point faible de notre mouvement FAIR, est de ne pas faire suffisamment apparaître que, une fois exprimées les limites du PIB connues depuis l’origine, la promotion qui doit être faite est celle d’indicateurs à côté du PIB et non pas pour corriger de l’intérieur le PIB, surtout lorsqu’il s’agit d’élaborer des comptes de patrimoine (= stocks) alors que le PIB est un compte de flux³⁶⁰.

Sa position s’inscrit donc explicitement à rebours de l’intention initiale affichée par Joseph Stiglitz de produire un PIB vert, qu’il critique dans les échanges du FAIR depuis le départ (c’est-à-dire dans sa première réaction au courrier d’invitation reçu par Jean Gadrey). De son côté, Fabrice Flipo considère que la formule « semble prêter à confusion » et prend l’exemple de l’éducation pour établir la nécessité d’indicateurs alternatifs, et non pas d’une simple « monétisation des “valeurs” ». Il ajoute :

Dans tous les cas, le monétaire me semble évaluer une somme de moyens, et non de fins. Et comme le remarquait déjà Anders³⁶¹, nous vivons dans une société obsédée par les moyens et non pas la discussion sur les fins. Nos discussions indiquent que nous sommes d’accord pour affirmer que les indicateurs doivent permettre de favoriser la discussion sur les fins, nous devrions l’indiquer clairement³⁶².

³⁵⁹ « Document... », *op. cit.*

³⁶⁰ Courriel de Fabrice Flipo adressé à la « liste de diffusion du FAIR », le 24 novembre 2008. À partir de cette date, une liste de diffusion est donc établie et le nom des destinataires n’apparaît plus.

³⁶¹ Fabrice Flipo fait ici référence au philosophe Günther Anders, critique de la technique dans les sociétés contemporaines.

³⁶² *Ibidem.* « Document... »

De son côté, Bernard Guibert réagit plus vertement, considérant que le débat s'égaré dans une pétition de principe sans aborder une question fondamentale : qui produit les conventions, les « cadres sociaux de la connaissance statistique » et comment ? Il rejette à la fois les approches par en bas (les citoyens) et par en haut (les théoriciens). Il écrit ainsi à ses collègues :

Je m'aperçois qu'il est trop tard pour exprimer mon désaccord avec le manifeste de FAIR et la manière dont le débat se développe à l'intérieur de notre réseau. Pour résumer de manière brutale ce désaccord je dirais que le manifeste me paraît extrêmement naïf et idéaliste. Il reproduit, en image inversée, la même naïveté et le même idéalisme que ceux de la commission Stiglitz qui croit que ce sont des débats entre théoriciens, des économistes éminents puisque ce sont des prix Nobel qui déterminent les cadres sociaux de la connaissance statistique en descendant du haut vers le bas³⁶³.

Après avoir formulé cette critique, il évoque les recherches françaises en économie des conventions et en sociologie de la statistique qui alimentent le débat sur la production des indicateurs, bousculant jusqu'aux comptables nationaux eux-mêmes. Il cite notamment Alain Desrosières, Laurent Thévenot, Robert Salais, Luc Boltanski ou encore Christian Baudelot.

Ces réactions permettent de saisir quels sont les débats qui traversent le FAIR et opposent ses membres. La plupart des critiques ici reproduites trouvent une résolution relativement consensuelle — rejet du PIB vert, refus de la monétarisation qui fait primer les moyens sur les fins — mais le ton général du manifeste renvoie à la question de la forme. La rhétorique employée prend des accents considérés par certains comme « naïfs », car empruntant trop volontiers au vocable altermondialiste (le manifeste mentionne les noms de Gandhi ou encore d'Einstein).

Ce manifeste est donc l'occasion pour les membres du FAIR de marquer publiquement une prise de position collective. Si des désaccords persistent, le groupe se solidifie dans l'interaction avec la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, en se distinguant d'elle au sein de la controverse. Plus encore, la réflexion ouverte avec la rédaction du manifeste reflète plus largement un processus de construction du collectif qui tient pour une large part au dialogue que celui-ci entretient avec la commission.

³⁶³ Courriel de Bernard Guibert à la liste de diffusion du FAIR, le 5 décembre 2008.

3° D'une rencontre à l'autre : un groupe qui se solidifie dans l'interaction avec la commission

Les travaux du groupe connaissent une accélération et une multiplication à mesure que la position qu'il affiche se fait plus nette et consensuelle. Une nouvelle réunion du FAIR est organisée le 1^{er} décembre, durant laquelle les échanges montrent que le capital d'information produit par le réseau continue de s'accroître, que des positions communes tendent à se dégager et que le Forum commence à diffuser plusieurs contributions par la voie médiatique. Le texte coordonné par Hélène Combe y obtient la majorité des suffrages. Sur le plan de la diffusion des travaux, une réunion est fixée en mars au Conseil Économique social et Environnemental grâce à Dominique Méda. Par ailleurs, la revue *Économie et Statistiques* introduit dans ses pages une rubrique relative aux nouveaux indicateurs. Autrement dit, le travail continue sur des bases renouvelées. Jean Gadrey se félicite donc de la production de ce qu'il nomme un « cahier n° 2 » (en référence au premier cahier d'initiatives produit pour la réunion à l'Assemblée), sur la base de ces nouveaux travaux. Adossé au manifeste du FAIR, celui-ci permettra l'identification de la position commune établie par le Forum. À ce sujet et en référence explicite à plusieurs membres de la commission Stiglitz, Florence Jany-Catrice ajoute à ce titre : « Il faudra que nous acceptions de nous mettre à dos les keynésiens orthodoxes me semble-t-il³⁶⁴ ».

Finalement, une seconde réunion se tient le 11 décembre 2008 dans les bureaux de l'OFCE avec les membres francophones de la commission, ainsi que plusieurs membres du FAIR : Jean Gadrey, André Abreu, Florence Jany-Catrice, Grégory Marlier³⁶⁵, Dominique Méda, Patrick Viveret, Hélène Combe³⁶⁶, Bernard Perret³⁶⁷, Michel Renault, Aurélien Boutaud, Jean-Marie Harribey, Jean Fabre, Isabelle Cassiers et Alain Grandjean³⁶⁸ sont invités.

³⁶⁴ Courriel de Jean Gadrey à la liste de diffusion du FAIR le 18 décembre 2008.

³⁶⁵ cf. chapitre 5.

³⁶⁶ *Idem*

³⁶⁷ cf. chapitre 1.

³⁶⁸ Polytechnicien de formation, ancien élève de l'ENSAE et docteur en économie de l'environnement (1983), Alain Grandjean rejoint en 2005 le comité stratégique de la Fondation Nicolas Hulot. Il fait également partie du *Shift Project*, du Haut Conseil pour le Climat et de l'association Carbone 4.

Encadré n° 3.8 : Isabelle Cassiers

Professeure émérite d'économie à l'Université Catholique de Louvain, chercheuse honoraire du FNRS (équivalent belge du CNRS), Isabelle Cassiers participe à la réémergence de la controverse autour de la mesure de la richesse au début des années 2000. Elle est membre du Club de Rome, de l'Institut Veblen, de la *New Economic Foundation*, du groupe d'experts international organisé par le gouvernement du Bouthan au sujet du Bonheur national brut, du Collège d'études mondiales et du FAIR. Elle participe également à la fondation de l'AFEP en 2010 et défend de longue date une approche de « socio-économie ». Elle dirige en particulier la thèse de Géraldine Thiry. Elle fait partie des premières à avoir théorisé la notion de « post-croissance », dans plusieurs ouvrages (Cassiers 2011, Cassiers, Maréchal et Méda 2017).

Cette réunion permet aux membres du FAIR de clarifier leurs débats internes et de formuler une prise de position commune, autrement dit de cristalliser leur réseau autour d'un discours commun afin de devenir un véritable « porte-parole » alternatif des indicateurs. Comme l'écrit Jean Gadrey à ses collègues :

Nous devons préparer soigneusement cette réunion, moins peut-être pour son influence sur le rapport final de la CS (mais on peut escompter un petit effet) que parce que ce travail de préparation va nous servir par la suite et va nous aider également à avancer dans nos débats internes³⁶⁹.

Fort du « cahier n° 2 » qu'il a produit, le groupe établit un certain nombre de revendications. Le cahier doit ensuite intégrer les prises de parole des membres du FAIR devant la commission. Enfin, une traduction anglaise de l'ensemble sera proposée afin d'avoir un document à diffuser pour marquer la position du groupe. Plusieurs des productions écrites sont retranscrites dans les archives du FAIR. On y trouve abordées les questions de finalités des indicateurs, de philosophie et de méthode, chacune rédigée par un membre différent, ainsi qu'une présentation des indicateurs existants et une réflexion sur les possibles extensions du PIB.

Cette fois encore, la réunion est perçue par les membres du FAIR comme un succès. Jean Gadrey écrit :

Il me semble que cela s'est vraiment bien passé sous l'angle de la qualité, pertinence et succession de nos interventions, et que nous sommes nettement meilleurs qu'eux, pour le dire sans aucune modestie. De plus, il n'y avait aucune hostilité et peu de désaccords, certains des « autres » étant même convaincus de notre « utilité sociale et politique »³⁷⁰.

³⁶⁹ Courriel de Jean Gadrey à la liste de diffusion du FAIR, le 18 novembre 2008.

³⁷⁰ Courriel de Jean Gadrey à la liste de diffusion du FAIR. La date n'apparaît pas.

De son côté, Hélène Combe le félicite pour son « rôle de médiateur qu'il remplit avec doigté et efficacité »³⁷¹. Outre l'apport pour la commission Stiglitz, c'est surtout l'effet en termes de consolidation du FAIR qui est soulignée : « j'ai trouvé que le groupe avait fait preuve d'une véritable cohésion [...], et je crois que nous pouvons retenir cet acquis comme l'un des atouts majeurs de FAIR »³⁷². C'est donc bien dans l'interaction avec la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi que le groupe s'affirme et se « solidifie ».

Par ailleurs et comme le souligne Jean Gadrey, l'intérêt affiché par les membres francophones de la commission Stiglitz pour le travail du FAIR est unanimement remarqué, notamment celui de Jean-Étienne Chapron³⁷³, ainsi que celui d'Enrico Giovannini.

Le fait de nouer un dialogue avec la commission permet donc en retour au FAIR de marquer une position alternative au sein de la controverse et de s'afficher en porte-parole légitime des nouveaux indicateurs. C'est dans l'interaction avec la commission que s'affermite la position du Forum. Cette dynamique lui permet de diffuser largement la contre-expertise qu'il a constituée. Fort de ces premiers succès, le FAIR va chercher à donner de l'ampleur à son travail et à gagner en visibilité.

C — Donner de l'ampleur au FAIR : gagner en visibilité à l'extérieur de la commission

Afin de faire entendre une voix dissonante par rapport à celle, dominante, de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, le FAIR va trouver plusieurs canaux lui permettant de diffuser largement sa contre-expertise : associations diverses, manuel commandé par des organisations supranationales, diffusion médiatique. Sa position va bientôt être relayée par le rapporteur général de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, Jean-Étienne Chapron, signe de la force de son propos (1). Bientôt, le FAIR organise un second forum dans une institution

³⁷¹ Courriel d'Hélène Combe adressé à Jean-Marie Harribey et Jean Gadrey. La liste de diffusion du FAIR est en copie du mail. Le 14 décembre 2008.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ Ancien polytechnicien et inspecteur général de l'INSEE, Jean-Étienne Chapron a été nommé rapporteur général de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, au titre de son rôle de chef du département des comptes nationaux de l'INSEE.

publique, le CES, qui va lui servir de caisse de résonance en rassemblant plusieurs centaines de représentants de la société civile (2). À travers cette seconde expérience de délibération publique et citoyenne se pose pour le FAIR la question de l'institutionnalisation de son action : faut-il la faire perdurer dans le temps et comment ? (3).

1° Un momentum propice

Dans le cadre de leurs échanges, les membres du FAIR observent également que la controverse sur les indicateurs alternatifs prend de l'ampleur en France. Ainsi, une note du Conseil d'Analyse Stratégique³⁷⁴ est relayée sur la liste de diffusion commune, commentée par Jean Gadrey qui note l'intérêt du Conseil pour la thématique, mais relève également que seuls les travaux d'économistes y sont mentionnés, et qu'aucune initiative locale de production d'indicateur n'y est recensée. Cette note est rédigée par Marc Fleurbaey et Guillaume Gaulier qui insistent tous deux sur la prise en compte des préférences individuelles et contestent la « légitimité » des indicateurs « globaux », du moins ceux résultant d'une large agrégation de variables, tels que le BIP 40³⁷⁵. En formulant une prise de position alternative à celle du FAIR dans l'espace social de la controverse, les acteurs du CAE cherchent à s'en distinguer, mais légitiment ainsi le débat. Ces mêmes prises de position sont réexprimées par Jean-Paul Fitoussi à l'occasion de sa première prise de parole publique au sujet de la commission : l'économiste s'exprime ainsi dans le cadre d'une interview, à l'occasion du numéro de juin 2008 du journal *Alternatives économiques*.

Ce momentum se nourrit également de la réaction publique de plusieurs institutions. Ainsi, Florence Jany-Catrice relaie aux membres du réseau le programme de l'Association de Comptabilité nationale (ACN) de juin 2008, au congrès de laquelle 2 panels sur 5 concernent la prise en compte des indicateurs alternatifs relatifs au développement durable et aux questions sociales³⁷⁶.

³⁷⁴ L'institution fusionne avec plusieurs autres en 2013 pour donner naissance à France Stratégie.

³⁷⁵ Bien que les auteurs prônent davantage la méthode de l'équivalence monétaire, ils reconnaissent la possibilité de produire des indicateurs synthétiques dès lors que ceux-ci reposent sur des méthodes de « délibération démocratique » et recommandent d'explorer la possibilité de mettre ne place une instance « à la fois scientifique et démocratique [...] permet [tant] la mise en discussion et la validation des principaux choix ». De ce point de vue, ils rejoignent tout à fait l'horizon proposé par le FAIR.

³⁷⁶ Courriel de Florence Jany-Catrice à ses collègues, le 26 mars 2008.

Le sentiment de Jean Gadrey est que ce *momentum* accompagne le travail du FAIR.

Dans son compte-rendu aux membres du réseau le 24 avril, il écrit :

Il est symptomatique que les rapports et surveys préparés par la CS par des membres de l'INSEE et de l'OCDE soient infiniment plus ouverts que ce que nous aurions pu obtenir il y a seulement deux ou trois ans. Sur le fond aussi, nous avons marqué des points. Mais la pression doit rester forte³⁷⁷.

Pour conserver une « pression » forte, les acteurs du FAIR cherchent dès lors à donner une plus grande visibilité médiatique à leur action. Par exemple, Jean Gadrey communique au sujet des travaux du Forum sur son blogue pour le journal *Alternatives économiques*. De même, le site de Pekea relate les initiatives du FAIR. Le 20 mai, le site Idies — hébergé par *Alternatives économiques* — commence à publier les articles des membres du Forum. Ce même site met également en avant les rééditions de 2008 des livres de Dominique Méda³⁷⁸ et de Patrick Viveret pour accompagner le regain d'intérêt au sujet des indicateurs alternatifs. Le rôle du mensuel ne s'arrête pas là puisque dans le numéro de juin 2008, Jean Gadrey et ses camarades du FAIR se voient confier un « quatre pages » sur leur « affaire de richesse et d'indicateurs »³⁷⁹.

Alternatives économiques étant partenaire du FAIR, il n'est pas étonnant que la revue en relaie les travaux. De même, les réactions des membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi comme celles des associations de statistiques sont prévisibles. Néanmoins, la question se pose de la capacité du FAIR à s'imposer auprès du public dans le cadre de la controverse : au-delà d'*Alternatives économiques*, peu d'échos sont offerts au groupe, tandis qu'*a contrario* le rapport de la commission sera fortement relayé après sa parution (*cf infra*). Toutefois, cette médiatisation par le journal influe sur la mise en visibilité du Forum et l'hypothèse formulée par Jean Gadrey suivant laquelle cela a pu constituer une « pression » sur les travaux des membres de la commission est plausible.

Certaines marques d'intérêt proviennent d'organismes plus étrangers à la controverse. La fondation pour l'innovation politique (Fondapol) par exemple, décrite par Marc Humbert comme une « Fondation [...] d'obédience néo-gaulliste issue de Chabanistes

³⁷⁷ Courriel de Jean Gadrey adressé à ses collègues, le 24 avril 2008.

³⁷⁸ L'ouvrage de Dominique Méda reprend en partie son essai *Qu'est-ce que la richesse ?* et s'intitule *Au-delà du PIB*. Il comprend notamment une nouvelle préface qui relate sa participation ainsi que celle de Jean Gadrey au mouvement Utopia.

³⁷⁹ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues. Non daté, mais il mentionne la « réunion du 26 mai »..

reconvertis au Chiraquisme et ayant capté des socio-libéraux et du patronat social-libéral »³⁸⁰ organise le 10 juin 2008 une rencontre animée par le sociologue Raphaël Wintrebert³⁸¹ sur la thématique « Indicateurs de Richesse et bien-être : faut-il tout changer ? », ce qui indique que la thématique excède *a priori* le strict cadre des mobilisations *statactivistes* de gauche. Le 18 septembre, le même sociologue publie sur le site de la Fondapol une « lettre ouverte à la commission Stiglitz » qui s'ouvre sur les phrases suivantes : « Dans nos sociétés développées, le PIB a plus que triplé en 30 ans. Or, les enquêtes d'opinion montrent que le bien être des Français n'a pas suivi la même dynamique, loin de là ! Comment combler ce hiatus ? » (Wintrebert 2008)³⁸². La reprise de la thématique par une fondation libérale telle que la Fondapol montre que « l'espace de la cause » ouvert par le FAIR est vaste : divers acteurs aux prises de position différentes peuvent s'y engouffrer.

Par ailleurs, ce sont parfois certains membres mêmes de la commission qui participent de la mise en visibilité des travaux du Forum. Ainsi, le 22 octobre, une rencontre est organisée au CNIS sur le thème « Au-delà du PIB ». Jean-Etienne Chapron, rapporteur général de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, évoque en particulier le FAIR et rappelle l'engagement pris par la commission de nouer un dialogue avec la société civile (et Jean Gadrey de commenter cette intervention : « Si besoin, on pourra en faire état »³⁸³). Ce discours est l'occasion pour Jean Gadrey d'intervenir « pour parler non pas de la commission, mais de FAIR (dont 5 ou 6 membres étaient dans la salle), et j'ai ensuite été relayé de façon très efficace par Florence et par Bernard Perret »³⁸⁴. Le vice-président du CNIS dans sa conclusion mentionne à nouveau les travaux du Forum, ce qui fait conclure à Jean Gadrey :

La question que nous avons fortement contribué à mettre en débat, avec ensuite un accord presque unanime des intervenants, était typiquement la nôtre : qui est légitime pour définir le bien-être et le mesurer ? En aucun cas les seuls experts institutionnels, économistes et statisticiens. La participation des citoyens est indispensable pour aboutir à des indicateurs légitimes voire « populaires ». J'ai été agréablement surpris par le haut degré d'accord du public et même de certains responsables de la statistique publique³⁸⁵.

³⁸⁰ Courriel de Marc Humbert à ses collègues, le 31 mai 2008.

³⁸¹ Sociologue de formation, Raphaël Wintrebert a réalisé une thèse sur Attac, publié aux éditions La Découverte sous le titre : *Attac, la politique autrement ? Enquête sur l'histoire et la crise d'une organisation militante*.

³⁸² Voir également « Indicateurs de richesse et de bien-être. Des pistes de réflexion pour la commission Stiglitz », de Raphaël Wintrebert, (Wintrebert 2008).

³⁸³ Courriel de Jean Gadrey à la liste de diffusion du FAIR, le 23 octobre 2008.

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ Courriel du 23 octobre 2008, *op. cit.*

Jean Gadrey analyse donc ces discours comme autant de gages que l'argument développé par le FAIR d'une nécessaire définition des mesures de la richesse par les citoyens a reçu un écho favorable au CNIS comme à l'INSEE. Observant cela, il insiste sur la nécessité de multiplier les foyers de discussion sur le sujet, au sein du CNIS, avec la commission Stiglitz, au sein de conférences citoyennes et avec la société civile.

Les échanges du FAIR sont l'occasion de faire le point sur les diverses réunions organisées par les membres et de recenser les événements sur des thématiques proches à l'étranger et dans les instances supranationales. Le Club de Rome veut par exemple organiser au niveau de Parlement européen un événement qui porterait sur l'Empreinte Carbone. Florence Jany-Catrice annonce aux membres du FAIR que le Conseil de l'Europe organise une réunion sur la question des indicateurs alternatifs en mai³⁸⁶. En collaboration avec l'OCDE, l'institution propose de rédiger un manuel sur la thématique : « évaluer et promouvoir le bien être pour tous et le progrès sociétal avec les citoyens et les communautés ». Dans la continuité de ce projet, un séminaire financé par le Conseil de l'Europe est organisé à Strasbourg les 27 et 28 novembre au Palais de l'Europe avec pour titre « impliquer les citoyens pour promouvoir le progrès et le bien-être », auxquels participent Hélène Combe, Patrick Viveret et Michel Renault. Jean Gadrey et Pierre Concialdi devaient initialement y participer, mais doivent décliner l'offre. Gilda Farrell, déjà présente aux réunions du FAIR, propose que « la société civile » en rédige le chapitre introductif : Florence Jany-Catrice suggère avec succès que celui-ci soit rédigé par le FAIR (elle s'en chargera principalement). Le manuel est structuré autour des diverses thématiques couvertes par le groupe avec « pour *guidelines*: limites du PIB, bien-être de tous (et non pas la somme des préférences individuelles), proposer un cadre méthodologique pour la construction d'indicateurs "bottom-up" qui soit la synthèse des meilleures approches existantes ». Le manuel comportera notamment des contributions de Patrick Viveret et Jean Fabre.

Ce momentum favorable permet aussi aux participants au FAIR de consolider leurs liens. Par exemple, Dominique Méda et Jean Gadrey participent au congrès organisé par PEKEA fin octobre 2008. Réciproquement, l'un des coordinateurs de l'ONG Michel Renault

³⁸⁶ Courriel du 23 octobre 2008, *op. cit.*

met en ligne un site dédié à l'ISBET (projet encadré par PEKEA), avec des renvois systématiques au FAIR.

La période se présente donc pour le FAIR comme propice à la remise en cause du PIB. Certains membres du FAIR y voient le signe d'un écho favorable à leurs travaux dans l'espace public. Toutefois, soulignons la diversité des prises de position affichées par les organisations qui reprennent cette critique : si la démarche du FAIR crée effectivement un espace de controverse, différents acteurs s'y engouffrent qui ne partagent pas nécessairement son point de vue sur le sujet. Dès lors, le Forum va chercher à faire porter sa voix grâce à une autre institution publique : le CESE. Une réunion comprenant plusieurs centaines de personnes issues de la société civile est ainsi organisée en mars 2009.

2° Le CESE comme caisse de résonance du FAIR

Le 18 décembre, Dominique Méda indique aux autres membres du FAIR qu'elle vient d'obtenir « le soutien de Larose³⁸⁷ » et que le CESE accueillera effectivement un « second forum » du FAIR à destination de la société civile le 30 mars 2009³⁸⁸. Les membres du réseau commencent ainsi à réfléchir aux organisations à convier et proposent en premier lieu le WWF, le Secours populaire, la Ligue des Droits de l'Homme, la société française de l'évaluation. Jean Gadrey ajoute le RAI, Attac, la fondation Abbé Pierre, le CCFD, l'association 4D, le journal Alternatives économiques et « évidemment » France Libertés, Pekea et Utopia³⁸⁹. Les invitations produites le 24 février font état de plus de 200 personnes invitées. Le 11 mars, Jean Gadrey écrit à ses collègues : « on va vers les 300 participants [...] c'est donc une grosse affaire »³⁹⁰. L'événement réunit trois fois plus de personnes que le précédent « forum » organisé à l'Assemblée nationale. La société civile est plus largement représentée, et le CES sert de plateforme de diffusion des idées du FAIR. Les organisateurs sont tout à fait conscients de cet effet. Jean Gadrey écrit encore : « Nul doute que la

³⁸⁷ Christian Larose était alors vice-président du Conseil économique et social, président de la section « Travail » au sein de celui-ci. Il y siège initialement en tant que Secrétaire général de l'une des fédérations de la CGT.

³⁸⁸ Courriel d'Hélène Combe à la liste de diffusion du FAIR, le 18 décembre 2008.

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ Courriel de Jean Gadrey à la liste de diffusion du FAIR, le 11 mars 2009.

perspective de la sortie mi-mai du rapport Stiglitz va multiplier les demandes d'intervention de notre part en mai et juin, cela commence déjà »³⁹¹.

Le programme de la journée au CESE est arrêté le 24 février 2009. Des « documents FAIR » sont distribués en début de journée (qui correspondent au manifeste de l'organisation ainsi qu'au « second cahier » produit par les membres du réseau après leur réunion avec les membres francophones de la commission Stiglitz). Une première conférence intitulée « Nouveaux indicateurs de richesse et enjeux démocratiques : quelques repères » est présentée par Dominique Méda, Florence Jany-Catrice, Danielle Mitterrand et Jean Gadrey, et suivie d'un débat animé par Jean Fabre. Puis un échange est organisé autour du thème « Actions collectives pour la mise en œuvre d'autres indicateurs : quels enjeux ? quelles attentes ? quelles expériences ? Sur quels aspects nous mobiliser ensemble et comment ? » où plusieurs organisations présentes sont conviées à prendre la parole dans le cadre d'une discussion animée par Hélène Combe et Patrick Viveret. Enfin, des ateliers participatifs sont organisés l'après-midi, au nombre de cinq et qui portent sur : la place des citoyens dans la construction des indicateurs ; l'usage des indicateurs pour « sortir de la crise » ; les usages des indicateurs dans les territoires ; les nouvelles comptabilités nationales et d'entreprise ; la mobilisation des réseaux dans les territoires et à l'international.

Encore une fois, le contenu des débats s'éloigne ici significativement de ceux qui émaillent la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Un accent très fort est mis sur les enjeux territoriaux et sur le rôle de la participation citoyenne. Les discussions intègrent par ailleurs des publics variés, qui ne sont pas exclusivement composés d'économistes ni d'experts de la question des mesures alternatives. Enfin, la discussion ne se focalise pas uniquement sur les aspects techniques de la production d'indicateurs, mais intègre volontiers des dimensions politiques et sociales.

Une question transversale est laissée en suspens qui donne lieu à des débats entre les membres du FAIR « Comment les indicateurs peuvent s'institutionnaliser ? Quelles responsabilités de la statistique publique, du CNIS ? »³⁹². Cette question de l'institutionnalisation renvoie à la volonté des membres du FAIR d'inscrire leur action dans le

³⁹¹ Courriel de Jean Gadrey à la liste de diffusion du FAIR, le 11 mars 2009.

³⁹² Document intitulé « FAIR. Réunion du 17 mars 2009. Préparation de la journée FAIR du 30 mars ».

temps. Dans le même état d'esprit, une restitution synthétique est prévue dont l'objet est de décider « quelles suites » prendra le « travail en commun ». En effet, l'un des objectifs indiqués dans les invitations à cette journée est bel et bien de « trouver les axes d'une collaboration pour poursuivre, ensemble et dans la durée, la mobilisation en faveur de nouveaux indicateurs de richesse, supports d'une nouvelle vision et d'un nouveau projet de société plus solidaire et mieux partagé ».

À travers ce questionnement, c'est l'institutionnalisation de l'action du FAIR qui est en jeu : faut-il faire perdurer l'organisme après le rendu du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi et par quels moyens poursuivre son action ? Ces questions soulèvent plusieurs avis contradictoires et font l'objet de débats entre les membres du Forum.

3° Institutionnaliser l'action du FAIR ? La question de l'après

Devant l'ampleur de l'événement, les membres du FAIR organisent une réunion de cadrage à France Libertés le 17 mars 2009. La question de l'inscription de l'action collective dans la durée y est longuement traitée, et notamment par le biais d'une institutionnalisation du FAIR. Divers échanges de mail permettent de restituer les interrogations suscitées. Durant la préparation de l'événement se pose en premier lieu la question du financement des événements organisés par le FAIR. Hélène Combe pense demander une participation de l'Association des Régions de France, et reçoit une confirmation de la part de son président Alain Rousset le 6 mars³⁹³. Pour cette raison, l'invitation à la journée du CESE comprend ainsi les logos du CESE, de France Libertés, de Pekea, mais également de l'ARF. Florence Jany-Catrice contribue à partir des fonds personnels qu'elle a reçus pour son travail auprès du Conseil de l'Europe³⁹⁴. Suite à ces échanges, Jean Gadrey s'ouvre à ses collègues sur ses interrogations : le statut de l'organisation n'étant pas fixé pour le moment, celle-ci repose sur « des liens personnels forts utiles pour la diffusion d'idées en réseau et pour mobiliser », mais qui ne permettent pas d'engager des fonds, puisque le collectif se compose de « membres de

³⁹³ Courriel d'Hélène Combe aux organisateurs de la journée au CESE, le 6 mars 2009. La liste de destinataires ne comprend qu'un petit nombre de personnes, notamment Dominique Méda, Patrick Viveret, Florence Jany-Catrice et Danielle Mitterrand.

³⁹⁴ Courriel de Jean Gadrey aux organisateurs de la journée au CESE (même liste), le 6 mars 2009.

collectivités locales s'engageant comme personnes, [de] chercheurs ne pouvant engager leurs labos, [de] membres du collectif richesses et de Pekea ou d'Attac ou Alternatives économiques n'engageant qu'eux[— mêmes] ».

De telles interrogations sont loin d'être anecdotiques. Le fait pour les membres du FAIR d'obtenir des fonds pour organiser des événements publics et produire un discours alternatif à celui de la commission Stiglitz a un coût et ceux-ci se confrontent à un travail de demande de fonds auquel ils ne sont pas préparés, pour des sommes pourtant relativement faibles (la subvention de l'ARF s'élève par exemple à 1500 euros). Cette observation contraste fortement avec le fonctionnement de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, dont aucun membre n'a à se soucier de l'organisation. Autrement dit, aux efforts de construction d'un discours à la fois expert et alternatif de la part des membres du FAIR s'ajoute le coût de l'organisation matérielle. C'est la raison principale pour laquelle les membres cherchent à activer des contacts dans des institutions telles que la fondation France Libertés, l'Assemblée nationale et le CESE, qui présentent l'avantage de proposer un lieu physique où se réunir, un cadre symbolique impactant et un réseau d'acteurs disposant d'un certain pouvoir d'influence. Si le FAIR présente bel et bien une infrastructure relationnelle à la fois dense et qui s'accroît rapidement, une telle infrastructure n'est pas institutionnalisée : le fait de disposer d'un nom (FAIR), d'un accord de principe établi par écrit (un manifeste), de relais de diffusion (Idies, *Alternatives économiques*, etc.) et d'institutions alliés (CESE, ARF) est une condition nécessaire pour que perdure l'organisation, mais pas suffisante.

Le 5 mars, Jean Gadrey répond à Rodrigue Olavarria :

Derrière ta question il y a celle de l'avenir du FAIR et de son éventuelle institutionnalisation. Mon hypothèse personnelle est que FAIR devrait faire du bon boulot sur nos idées pendant deux ou trois ans peut-être, de la façon informelle qui a fonctionné jusqu'ici, en continuant à ajouter de la « valeur » aux actions des collectifs existants (Pekea, richesse, fondation évidemment, assises du développement durable...), sans double emploi ni idée de fédérer (au contraire), puis s'effacer. Mais cela aussi mérite une grosse discussion, un jour... Nous devrions aussi avoir comme axe stratégique de cette période la « croissance »... du nombre de ceux et celles qui peuvent diffuser nos idées, faire des conférences-débats et des animations, et pour cela il faut « recruter » et mettre en commun nos exposés, expériences... On ne peut plus assurer avec une poignée d'anciens et d'anciennes, quand la demande augmente aussi fortement³⁹⁵.

La question des financements renvoie donc à celle de l'institutionnalisation et interroge en cela la possible formalisation du FAIR. L'idée de faire du Forum un organisme autonome est

³⁹⁵ Courriel de Jean Gadrey aux organisateurs de la journée au CESE, le 5 mars 2009.

écartée par Jean Gadrey, qui propose au contraire de s'appuyer sur les collectifs existants qui ont jusqu'ici permis au réseau d'agir. Lui suggère que le Forum « recrute » pour faire face à l'intérêt croissant que suscite sa démarche. En revanche, il ne lui semble pas nécessaire que l'action du FAIR s'inscrive dans la longue durée.

L'unité et la cohérence d'un point de vue ne vont pas de soi pour un acteur collectif tel que le FAIR. Néanmoins, l'organisation parvient progressivement à forger une prise de position commune : celle-ci se cristallise dans l'interaction avec la commission. Le FAIR mène conjointement plusieurs démarches parallèles de concurrence et de coopération avec celle-ci. Ainsi, il parvient à faire entendre sa voix au sein de la controverse et à se constituer collectivement en porte-parole de la question de la mesure de la richesse. Le réseau gagne en visibilité et parvient à mobiliser largement en dehors du cercle restreint dans lequel évoluent les membres de la commission. Néanmoins, cet écho des prises de position du FAIR concerne essentiellement différents acteurs déjà au fait des questions économiques et sociales (représentés au CESE, notamment) et non pas le « grand public ». Toutefois, grâce à ce travail au long cours, le Forum parvient à exercer une certaine influence sur la conduite des travaux de la commission, qu'il s'agisse des débats, de l'écriture du rapport ou de son appropriation au sein de l'espace médiatique.

III — Du débat au rapport et du rapport à l'espace médiatique : influencer le travail de la commission

En participant à la commission Stiglitz, Jean Gadrey conçoit son rôle comme celui d'un porte-parole, mais également d'un informateur pour les membres du FAIR. Tout au long des échanges internes à la commission, il fait des comptes-rendus réguliers de ce qu'il observe, avec un grand luxe de détails concernant les prises de position et oppositions entre membres. Les archives du FAIR nous renseignent ainsi sur son action au sein de la commission : tout en portant une parole critique, il repère au sein du groupe quels sont les alliés et adversaires des positions portées par le FAIR (A). Une fois réalisée cette cartographie des potentielles alliances, Jean Gadrey mobilise le Forum pour agir sur la rédaction du rapport, à la fois en interne via ses propres prises de paroles et en externe à l'aide de tribunes publiques, afin

d'orienter les travaux de la commission (B). Finalement, le rapport est remis officiellement à la Sorbonne au président de la République le 14 septembre 2009 et plusieurs membres du FAIR seront présents. Cet événement ouvre une fenêtre d'opportunité médiatique pour le Forum : la controverse se poursuit donc une fois le rapport écrit finalisé (C).

A – Jean Gadrey porte-parole et « informateur » du FAIR au sein de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi : porter une parole critique et nouer des alliances

L'un des intérêts de cette controverse provient du fait que Jean Gadrey participe aux deux groupes opposés : à la fois en tant que membre fondateur du FAIR et en tant que participant à la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Ce rôle de marginal sécant (Crozier et Friedberg 1977) lui permet de se distinguer des autres participants à la commission et de jouer le rôle de « pétard »³⁹⁶ : la voix qu'il porte est celle d'un économiste militant au milieu des économistes « sérieux »³⁹⁷, pour reprendre ses termes (1). De surcroît, cette double appartenance lui confère un point de vue privilégié pour rendre compte des débats internes qui parcourent la commission, et analyser quels en sont les membres les plus « conservateurs »³⁹⁸, les plus en opposition avec le propos élaboré par les membres du FAIR (2). Réciproquement, cette position lui permet également de repérer au sein du groupe des alliés potentiels, sur lesquels s'appuyer pour diffuser le message du FAIR, travailler les options que défend le collectif et convaincre plus largement au sein même de la commission (3).

1° Porter une parole critique et défendre une approche militante de l'économie : Jean Gadrey comme avocat du FAIR au sein de la commission

La position spécifique de Jean Gadrey au sein de la commission lui permet en premier lieu de se faire le porte-parole du FAIR et de défendre une conception des indicateurs alternatifs différente de celle qu'il imagine majoritaire au sein du groupe. Il concentre sa critique et son plaidoyer sur deux points très liés l'un à l'autre : d'une part la défense d'indicateurs agrégés

³⁹⁶ Entretien réalisé avec Claude Henry le 21 mars 2019, *op. cit.*, chapitre 2.

³⁹⁷ Entretien réalisé avec Jean Gadrey le 10 décembre 2018.

³⁹⁸ *Ibid.*

non monétaires, qu'il considère avoir plus d'impact sur les citoyens ainsi que dans le cadre de l'action publique territoriale ; et d'autre part la nécessité de nouer un dialogue avec la société civile, afin que celle-ci contribue à la définition des indicateurs en question. Cette ambition d'une « démocratie dialogique » trouve sa source dans les travaux relatifs aux « collectifs hybrides » (Barthe et al. 2001).

Durant la phase de discussion avec ses collègues et de négociation auprès de Joseph Stiglitz de sa participation à la commission, Jean Gadrey n'a accès qu'à très peu de documents lui permettant de se faire une idée des lignes directrices du débat à venir au sein du groupe : l'invitation officielle de Joseph Stiglitz dans laquelle ce dernier détaille les ambitions générales du rapport, et l'*issue paper* transmis par les organisateurs aux membres. En dehors de cela, ses anticipations ne se fondent que sur les travaux préalables des organisateurs dont il a connaissance.

Ainsi, le mardi 15 avril 2008, après consultation des documents préparatoires reçus de la part des organisateurs de la commission, Jean Gadrey écrit à ses collègues :

Les documents préparatoires de cette commission indiquent une préférence des rédacteurs, et de Stiglitz lui-même, pour un travail de mise au point d'un PIB rectifié, enrichi, tenant compte des destructions, des dommages sociaux et environnementaux, etc. Certes, d'autres pistes sont évoquées aussi et elles seront sans doute mises au programme, mais avec des réticences probables³⁹⁹ [...] Or le tableau des indicateurs territorialisés⁴⁰⁰ montre que, sans exception, les acteurs locaux et chercheurs associés se tournent soit vers l'empreinte écologique, soit vers des indicateurs « composites » de santé sociale ou développement humain ou BIP40, etc. obtenus sans « monétarisation » et nettement plus accessibles au débat public et citoyen [...] Pour ma part, je pense bien que la piste d'un PIB révisé ou « verdi » puisse avoir un intérêt politique et médiatique s'il n'est pas confisqué par les économistes, je compte plaider, en étant initialement minoritaire (peut-être avec l'appui de Sen ?), pour qu'on accorde au moins autant d'importance aux indicateurs composites sociaux et humains, et à l'empreinte écologique. Il me semble que beaucoup des membres de FAIR partagent cette position, mais c'est à vérifier (je sais que certains sont très hostiles aux PIB verts, mais à mon sens ce n'est pas irrémédiable et je m'en suis expliqué sur mon blog. Notre débat interne se poursuivra). Dans ce cas, il faudrait le dire haut et fort en toutes circonstances, y compris le 22 et au cours de la brève entrevue du 23. Notons quand même que le BIP40 fait partie de la liste commentée et illustrée des indicateurs dignes d'être portés à la connaissance des membres de la commission ! Je me chargerai de demander qu'on y ajoute l'indicateur de sécurité économique et sociale de Georges Menahem⁴⁰¹.

On le voit, l'économiste estimait à ce stade que le débat au sein de la commission opposerait trois positions : la défense d'un PIB vert, la promotion de tableaux de bord désagrégés, la défense d'indices synthétiques non monétaires — dernière position dont il propose de se faire le fer de lance au nom du FAIR. Selon lui, la « piste d'un PIB révisé [...] peut avoir un

³⁹⁹ De fait, celles-ci seront exprimées par Marc Fleurbaey au sein de la commission, cf. chapitre précédent.

⁴⁰⁰ Jean Gadrey fait ici référence au tableau récapitulatif proposé par Aurélien Boutaud, cf. *supra*. X

⁴⁰¹ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 15 avril 2008.

intérêt politique et médiatique s'il n'est pas confisqué par les économistes ». Néanmoins, il prend position au nom du FAIR en faveur des indicateurs synthétiques, sachant les désaccords qui parcourent le groupe au sujet d'un PIB vert. En effet, les débats qui animent le réseau voient notamment Jean-Marie Harribey prendre une position très tranchée en défaveur d'un PIB corrigé⁴⁰². Fabrice Flipo et Dominique Méda se montrent également très critiques vis-à-vis de cette perspective⁴⁰³. Jean Gadrey considère quant à lui que ce type d'indicateur présente l'intérêt de pouvoir « être directement confronté au PIB, [...] dans un espace de mesure familier, en unités monétaires »⁴⁰⁴. Cependant, le principal défaut de tels indicateurs provient de la difficile « valorisation monétaire » des dimensions sociales, et plus encore des « variables environnementales ». Selon l'économiste, une solution démocratique consisterait à recourir à des « tarifs » définis politiquement par les citoyens plutôt qu'à des « prix » définis par les économistes : ainsi il s'agirait de donner la « valeur — tarif » de la tonne de carbone ou de l'hectare de terre cultivée⁴⁰⁵.

Néanmoins, il se refuse à prendre la parole au nom du groupe pour défendre cette perspective, dans la mesure où elle est loin de faire l'unanimité. Au contraire, il promet à ses collègues de défendre les indicateurs synthétiques et non monétaires — il mentionne notamment l'empreinte écologique, le BIP40 et les indicateurs de sécurité économique et sociale développés par Georges Menahem. Il espère à ce stade trouver en Amartya Sen un allié dans la mesure où ce dernier a contribué à développer l'IDH au PNUD. Par ailleurs, Jean Gadrey trouve plusieurs vertus aux indicateurs synthétiques non monétaires : ils sont d'ores et déjà utilisés par la société civile et les collectivités territoriales — comme en atteste le tableau des initiatives reproduit plus haut — et ils sont d'après lui plus faciles à mobiliser dans le débat public.

⁴⁰² Courriel de Jean-Marie Harribey à la liste de diffusion du FAIR, non daté (par recoupement, je déduis que le mail a été envoyé à la fin du mois de novembre 2008). La critique développée par Jean-Marie Harribey se retrouve dans son ouvrage de 2013 *La richesse, la valeur et l'inestimable*. Il y développe l'argument selon lequel la notion de valeur est impropre à désigner toute forme de bien ou service naturel. Dans une perspective marxiste, il insiste sur le fait que toute forme de mise en valeur marchande provient du travail humain et se destine à la consommation — dès lors parler de *valeur* au sujet de la nature revient à en réduire la *richesse véritable*, qui est précisément *inestimable* à partir des grandeurs monétaires. Sur les débats qui opposent Jean Gadrey et Jean-Marie Harribey, voir le billet de blogue de Jean Gadrey en date du 25 mars 2008, pour le journal *Alternatives économiques*.

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ Jean Gadrey, « "Verdir" le PIB ? C'est délicat, mais... », billet de blogue du 10 mars 2008, *Alternatives économiques*.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

Comme expliqué dans le chapitre précédent, c'est l'alternative entre indicateurs synthétiques et tableaux de bord qui fit principalement débat (Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi soutenant essentiellement les tableaux de bord). L'idée d'un PIB vert fut quant à elle rapidement écartée. Quant aux indicateurs synthétiques défendus par Jean Gadrey, ils firent l'objet de vives critiques, notamment de la part de membres de la commission que l'économiste repère rapidement comme étant les principaux adversaires des idées défendues par le FAIR.

2° Un économiste « militant » parmi les économistes « sérieux » : repérer ses adversaires

Là où ce dispositif est présenté sur le mode de l'évidence par ses pairs⁴⁰⁶, Jean Gadrey considère quant à lui que le fait de réunir des « experts » n'est pas la meilleure modalité pour proposer de nouveaux indicateurs pertinents. Au sujet des indicateurs synthétiques tels que l'empreinte écologique ou le BIP 40 dont il se faisait l'avocat dans son ouvrage de 2005⁴⁰⁷, celui-ci nous explique :

Contrairement à un certain nombre de militants ou d'économistes militants, dont je fais partie, ils ont du mal à se dire : bon, statistiquement c'est sans doute moins robuste, mais c'est pas stupide, c'est pas indéfendable et en même temps ça a un pouvoir suggestif beaucoup plus fort, un pouvoir d'appropriation par les citoyens et les citoyennes beaucoup plus fort, et donc voilà, mettons de côté notre pureté en sachant que de toute façon même les indicateurs réputés sérieux comme le PIB ont des tas de défauts et utilisons... voilà. C'est pas manquer de sérieux que de se dire que des choses qui sont un peu moins balisées sur le plan statistique peuvent quand même avoir un intérêt tout en étant défendables intellectuellement⁴⁰⁸.

Pour lui donc, une ligne de partage sépare donc les « économistes militants » au sein desquels il se range, des économistes « Nobel ou nobélisables », pour lesquels l'enjeu de la « réputation » préside à toute production dans le cadre du rapport, et cherchent dès lors à maintenir la « pureté » de leurs modèles, en n'utilisant que des indicateurs très robustes sur le plan statistique. Lui défend au contraire ici une approche qu'il qualifie de militante et qui consiste à mobiliser des indicateurs parlant pour qui les reçoit, plus aisément communicables et donc efficaces sur le plan du signal, de l'alerte. Les archives du FAIR permettent de rendre

⁴⁰⁶ cf. chapitre précédent. Pour Jean-Paul Fitoussi, il s'agissait de réunir « les meilleurs » économistes.

⁴⁰⁷ Avec Florence Jany-Catrice, *Les nouveaux indicateurs de richesse, op. cit.*

⁴⁰⁸ Entretien réalisé avec Jean Gadrey le 10 décembre 2018.

compte de la façon dont l'économiste perçoit cette ligne de clivage dans le déroulement des débats et identifie les adversaires des positions défendues au sein du Forum.

L'économiste observe à l'occasion de la deuxième réunion de la commission Stiglitz une ligne de clivage se dessiner plus nettement encore entre tenants d'une certaine pureté modélisatrice et acteurs inquiets de produire des indicateurs efficaces en termes de signal. Le 8 novembre 2008, Jean Gadrey produit un compte-rendu « à chaud » de la seconde réunion de la commission Stiglitz qui se déroulait à New York entre le 6 et le 8 novembre. Il écrit aux membres du FAIR :

Impression très mitigée. D'un côté, de grandes difficultés pour moi et pour nos idées dans un monde d'économistes « de haut niveau » et de gauche, mais on mesure à quel point l'économie déforme la pensée de ceux qui croient dur comme fer à sa supériorité « théorique », y compris pour construire des indicateurs « de bien-être ». Ni Sen ni Stiglitz n'y échappent vraiment, et encore moins certains des rapporteurs macro-économistes de l'OFCE et de l'INSEE⁴⁰⁹, qui baignent comme les autres dans des fonctions d'utilité néoclassiques et dans des modèles d'équilibre général en dehors desquels ils ne voient que des bricolages d'amateurs. Finalement, Kahneman m'a parfois semblé [intéressant] comme psychologue ayant des choses à dire, même si son insistance sur les indicateurs subjectifs est excessive. [...] Il m'a quand même fallu passer par un moment de vive tension que j'ai créée cet après-midi en leur disant très poliment et avec un grand sourire (ingrédient essentiel dans ce contexte où il faut éviter d'en rajouter dans l'isolement) que si on continuait comme ça, on allait droit vers une fracture avec la partie de la société civile qui s'intéresse à ces questions. Quelques « durs » très énervés et pas du tout souriants⁴¹⁰ m'ont alors répliqué que la société civile était trop ignorante de l'économie et que les experts devaient faire leur travail sans s'en soucier, que les indicateurs dont je parlais positivement (empreinte écologique, santé sociale) étaient, je cite, sympathiques, mais incohérents, et « logically deficient ». Je leur ai dit que j'étais heureux d'être sympathique, incohérent et déficient intellectuellement, et que mes amis et moi-même avions bien l'intention de persister dans cette voie d'avenir. Finalement cela s'est retourné contre les durs et Stiglitz a proposé un vague compromis en vue du rapport final. Cela dit ce n'est pas fini. Il semble acquis que les questions d'inégalité et d'insécurité sociale auront une place importante, à côté du projet d'une sorte de PIB élargi (full income) pour tenir compte, entre autres, du travail domestique [...]. [J]e crois [...] qu'on peut faire évoluer un peu quelques-uns de nos interlocuteurs, les plus « sympathiques et incohérents »⁴¹¹.

Un point fondamental se dégage de l'extrait, qui permet de comprendre la ligne de clivage principale dans les débats de la commission : l'opposition entre des économistes focalisés sur l'amélioration et la sauvegarde de leurs modèles théoriques d'un côté et de l'autre les économistes inquiets de trouver des indicateurs dont l'usage aurait un impact concret sur les modes d'action de ceux qui s'en saisissent — les premiers étant jugés par les seconds comme « baign[ant] dans des fonctions d'utilité néoclassiques et des modèles d'équilibre général en

⁴⁰⁹ Notons ici que Jean Gadrey ne mentionne pas l'OCDE, dont les membres présents lors de la commission Stiglitz partagent majoritairement ses prises de positions.

⁴¹⁰ Jean Gadrey parle ici de la Geoffrey Heal.

⁴¹¹ Courriel de Jean Gadrey adressé à la liste de diffusion du FAIR, le 8 novembre 2008.

dehors desquels ils ne voient que des bricolages d'amateurs » et les seconds étant considérés par les premiers comme « *logically deficient* ».

Comme expliqué plus haut, Jean Gadrey s'engageait dans cette seconde réunion de la commission avec l'intention de défendre les indicateurs synthétiques et plus particulièrement l'empreinte écologique. Lorsque Geoffrey Heal utilise l'expression « *logically deficient* », il désigne ce dernier indicateur. Cependant, Jean Gadrey le prend pour lui et ce terme devient dans les échanges de mails des membres du FAIR une blague récurrente : ils nomment parfois les tenants de la position adverse les économistes « *logically efficient* »⁴¹² — suivant un processus de retournement de stigmat (Goffman 2015 [1963], Gruel 1985). Dans un cas, la commission est vue comme un moyen d'améliorer les modèles théoriques existants, plus que les outils de mesure proprement dits, et dans l'autre, elle est considérée comme une façon de trouver des solutions pratiques à des problèmes clairement identifiés (inégalités, problèmes sociaux, environnementaux, etc.). À travers sa remarque, Geoffrey Heal rejette d'emblée toute forme de collaboration avec la société civile et insiste sur la supériorité théorique de l'approche économique qu'il défend, à l'appui d'une conception du rôle de l'économiste très répandue dans la discipline (Fourcade, Ollion et Algan 2015).

Cette ligne de clivage se superpose avec deux façons d'envisager l'expertise : d'un côté l'expertise des commissionnaires est considérée comme une délégation de compétence par la puissance publique, de l'autre elle est vue comme un processus de mise en valeur des connaissances produites par la société civile, avec pour finalité de confronter ses résultats avec cette dernière. La première approche est nettement critiquée par Jean Gadrey qui mobilise même le néologisme d'« expertocratie »⁴¹³ dans l'entretien que nous réalisons avec lui. Danielle Mitterrand, dans la marge du mail du Jean Gadrey qu'elle a imprimé, indique à côté de la remarque de Geoffrey Heal au sujet de la société civile trop ignorante de l'économie : « trop ignorante de l'économie, mais consciente de ses effets sur le vécu ».

Une ligne de clivage est donc repérée par Jean Gadrey durant la deuxième réunion de la commission, qui oppose frontalement deux conceptions de l'expertise fortement

⁴¹² Courriel de Fabrice Flipo adressé à la liste de diffusion du FAIR, le 11 novembre 2008.

⁴¹³ Le terme est inventé par André Gorz (Gorz 1992). Soulignons que Jean Gadrey s'inspire beaucoup de ses travaux, puisque le titre de l'un de ses ouvrages (*Adieu à la croissance*) fait écho à un essai du philosophe (*Adieux au prolétariat*).

distinctes. Néanmoins, l'économiste « militant » ne désespère pas d'influer sur l'état du rapport de force au sein du groupe. Ainsi qu'il l'écrit non sans humour : « [J]e crois [...] qu'on peut faire évoluer un peu quelques-uns de nos interlocuteurs, les plus "sympathiques et incohérents" ». En effet, si sa participation à la commission lui permet d'identifier les adversaires des positions défendues par le FAIR, elle lui offre également l'occasion de repérer qui sont les membres les plus en affinité avec celles-ci.

3° Des alliés au sein de la commission et autant de relais des positions du FAIR

Si Jean Gadrey procède durant la deuxième réunion de la commission à un repérage de ses adversaires, il sait déjà à ce stade pouvoir compter sur certains alliés. Les membres du FAIR repèrent donc rapidement les potentiels alliés qui pourraient être les leurs au sein de la commission. Si au départ Jean Gadrey imaginait surtout pouvoir compter sur Marc Fleurbaey, il s'aperçoit bientôt que plusieurs autres membres de la commission ont des prises de position proches de celles proposées par le FAIR. Enrico Giovannini crée la surprise au sein du groupe en se montrant très proactif et en rejoignant pleinement l'argumentaire relatif à la mise en débat citoyenne des indicateurs. Ainsi, le *head of department* de l'OCDE manifeste son assentiment dès la réunion du 15 février 2008 à l'OFCE. Lorsque Jean Gadrey écrit le 25 février à Jean-Paul Fitoussi et Enrico Giovannini pour décrire l'ensemble des initiatives existantes en France sur les indicateurs, ce dernier se montre enthousiaste, tout particulièrement au sujet du Produit Intérieur Doux⁴¹⁴, projet mené par le collectif Richesse, à l'initiative de Patrick Viveret. Il écrit qu'il souhaite « voir comment le réseau que nous cherchons à construire dans le monde, [...] pourrait bénéficier à votre réseau français »⁴¹⁵, et propose une réunion à Jean Gadrey pour envisager comment faire⁴¹⁶. Il participera finalement à la réunion du FAIR du 11 mars.

Le statisticien italien adhère à l'idée d'organiser des tables rondes avec la société civile et encourage la diffusion internationale des initiatives couvertes par le FAIR en matière de

⁴¹⁴ cf. chapitre 5.

⁴¹⁵ Traduction de l'auteur : see how the network that we are trying to build around the world, especially with local community indicators, could benefit to your French network". Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 26 février 2008.

⁴¹⁶ *Ibid.*

production d'indicateurs alternatifs. Ses prises de position sont mises en regard de celles de Jean-Paul Fitoussi. Jean-Marie Harribey critique notamment la lassitude que ce dernier affiche pendant la réunion et écrit : « Le plus ouvert était manifestement Giovannini, ce qui ne manque pas de sel : l'OCDE plus à gauche que l'OFCE, par dirigeants interposés ». Cette opposition conforte les membres du FAIR dans l'idée d'organiser des tables rondes citoyennes et d'y trouver l'occasion de fournir des éléments « clef-en-main » afin de penser la production d'indicateurs alternatifs.

Plus encore qu'une adhésion formelle aux thèses défendues par le FAIR, Enrico Giovannini participe au développement du réseau. Durant la première réunion officielle du groupe le 11 mars 2008, il présente les différentes initiatives mises en place grâce à lui à l'OCDE⁴¹⁷, initiatives qui seront de nouveau présentées à l'occasion de la journée à l'Assemblée nationale le 22 avril. Lorsque les membres du Forum s'interrogent sur le nom à donner à leur réseau, il abonde dans le sens de l'acronyme FAIR. Les archives contiennent notamment un mail dans lequel plusieurs membres rebondissent sur une remarque qu'il a formulée, qui encourageait à préférer l'expression « autres indicateurs de richesse » plutôt que de parler d'un forum « alternatif », trouvant le second terme trop connoté⁴¹⁸. En effet, nombre d'acteurs du FAIR font régulièrement référence aux forums sociaux mondiaux ou se revendiquent de l'altermondialisme, comme par exemple à Attac ou dans la fondation de Danielle Mitterrand. Le statisticien de l'OCDE les met donc en garde contre l'usage d'un terme qui verrait la dimension militante et engagée de leur mobilisation prendre le pas sur sa dimension experte, en insistant sur les jeux de langage qui permettent de se voir reconnaître par les membres de la commission Stiglitz comme des interlocuteurs légitimes.

Les membres du FAIR et Jean Gadrey peuvent donc compter sur le statisticien italien et les membres de son équipe à l'OCDE pour soutenir l'idée d'une participation citoyenne à la définition des indicateurs. Ce soutien vient s'ajouter à celui de plusieurs autres membres de la commission. Ainsi que le détaille Jean Gadrey à l'issue de la deuxième réunion, dans le cadre de son compte-rendu informel aux membres du FAIR :

Plus positif. Une petite minorité approuvait mes (nos) idées, un peu timidement, et sur certains points j'ai reçu le soutien de Sen et Stiglitz, qui souhaitent que le résultat final soit appropriable au-delà des

⁴¹⁷ Sur lesquelles nous reviendrons au chapitre suivant.

⁴¹⁸ Courriel de Jean Gadrey à ses collègues, le 15 mars 2008.

super-experts type Superman. Les deux femmes de la commission (bien qu'économistes) nous sont assez largement acquises, et cela date de la première réunion, en avril⁴¹⁹.

Jean Gadrey considère donc que Nancy Folbre et Bina Agarwal sont « assez largement acquises » aux positions défendues par le FAIR, et viennent donc s'ajouter à Enrico Giovannini de ce point de vue. Diplômée de l'université d'Austin au Texas et docteure en économie de l'université du Massachusetts à Amherst, Nancy Folbre y exerce aujourd'hui comme professeure. Spécialiste d'économie de la famille, elle défend une « économie féministe », est rédactrice en cheffe de la revue *Feminist Economics* et présidente de l'Association Internationale pour une Économie Féministe entre 2002 et 2004. Bina Agarwal est quant à elle est diplômée de Cambridge et docteure de l'université de Delhi : elle exerce aujourd'hui à l'université de Manchester. Économiste du développement, elle a exercé au sein du *Committee for Development Policy* des Nations unies et de la *Planning Commission* indienne. Spécialiste d'économie rurale, elle a notamment étudié le rapport de genre à la pauvreté. Jean Gadrey souligne que ce sont les deux seules femmes du groupe réuni par la commission : il suggère ainsi que le regard porté sur les indicateurs s'en trouve nécessairement affecté⁴²⁰.

Enfin, Jean Gadrey salue le soutien de Joseph Stiglitz et Amartya Sen qui approuvent tous deux l'idée que le rapport soit « appropriable au-delà des super experts » par la société civile, ce qui constitue l'un des points centraux de son argumentaire en tant que porte-parole du FAIR. La participation de l'économiste lillois à la commission lui permet de mobiliser ces alliés au sein du groupe pour diffuser plusieurs idées. Ainsi, il va chercher par divers moyens à influencer l'écriture du rapport afin de promouvoir les options théoriques défendues par le FAIR.

B – Influencer l'écriture du rapport

Fort du repérage des adversaires et de ses alliés des positions défendues par le FAIR au sein de la commission, Jean Gadrey va chercher à influencer l'écriture du rapport. Tout d'abord, il prend plusieurs positions franches au sein des débats, en promouvant les

⁴¹⁹ Courriel de Jean Gadrey à la liste de diffusion du FAIR, le 8 novembre 2008.

⁴²⁰ À ce sujet, voir le chapitre précédent, ainsi que l'article qu'il co-écrit avec Dominique Méda (Gadrey et Méda 2009).

indicateurs synthétiques et en critiquant vivement un indicateur en particulier : l'Épargne Nette Ajustée. Ce coup d'éclat est remarqué et imprime une inflexion dans le rapport au sujet de cet indicateur (A). Progressivement, l'écriture du document prend une direction que l'économiste juge compatible avec les positions défendues par le Forum (B). Cependant, cette direction est sujette à revirements et Jean Gadrey mobilise à nouveau le Forum pour critiquer une version du texte dans laquelle ses membres ne se retrouvent pas. C'est cette fois-ci à l'extérieur de la commission qu'agit le réseau, par la voie d'une tribune publique (C).

1° Influencer sur les débats à l'intérieur de la commission : le cas de l'Épargne Nette Ajustée

Jean Gadrey se félicite auprès des membres du FAIR de son influence sur certains points du débat au sein de la commission. C'est notamment sur la question du « développement durable » que son intervention, lors de la deuxième réunion de la commission à New York City, déclenche les plus vives réactions. Dans l'extrait suivant, il fait part à ses collègues de sa déception face au fort soutien qu'obtient un indicateur en particulier, « l'épargne véritable », ou épargne nette ajustée (ENA) : un indicateur synthétique issu de la monétarisation de plusieurs dimensions économiques, sociales et environnementales. Ainsi, il explique :

Pour le « développement durable », je pense que ce ne sera vraiment pas fameux (même si la rédaction finale sera moins négative sur les indicateurs qui ont plutôt notre préférence), car les membres du sous-groupe concerné, qui sont les plus durs, ne veulent pas lâcher l'indicateur de la Banque mondiale dit « épargne véritable », qu'ils ambitionnent d'améliorer. Je vous épargne, si je puis dire, les explications de texte sur ce machin, qui est pour moi une impasse, mis au point par des macro-économistes avec l'idée (a priori « sympathique ») de faire la somme du capital économique, du capital naturel et du capital humain, mais en attribuant des valeurs monétaires au capital naturel sur une base théorique indiscutable vous en conviendrez : les fonctions intertemporelles d'utilité, les fonctions de Cobb-Douglas et l'optimum intertemporel sous hypothèse d'information parfaite (si cela ne vous parle pas, ne paniquez pas, on peut vivre sans, à condition de ne pas viser le « Nobel »). Parmi les résultats magiques de cette méthode, on trouve le suivant : les pays qui sont les meilleurs avec cet indicateur sur le « développement durable » sont les pays riches ! Il paraît que mes amis de l'INSEE et de l'OFCE qui ont rédigé cela vont s'employer à rectifier ce détail fâcheux⁴²¹.

L'indicateur que mentionne Jean Gadrey provient du rapport *Where is the wealth of Nations ?* réalisé pour la Banque mondiale en 2006 et conduit par l'économiste Kirk Hamilton. Le principe consiste à convertir en une même unité de capital différentes dimensions, en

⁴²¹ Courriel de Jean Gadrey le 8 novembre 2008, *op. cit.*

recourant aux divers concepts et méthodes de calcul associées qui ont été stabilisés dans la discipline pour mesurer le capital économique, le capital humain et le capital naturel⁴²². Si Jean Gadrey en critique les bases théoriques, c'est qu'elles s'inscrivent dans le cadre strict de l'économie néoclassique. La fonction d'utilité indique le bénéfice que tire un agent économique d'une transaction et l'idée d'intertemporalité interroge la stabilité de cette utilité dans le temps. La fonction de Cobb-Douglas est une fonction de production qui repose sur une équation issue d'études économétriques et dont les deux variables sont le travail (L) et le capital (K)⁴²³. Enfin, l'hypothèse d'un optimum intertemporel sous condition d'information parfaite suppose que les agents économiques ont pleinement conscience des gains et pertes liés à des transactions futures et sont en mesure de calculer quelle serait la meilleure stratégie à adopter en conséquence : par exemple, choisir de puiser dans le capital naturel pour alimenter le capital économique, en mettant en regard la détérioration de l'environnement et le désir de croissance économique. Ici donc, l'agent économique est rationnel, a pleinement conscience des enjeux environnementaux et est en mesure de pondérer la valeur de chaque type de capital. Ce faisceau d'hypothèses renvoie à une approche économique dominante qui fait dire à Jean Gadrey que le soutien à l'ENA découle plus d'une volonté d'accroître sa réputation académique que de produire des instruments efficaces.

Enfin, le problème de la pondération est patent puisqu'il dépend des paramètres fixés par les économistes qui calculent l'ENA : en l'occurrence, le fait de donner un poids prédominant au capital économique et humain, comme la manière de mesurer le capital naturel, contribuent à faire émerger un classement des pays qui mime ceux prenant le PIB pour indice de référence. Ce sont donc autant le mode de calcul (et les hypothèses théoriques sur lesquelles il s'appuie) que l'effet potentiel de l'indicateur en termes de signal que critique Jean Gadrey. L'indicateur donnerait trop peu de poids aux variables sociales et environnementales d'une part, et n'aurait d'autre part que très peu d'effet puisque l'évaluation qui en découle ne s'éloigne guère de ce qu'une analyse prenant le PIB pour étalon suggérerait⁴²⁴.

⁴²² cf. chapitre précédent.

⁴²³ cf. chapitre 1.

⁴²⁴ L'indicateur a depuis fait l'objet de plusieurs recensions critiques de la part de chercheurs de l'OFCE (Antonin, Melonio et Timbeau 2012) et plusieurs membres du FAIR ont souligné la substituabilité implicite des dimensions

Dès lors, l'ENA obtient dans le cadre des débats un soutien certain de la part d'un nombre important de participants au sous-comité en charge du développement durable. À l'opposé, l'empreinte écologique est décrédibilisée par Geoffrey Heal qui la considère comme « incohérente » et « *logically deficient* », comme expliqué plus haut. Ceci explique le sentiment général qu'exprime Jean Gadrey au sujet des questions environnementales, suite à la deuxième réunion de la commission : « je pense que ce ne sera vraiment pas fameux ». En cela, l'économiste rejoint plusieurs membres de la commission, tels que Claude Henry⁴²⁵.

Lors de l'entretien que nous avons réalisé avec lui, Jean Gadrey considère que ce moment de crispation avec Geoffrey Heal décrit plus haut constitue le plus gros « clash » qu'ait connu la commission Stiglitz, dans la mesure où il a conduit à une interruption de séance⁴²⁶. Ceci étant, les documents présents dans les archives du FAIR semblent indiquer que cette vive prise de position de sa part n'était pas vaine. Au sujet des indicateurs de développement durable discutés dans le cadre de la commission, Jean Gadrey indique ainsi à ses collègues le 17 novembre 2008 :

Ma vive « sortie » à New York sur les indicateurs de développement durable monétarisés du type « épargne véritable » de la Banque mondiale semble avoir produit des effets positifs. J'ai appris par Claude Henry, membre de la commission qui a approuvé ma position, que le sous-groupe chargé de ces questions avait décidé, le lendemain, d'être plus prudent et de mettre un plus fort accent sur les indicateurs physiques de « soutenabilité forte ». Mais il faudra suivre, y compris le 11 (Aurélien, Fabrice, Jean, Bernard, entre autres⁴²⁷). Roger Guesnerie est également sur cette position. Une illustration de plus du fait que les économistes, même de formation néoclassique, ne forment pas un groupe idéologiquement homogène devant des problèmes politiques qui les préoccupent (le réchauffement climatique ici)⁴²⁸.

À cette occasion encore et au sujet de ce problème spécifique qu'est celui du développement durable, le groupe des « alliés » semble augmenter en nombre, comptant désormais Claude Henry et Roger Guesnerie.

Pour autant, l'économiste invite à poursuivre les efforts de plaidoyer, notamment à l'occasion de la réunion entre les membres du FAIR et ceux de la commission prévue à l'OFCE

agrégées par l'indicateur, qui jouent en défaveur d'une prise en compte exigeante des efforts à fournir en matière de réduction des émissions de gaz à effets de serre comme de consommation de matières premières (Thiry 2010).

⁴²⁵ cf. chapitre précédent.

⁴²⁶ *Idem*.

⁴²⁷ Le message s'adresse à Aurélien Boutaud, Fabrice Flipo, Jean Fabre, Bernard Perret et les autres membres du FAIR conviés à l'OFCE pour rencontrer les membres de la commission, le 11 décembre 2008.

⁴²⁸ Courriel de Jean Gadrey à la liste de diffusion du FAIR, le 17 novembre 2008.

le 11 décembre 2008. Après celle-ci, l'évolution des débats lui semble toutefois prendre une direction positive, particulièrement sensible entre la deuxième et la troisième réunion.

2° Une évolution des débats considérée comme globalement positive

Jean Gadrey dispose d'un point de vue privilégié sur le contenu des débats au sein du groupe de la commission, qui lui permet d'en apprécier l'évolution générale. Celle-ci lui semble positive, notamment entre la deuxième et la troisième réunion de la commission. Fort du succès relatif de ses prises de paroles à l'occasion de la précédente rencontre, il observe d'un œil prudent le contenu du rapport tel qu'il se dessine lors de la réunion du 26 janvier 2009, au ministère de l'Économie, « à Bercy ». Le jour même de la réunion, il écrit à ses collègues du FAIR :

Petit compte-rendu de la réunion de la commission Stiglitz, aujourd'hui le 26 janvier (suite et fin demain). Nous étions 20 personnes ce matin à Bercy, rapporteurs compris, très fort taux d'absence parmi les « grands » étrangers. On avait quand même Stiglitz (et Sen le matin), et trois Américains en vidéoconférence l'AM.

Les choses sérieuses maintenant. Je trouve que c'est positif, en restant dans les limites de ce que ces machins peuvent produire. Ça m'étonnerait que Sarko soit emballé par ce qui se prépare.

- 1) Grosse insistance, reprise par Stiglitz, Fitoussi et Bourguignon, sur le fait que les inégalités doivent avoir une très grande place, dans plusieurs domaines, dans le rapport final, prévu pour fin avril après une ultime réunion plénière.
- 2) Insistance sur le besoin d'enquêtes emploi du temps beaucoup plus fréquentes, pour de nombreuses applications évidentes.
- 3) Amartya Sen a insisté en particulier sur le besoin de placer la production des indicateurs dans une logique démocratique : « governing by discussion »⁴²⁹ is more important than governing by numbers⁴³⁰. Dommage qu'il ne soit pas resté jusqu'au bout.
- 4) Stiglitz et Guesnerie : trop de concurrence engendre des coûts sociaux multiples et réduit le bien-être.
- 5) Face à une offensive d'un Britannique (Andrew Oswald, spécialiste des études de « happiness »⁴³¹) trouvant que ce que nous faisons sur la « qualité de vie » n'était « pas scientifique » parce qu'incluant des jugements de valeur, j'ai eu le plaisir, alors que je me préparais à monter au créneau, de voir Marc Fleurbaey sonner la charge (toujours avec la politesse exquise requise) avec une redoutable efficacité.
- 6) Grosse question des indicateurs de « développement durable ». L'indicateur que je conteste fortement (indicateur monétaire de la Banque mondiale, dit ANS en anglais. Adjusted Net Savings⁴³²) a été critiqué nettement dans la version BM. Il sera retenu comme l'un des indicateurs à creuser (invitation à des recherches) en modifiant l'approche pour le rendre plus sensible aux effets de seuils écologiques critiques. Mais surtout, j'ai reçu l'appui de J. Stiglitz pour l'empreinte écologique et pour deux ou trois autres indicateurs physiques (émissions de

⁴²⁹ Traduction originale de l'auteur : Gouverner par la discussion.

⁴³⁰ Traduction originale de l'auteur : Gouverner par les nombres.

⁴³¹ Traduction originale de l'auteur : Bonheur.

⁴³² Traduction originale de l'auteur : Épargne Nette Ajustée.

GES⁴³³ notamment), Stiglitz trouvant que l'EE⁴³⁴ avait le gros avantage de pouvoir définir « a golden rule for people »⁴³⁵, c'est-à-dire un repère de mode de vie, de l'individu au collectif. J'ai apprécié. Fitoussi a approuvé (après...). Mais il va falloir suivre.

Conclusion perso : rien de révolutionnaire, rien de gagné avant fin avril, mais des évolutions nettement positives. Raison de plus pour inviter les francophones de la CS à notre initiative de fin mars, ça ne peut pas leur faire de mal. Stiglitz m'a demandé en privé si je pensais que ce rapport serait bien reçu par « mes amis »... C'est vous. Vous en jugerez⁴³⁶.

Le panorama dressé par Jean Gadrey à l'issue de la réunion est positif, et il se réjouit que le résultat prenne une direction susceptible de bousculer la présidence de la République (« ça m'étonnerait que Sarko soit emballé par ce qui se prépare »). L'incertitude relative aux conditions de sa création, qui inquiétait beaucoup l'économiste au départ, est désormais levée : les mesures préconisées ne vont pas dans le sens de la politique préconisée par Nicolas Sarkozy.

Le mérite de cette archive est également de montrer le contenu des débats et les résolutions déjà prises par les membres de la commission à ce stade. Tout d'abord, l'insistance de Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi et François Bourguignon sur les inégalités dans toutes les dimensions abordées au sein du rapport lui semble un premier signal très positif. Il salue également l'invitation à multiplier les enquêtes emploi du temps, qui présentent le mérite de donner un aperçu qualitatif de l'existence des personnes considérées par les statistiques. Il apprécie également la critique forte formulée par Joseph Stiglitz et Roger Guesnerie contre la concurrence économique, susceptible d'engendrer des coûts sociaux importants. Ces trois observations vont dans le sens d'une prise en compte sérieuse des questions sociales, ce qui rassure l'économiste.

Par ailleurs, Jean Gadrey constate que les arguments développés par le FAIR semblent avoir fait leur chemin parmi les membres de la commission. Ainsi, par exemple, il remarque qu'Amartya Sen abonde dans le sens d'une démocratisation des indicateurs, en utilisant la formule « gouverner par la discussion est plus important que gouverner par les nombres »⁴³⁷. De la même manière, la critique des « jugements de valeur » sur la qualité de vie qui rangeraient les outils élaborés par les membres dans la catégorie des propos « non-scientifiques », que formule Andrew Oswald, est promptement contrée par l'intervention de

⁴³³ Traduction originale de l'auteur : Gaz à effets de serre.

⁴³⁴ Traduction originale de l'auteur : Empreinte écologique

⁴³⁵ Traduction originale de l'auteur. Une règle d'or pour les gens.

⁴³⁶ Document intitulé « Petit compte-rendu de la réunion de la commission Stiglitz, aujourd'hui 26 février ».

⁴³⁷ Traduction originale de l'auteur.

Marc Fleurbaey. En cela donc, des points de convergence semblent se dessiner même avec ce dernier, dont la position dans les débats s'écarte pourtant de celle défendue par Jean Gadrey.

Enfin, Jean Gadrey constate que le retournement de situation au sujet de l'ENA durant la réunion précédente de la commission se confirme. Celle-ci est en effet remise en cause par les différents membres dans la version qu'en propose la Banque mondiale. Plus encore, Joseph Stiglitz insiste sur la nécessité de rendre cet indicateur sensible aux « effets de seuil écologiques critiques », donc d'introduire une dimension de soutenabilité forte dans le rapport. Ce sont notamment les émissions de gaz à effet de serre qui seront retenues. De ce point de vue, c'est une victoire pour Jean Gadrey qui souhaitait que soient introduits des indicateurs synthétiques : l'empreinte écologique est finalement considérée par Joseph Stiglitz comme un outil opportun pour fixer une « règle d'or »⁴³⁸ au système économique.

À ce stade, le rapport prend une direction qui semble favorable aux positions défendues par le Forum. Pour autant, Jean Gadrey conclut son mail par une mise en garde : « Mais il va falloir suivre ». De fait, celle-ci ne s'avère pas inutile, car le rapport connaît encore des inflexions bien moins favorables à ses yeux. En effet, en juillet 2009, plusieurs membres du FAIR se fendent d'une tribune écrite après la communication des épreuves du rapport.

3° Influencer sur la controverse à l'extérieur de la commission : les tribunes publiques

L'action de plaider du FAIR se poursuit après la troisième réunion de la commission. Le collectif agissait au départ via le dialogue noué avec les membres de la commission. De même, Jean Gadrey cherche à influencer sur l'écriture du rapport en intervenant dans le cadre des débats, en interne. Cette fois-ci, le Forum va prendre la parole de manière collective et chercher à agir au sein de la controverse, de l'extérieur. C'est via une tribune publiée sur le site d'Idies qu'il intervient.

En effet, les épreuves du rapport parviennent à Jean Gadrey avant la remise officielle de celui-ci en septembre. Plusieurs déceptions l'attendent dans sa lecture du document,

⁴³⁸ Traduction originale de l'auteur.

notamment la disparition des indicateurs synthétiques qu'il espérait y retrouver : dans le pré-rapport comme dans le rapport final n'apparaissent en effet ni le BIP40, ni l'ISS, ni même l'Empreinte Écologique, malgré les engagements oraux de Joseph Stiglitz. Celui-ci se trouve remplacé *in fine* par l'Empreinte Carbone, indicateur soutenu par Jean Gadrey, mais qu'il considère comme moins ambitieux en matière d'alerte.

Pour ces différentes raisons, le collectif FAIR décide de prendre la plume et de publier une première réaction au rapport, avant même la parution officielle de celui-ci. Il s'agit ainsi de maximiser l'impact de cette critique en la rendant disponible dès la sortie officielle du document et en fournissant dès lors un avis divergeant en contrepoint. En juillet 2008 paraît donc la tribune intitulée *Le « rapport Stiglitz » : un diagnostic lucide, une méthode discutable, et des propositions qui ne sont pas à la hauteur des enjeux*.

La tribune prend d'abord le soin de souligner les apports de la réflexion proposée par la commission, mais rappelle néanmoins que la controverse dans laquelle elle s'inscrit repose sur une critique du PIB déjà formulée auparavant par les membres du FAIR (Méda 1999, Perret 2002, Viveret 2002, Gadrey et Jany-Catrice 2005 sont mentionnés). Dès la seconde section, la critique se précise. Les auteurs mettent en regard les engagements théoriques pris par les organisateurs de la commission quant à la méthode de production d'indicateurs alternatifs, notamment le fait d'engager un dialogue avec la société civile. À titre d'exemple, un article publié par Amartya Sen dans le journal *Le Monde* le lundi 9 juin 2008 est mentionné, dans lequel le Nobel écrivait : « le rôle des indicateurs est d'aider à porter ces débats dans l'arène publique. Ce sont des outils pour la décision démocratique ». Le collectif rappelle ainsi qu'il s'agit là d'une exigence que portait FAIR à laquelle il n'a pas été donnée suite, qualifiant le travail réalisé par la commission de travail « en chambre ». La note indique ainsi :

Aucune consultation publique n'a été véritablement engagée avec la société civile organisée. Pendant les 12 mois de travaux, deux délégations de FAIR ont été reçues, à notre demande, pour de rapides prises de contact. Aucun des partenaires de la société civile organisée n'a été associé. Aucune audition n'a été prévue. Le fait d'organiser la consultation du grand public dans des délais très courts, à partir d'un document technique et rédigé exclusivement en anglais, constitue un obstacle majeur à l'appropriation par la société civile des termes du débat. Cela est profondément regrettable, et ne reflète pas une véritable volonté de dialogue. Nous mettons aussi en question l'équivalence implicite qui est établie entre la mise en ligne d'un document (le rapport est disponible sur le site de la commission) et une consultation publique. À quel idéal de la délibération collective se réfèrent les membres de la commission en faisant ce choix ?⁴³⁹

⁴³⁹ Tribune de juillet 2008, *Le « rapport Stiglitz » : un diagnostic lucide, une méthode discutable, et des propositions qui ne sont pas à la hauteur des enjeux*

Le bilan que font les membres du FAIR du dialogue noué avec la commission est donc très négatif. En effet, les promesses d'inclure la société civile dans la délibération, formulées à demi-mot, n'ont finalement pas été tenues.

Puis les critiques se portent sur le fond du rapport. Est dénoncé en premier lieu l'économisme de la réflexion proposée, à travers les termes employés d'abord, qui proviennent tous du champ lexical de l'économie (investissement, consommation, etc.). La définition du développement durable est jugée insatisfaisante, car « dissocié[e] de la qualité de vie et de la qualité des sociétés, et déconnecté[e] notamment des questions d'inégalités et de pauvreté, des enjeux de la démocratie, ou encore de la diversité sociale et de la diversité culturelle qui fondent pourtant la richesse et la spécificité de l'humanité ».

Finalement l'idée de rapporter le « bien-être » au ressenti des individus plutôt que de chercher à définir un possible bien commun à l'échelle d'une société est fortement critiquée : l'individualisme méthodologique sous-jacent à l'analyse économique *mainstream* est dénoncé. L'indicateur de l'ENA est à nouveau pris pour cible afin de démontrer que cette approche conduit nécessairement à la monétarisation. L'idée force articulée dans le document est que la monétarisation de diverses variables considérées comme autant de capitaux induit une « substituabilité » implicite entre elles, et renvoie donc à une conception de soutenabilité faible.

La note conclut son interpellation par une invitation à multiplier les expériences citoyennes de définition et appropriation des indicateurs alternatifs à l'échelle nationale (au CNIS, au CESE) et locale (au CESER, dans les Conseils de développement durable). Finalement, une liste de sept points est proposée, dans laquelle le FAIR salue les avancées méthodologiques proposées par la commission à travers la production d'outils de mesure nouveaux, mais regrette son manque « d'audace » pour ne pas avoir véritablement défini le « progrès des sociétés » et avoir renoncé à un débat public susceptible de voir la société civile s'approprier de tels indicateurs.

La note détaille enfin le contenu du rapport. Nous avons eu accès à une version préliminaire de celle-ci, dans laquelle sont formulées différentes remarques à l'intention des autres membres du FAIR entre crochets. Le principal reproche adressé à la première partie relative aux limites du PIB est que ces dernières sont connues depuis longtemps par les

économistes. Pour la seconde partie sur la mesure du bien-être, c'est la dispersion des approches proposées correspondant au travail de plusieurs « leaders scientifiques » qui est mise en cause, ainsi que l'arbitraire de certains dispositifs d'objectivation du bien-être. Enfin, concernant la partie sur le développement durable, c'est la mise en valeur trop forte de l'ENA qui est attaquée, et donc la conception de soutenabilité faible sur laquelle repose l'indicateur.

Cette note critique synthétise la relation du FAIR à la commission : la méfiance initiale et le soulagement de voir certaines options adoptées ; les espoirs de dialogue avec la société civile et la déception de le voir écarté ; l'adhésion à une critique forte du PIB, contrebalancée par la critique d'une monétarisation trop présente dans les approches retenues par les membres de la commission. La participation de Jean Gadrey au processus aura eu des effets forts et permis au FAIR de prendre la parole au sein de la controverse pour porter une voix alternative à celle de la commission. Au moment de la remise officielle du rapport, ce processus se poursuit et les membres du Forum se saisissent de la fenêtre d'opportunité médiatique ainsi ouverte pour faire valoir leur approche.

C — Une fenêtre d'opportunité : la remise officielle du rapport à la Sorbonne et les suites de la controverse

Le rapport issu des travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi est remis officiellement au président de la République le 14 septembre 2009. Une journée spéciale est organisée à cette occasion. Les membres du FAIR débattent de l'opportunité d'y participer et font de cette journée l'occasion d'un bilan de leur influence sur l'écriture du rapport (1). La cérémonie offre une tribune pour diverses prises de parole qui se présentent comme autant de lectures possibles du rapport. Autrement dit, une fois le rapport écrit, la controverse sur les questions qu'il couvre se poursuit à travers les prises de position de ceux qui s'en font les relais (2). La remise officielle du document fait également l'objet d'une large couverture médiatique et offre ainsi divers prolongements à la controverse, dont profitent le président de la République, les organisateurs de la commission et les membres du FAIR (3).

1° Hésitations pour se rendre à la Sorbonne et bilan de l'action du FAIR

Le 29 août 2009, Jean Gadrey reçoit l'invitation suivante, qu'il relaie à ses collègues du FAIR :

Nicolas Sarkozy recevra les membres de la Commission le 14 septembre pour la remise officielle de notre Rapport. Une conférence suivra immédiatement où les membres de la Commission présenteront le Rapport devant une large audience : seront invités des ministres de l'Économie et des Finances et des ministres de l'Environnement du monde entier ; des directeurs d'instituts statistiques nationaux, des directeurs d'organisations internationales, des économistes, etc. Nous avons reçu la mission d'être aussi pédagogues que possible. La structure de la conférence imitera celle du rapport⁴⁴⁰.

L'invitation annonce donc un événement de première ampleur, auquel est invité Jean Gadrey. La date du 14 septembre correspond précisément au moment où les membres du FAIR avaient prévu de se réunir pour décider des suites à donner au collectif, et faire le bilan de leur action auprès de la commission. Comme l'économiste l'indique à ses collègues :

Les choses ne sont pas transparentes et j'ignore qui a reçu ce message. Je suppose [...] que fort peu d'entre nous sont concernés (?). [...] Pour ma part, je compte m'y rendre vers 12 h (pour soutenir Bina Agarwal, une alliée dans la place), en vous quittant un peu avant la fin de notre réunion, si nous la maintenons⁴⁴¹.

La question se pose donc de se rendre à l'invitation de la commission à la Sorbonne pour la remise officielle du rapport. Plusieurs membres du FAIR y sont réticents. Ainsi par exemple Hélène Combe écrit :

Opter pour la chaise vide depuis FAIR permettra de confirmer l'indépendance de notre réseau et de rester en situation d'analyse constructive et exigeante. Alors qu'une participation silencieuse [...] sauta être utilisée par certains comme un élément constitutif d'un blanc-seing accordé à l'Élysée et à Fitoussi !⁴⁴²

Danielle Mitterrand annota ce mail et indique « bonne réaction de non-allégeance ». À la page précédente, elle écrit : « la remise du rapport Stiglitz ne changera pas notre agenda, la plupart d'entre nous pensant que les travaux de la commission Stiglitz ne déclencheront pas

⁴⁴⁰ 1er août 2009, courriel de Jean-Paul Fitoussi aux membres de la commission Stiglitz, reproduit dans un courriel de Jean Gadrey adressé à la liste de diffusion du FAIR. Traduction de l'auteur : Nicolas Sarkozy will receive the members of the Commission on the 14th of September for the official delivery of our Report. A conference will follow immediately where the members of the Commission will present the Report before a large audience: will be invited Ministers of economy and finance and Ministers of environment from all over the world; Head of national statistical offices, Head of international organisation, economists, etc. We have received the mission of being as pedagogical as possible. The structure of the conference will mimic that of the report.

⁴⁴¹ Courriel de Jean Gadrey à la liste de diffusion du FAIR, le 29 août 2009.

⁴⁴² Courriel d'Hélène Combe adressé à Jean Gadrey, le 30 août 2009. La liste de diffusion du FAIR est en copie du courriel.

un tsunami... ». Néanmoins cette position se révèle relativement minoritaire. Ainsi, Isabelle Cassiers écrit quant à elle :

Bonjour Hélène et Jean, Vu de l'extérieur [...], je me demande si une position radicale de chaise vide n'est pas très (trop ?) cassante, sachant que la version finale de la CS semble avoir intégré un nombre non négligeable des remarques de FAIR [...]. Pour ma part, je me suis inscrite à cette journée⁴⁴³.

Georges Menahem abonde dans son sens :

Je déclare [...] clairement ici que je suis tout à fait d'accord avec les positions nuancées de Jean, Pascal, Florence, etc. (FAIR le matin, ce qui nous évitera d'avoir à écouter les palinodies de Sarko rédigées par un quelconque Guaino + présence symbolique en fin de matinée, à la pause et l'après-midi, plus pour densifier notre réseau et prendre d'éventuels contacts). Je serais donc à la réunion de Fair le matin⁴⁴⁴.

Florence Jany-Catrice a également reçu une invitation, mais souhaite d'abord que soit maintenue la réunion du FAIR. Elle écrit :

Je pense que nous ne devrions pas reporter notre réunion du 14 septembre parce que son ordre du jour est extrêmement important et que nous avons déjà tardé à avancer sur les pistes d'action « beyond Stiglitz ». De mon point de vue, FAIR, dans sa première étape, a globalement réussi à la fois à porter quelques messages forts, et, grâce à Jean G en particulier, a permis un infléchissement assez net du rapport par rapport à ce qu'il aurait pu être dans d'autres conditions [...] Quant à la journée organisée par la commission, j'ai reçu, comme d'autres parmi nous, une invitation, mais j'avoue que je ne sais pas bien l'intérêt d'y être, sauf à travailler les réseaux, ce qui est parfois utile aussi. La proposition d'y aller dans l'après-midi pourrait être une solution qui nous permettrait de maintenir notre réunion, ce qui est pour moi, vous l'aurez compris, la priorité⁴⁴⁵.

Les membres du FAIR ne sont donc pas tous en accord sur la marche à suivre. Cependant, les personnes ayant reçu une invitation décident majoritairement de se rendre à la Sorbonne, pour afficher publiquement la position du collectif et « travailler les réseaux ». En revanche, tous considèrent comme primordial de conserver la réunion prévue le matin du 14 septembre afin de faire le bilan de l'action du FAIR.

De fait, la réunion a lieu et c'est un bilan très positif qui en ressort. Ainsi, entre la note publiée au mois de juillet (*cf. supra*) et le pré-rapport reçu par Jean Gadrey le 4 septembre, des amendements très significatifs ont été apportés au rapport. L'économiste les détaille ainsi à ses collègues du FAIR :

En quoi le résumé actuel répond-il à nos critiques ? Réponse : sur presque tous les points, quitte à ce que ce compromis mis au point entre les deux ou trois principaux responsables de la rédaction (principalement Stiglitz et Fitoussi, qui de toute évidence nous ont lus) apparaisse à certains comme « mou » par refus d'afficher des préférences sur les points litigieux, et à d'autres comme un texte favorable à l'ouverture des

⁴⁴³ Courriel d'Isabelle Cassiers adressé à la liste de diffusion du FAIR, le 30 août 2009.

⁴⁴⁴ Courriel de Georges Menahem adressé à la liste de diffusion du FAIR, le 1^{er} septembre 2009.

⁴⁴⁵ Courriel de Florence Jany-Catrice adressé à la liste de diffusion du FAIR, le 1^{er} septembre 2009.

débats futurs tout en les éclairant. Je suis plutôt sur cette dernière position. C'est-à-dire que mon évaluation a changé depuis juin... Ce texte a été pour moi une bonne surprise. Il est compatible avec ce que nous disons depuis des années, et sur quelques points il va un peu plus loin, parfois dans un sens qui me convient, parfois moins⁴⁴⁶.

Pour Jean Gadrey, les Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi ont donc lu la tribune du FAIR et modifié le texte en conséquence, une « bonne surprise » pour l'économiste qui considère le document comme une « ouverture [à] des débats futurs ». Il détaille ensuite point par point, en citant les paragraphes du rapport, les amendements réalisés qui lui semblent aller dans la direction des positions défendues par le FAIR. Parmi ceux-ci, il souligne tout d'abord la critique du PIB : « ce n'est pas nouveau pour nous, mais c'est acté et d'une façon qui marquera probablement ». Il remarque également l'insistance forte sur « le rôle essentiel des inégalités dans les indicateurs clefs du futur. C'était plus ou moins acquis depuis le débat aussi, mais c'est confirmé et amplifié, avec en prime des éléments intéressants sur la mesure du cumul des inégalités sur certains groupes ». Le pré-rapport mentionne également plusieurs priorités qui vont dans le sens du travail du FAIR : la mise en avant des *outputs* (qui fait primer l'étude des qualités sur celle des quantités) ; l'idée d'accorder la priorité à « la mesure du bien-être dans un contexte de soutenabilité » ; la focalisation sur la distribution des diverses grandeurs économiques (consommation, revenu, etc.) au sein des ménages ; ou encore le recensement des indicateurs de bien-être, dont la liste finale ménage finalement beaucoup plus d'importance aux indicateurs objectifs. « Sensible évolution depuis juin », ajoute l'économiste, « L'ENA n'est même plus mentionnée explicitement (l'EE⁴⁴⁷ non plus...), même si l'idée est reprise à la fin du §38 en termes que je conteste fortement, mais manifestement ce n'est plus l'essentiel. L'essentiel, sur le plan écologique, est dans la priorité à un nombre à définir d'indicateurs physiques ».

Enfin, un dernier point est mentionné dans le pré-rapport qui fait tout à fait écho au travail du FAIR : « La nécessité d'associer la société civile et les citoyens à l'élaboration de ces repères. C'est affirmé clairement, de sorte qu'on se demande pourquoi cela n'a pas été fait... (voir la réponse de J.P. Fitoussi dans le dossier d'Alternatives économiques. Je ne suis pas du

⁴⁴⁶ Document intitulé « Réflexions sur le résumé en 12 pages du rapport de la "Commission Stiglitz", à l'intention du collectif FAIR », daté du 4 septembre 2009.

⁴⁴⁷ Empreinte écologique

tout convaincu, mais c'est une réponse qui a sa cohérence)⁴⁴⁸. [...] Les quatre derniers § invitent à ouvrir largement le débat. Chiche ! ».

L'économiste conclut pour ses collègues que le rapport a effectivement connu une inflexion notable et intégré les critiques émises par les membres du FAIR. Il leur écrit ainsi :

Peut-on parler de « virage à 180° » par rapport à la situation de juin ? Je ne crois pas. Il suffisait en réalité d'infléchir suffisamment le discours sur trois ou quatre points précis que nous combattions pour améliorer fortement un texte écrit par des gens qui ont été victimes de leur enfermement volontaire dans un cercle d'experts. Et ce qui a produit des inflexions, c'est d'abord notre action et nos arguments, que j'ai autant que possible relayés en interne, avec parfois l'appui de quelques autres, dont les deux seules femmes de la commission, Enrico Giovannini et ses collègues de l'OCDE sur certains points, et Claude Henry sur les indicateurs physiques de risques écologiques... Stiglitz et Fitoussi ont eu l'intelligence d'en tenir vraiment compte, pas de façon timide, mais tellement tard ! [...] Notons aussi que la presse nous a beaucoup aidés et relayés en juin, ce qui n'est pas pour rien dans l'évolution du texte⁴⁴⁹.

L'action du FAIR, en interne par la mobilisation de leurs alliés, et en externe par la tribune publiée en juin, avec l'appui de la presse dans une controverse rendue publique, a donc permis une inflexion significative du rapport rendu par la commission.

Plusieurs autres membres du FAIR expriment leur accord avec Jean Gadrey. Florence Jany-Catrice parle d'un « infléchissement assez net du rapport ». Durant l'entretien réalisé avec elle, Dominique Méda insistait également sur l'influence réelle et forte que le FAIR — et notamment cette tribune — avait eu sur la mouture finale du rapport. Dès lors, le rapport présenté se montre plus favorable que prévu aux options défendues par le FAIR et plusieurs membres du collectif saluent ce succès durant la réunion du matin à France Libertés, puis se rendent l'après-midi à la Sorbonne, afin d'écouter les prises de parole et de manifester leur présence dans le débat.

2° La remise officielle du rapport et les prises de parole qui s'en suivent

Plusieurs membres du FAIR assistent donc à la remise officielle du rapport l'après-midi du 14 septembre, faisant l'économie du discours présidentiel qui ouvre la journée. Comme indiqué plus haut, il s'agit d'abord pour Jean Gadrey de marquer son soutien à ses « alliés »

⁴⁴⁸ Jean-Paul Fitoussi, Entretien, « Nouveaux indicateurs : un enjeu démocratique », *Alternatives économiques*, le 1^{er} septembre 2009.

⁴⁴⁹ *Ibid.*

au sein du groupe, qui vont prendre la parole à la tribune. Ainsi, il mentionne Bina Agarwal qui s'exprime au sujet du chapitre sur la qualité de vie. Nancy Folbre prend également la parole concernant le chapitre qui porte sur les problématiques classiques liées au PIB. Enrico Giovannini s'exprime lui aussi, dans le cadre de ce même groupe. Autrement dit, non contents de l'effet que leur texte a pu avoir sur la mouture finale du rapport, les membres du FAIR ont le plaisir de constater que leurs thèses vont être relayées à la tribune par leurs alliés au sein de la commission. Bien entendu, tel n'est pas le cas durant toute la présentation, et le chapitre concernant le développement durable est par exemple introduit par Geoffrey Heal, avec toutefois la présence de Claude Henry à la suite.

Le document final indiquant le programme des prises parole est instructif à plusieurs titres⁴⁵⁰. D'abord il s'agit d'une réunion officielle organisée par la présidence de la République et plusieurs discours politiques sont prévus : notamment un discours d'ouverture prononcé par Nicolas Sarkozy et écrit par Henri Guaino, mais également un discours de Christine Lagarde — ministre de l'Économie et des Finances, et un autre de Chantal Jouanno, secrétaire d'État à l'Écologie. Dès lors, il s'agit non pas tant de détailler le contenu du rapport que de communiquer largement sur le fait qu'il ait été commandé par la présidence de la République, donc de soigner l'image d'une ouverture à gauche et d'une rupture forte avec le système économique dont le fonctionnement a conduit à la crise de 2008.

Par ailleurs, la remise officielle du rapport est également pensée pour susciter une dynamique au sein des centres de calcul, organisations internationales et autres administrations publiques. Une section « mise en œuvre » du rapport est ainsi proposée en fin de journée, occasion ici encore de montrer que l'événement rassemble de grands noms représentant diverses institutions dominantes de la statistique et de l'économie. Ainsi sont présents Jacques Barrot, vice-président de la Commission européenne, commissaire pour la Justice, la Liberté et la Sécurité, Angel Gurría, secrétaire général de l'OCDE, et encore Otaviano Canuto, vice-président du Réseau de la réduction de la pauvreté et de la gestion économique au sein de la Banque mondiale. Plus étonnant, deux autres représentants d'institutions supranationales participent à la présentation des chapitres du rapport, à la

⁴⁵⁰ Nous avons retrouvé sur le web l'invitation en question, signée conjointement par le ministère de l'Écologie et le ministère de l'Économie, et intitulée : « Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social. Programme de la journée de travail du 14 septembre 2009 ».

rédaction desquels ils n'ont pourtant pas participé. Aux côtés d'Amartya Sen, Angus Deaton et Bina Agarwal, on retrouve pour présenter le chapitre sur la qualité de vie Juan Somavia, le directeur général de l'OIT (Organisation Internationale du Travail). De la même manière, aux côtés d'Enrico Giovannini, Jean-Philippe Cotis et Nancy Folbre, pour présenter le chapitre sur les « questions relatives à la mesure du PIB » on retrouve Olivier Blanchard, alors *chief economist* au FMI.

Rendre compte de ces diverses interventions est capital pour saisir comment le rapport fait l'objet d'une appropriation de la part de ceux qui le présentent ou le commentent, sans forcément avoir participé à sa production. Ainsi par exemple, l'intervention d'Olivier Blanchard nous est présentée par Dominique Méda comme une apologie du PIB, tout à fait à contre-courant du propos tenu par les Joseph Stiglitz le matin même. L'extrait d'entretien suivant relate son souvenir de l'événement :

En septembre 2009, il y a donc cette grande réunion à la Sorbonne, durant laquelle [Olivier] Blanchard tient un discours vraiment pro-PIB. Alors même que l'introduction du rapport est une critique de la croissance. Il dit le contraire de [Joseph] Stiglitz. [...] Il fait un éloge de la croissance et un éloge du PIB. [...] On avait l'impression que toute la séance de septembre 2009 était faite pour contrebalancer la charge critique du rapport⁴⁵¹.

Autrement dit, la remise officielle du rapport et cette conférence se présentent également comme l'occasion pour un certain nombre de personnes de prendre la parole et donner leur avis personnel sur le sujet de la mesure de la richesse, bien qu'ils n'aient pas participé à la réflexion collective initiée par la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Au point même que le *chief economist* du FMI peut s'inscrire en faux contre ce qu'avance l'introduction même du rapport. Ce point permet de constater à quel point la controverse ne s'interrompt pas une fois le rapport rédigé et rendu, mais continue dans les appropriations dont ce dernier peut faire l'objet ultérieurement. Dès lors, soulignons qu'une controverse ne saurait jamais être tranchée une fois pour toutes (Lemieux 2007) : elle peut être « confinée » momentanément, mais reste toujours susceptible de réémerger par la suite.

Le même phénomène se donne à voir avec l'un des organisateurs de la commission, Jean-Paul Fitoussi, lors de la conférence de presse qui suit la clôture officielle de la journée. Ainsi, à l'occasion d'une interview qui sera reproduite dans le journal *Le Monde* le lendemain,

⁴⁵¹ Entretien avec Dominique Méda, Professeure des Universités en sociologie à l'Université Paris-Dauphine, Paris 16^e, le 26 mars 2018.

le 15 septembre 2009, celui-ci poursuit une idée qu'il avait introduite dans *l'overview* initiale du rapport et dans la première partie de l'un des deux ouvrages en français qui en découle : l'idée d'une correction de l'évaluation générale qui est faite du capital détenu par un pays. Dans cet article, l'économiste introduit le terme de PNN pour désigner cette idée, le Produit National Net. Ainsi qu'il l'explique :

La question écologique se pose dans les mêmes termes que la question économique. Il s'agit de mesurer la richesse environnementale et de se demander si nous transmettons aux générations futures une richesse moindre que celle dont nous avons hérité. Mais il est essentiel de mesurer le capital dans toutes ses dimensions : le capital naturel, le capital humain, éducatif, etc. Nous préférons donc à la mesure du produit intérieur brut (PIB), celle du produit intérieur net (PNN), qui permet de prendre en compte la dépréciation de toutes les catégories de capital qui ont contribué à la production des richesses. Dans ces conditions, il est clair que les dommages environnementaux réduisent le PNN⁴⁵².

Si cette idée est déjà présente durant les débats internes à la commission, elle ne fait pas l'unanimité auprès de ses membres⁴⁵³. C'est pourtant au nom de la commission tout entière que Jean-Paul Fitoussi prend la parole (« Nous préférons donc »). Ce second élément permet de saisir à quel point, outre le document écrit qui découle des débats de la commission, les prises de parole publiques à l'occasion de sa sortie sont tout aussi capitales pour alimenter la controverse et en marquer les diverses positions.

De ce point de vue, Jean Gadrey n'est pas en reste et exprime quant à lui la position du FAIR à l'occasion de la conférence de presse. Dans le même numéro du monde, sa prise de parole est ainsi mise en regard de celle de Jean-Paul Fitoussi :

Selon plusieurs membres de la commission, dont l'économiste français Jean Gadrey, le débat ne doit pas rester entre les mains des experts. D'où la volonté de lancer un débat public façon Grenelle de l'environnement, afin d'y associer la société civile⁴⁵⁴.

Par ailleurs, le débat continue encore après la publication de l'article, puisque Jean Gadrey écrit une critique sur son blogue après avoir lu l'interview de Jean-Paul Fitoussi. Invoquant les questions que posent les journalistes au sujet de cet indicateur, il écrit :

Réponse : ce n'est nulle part dans le rapport, cela ressemble comme deux gouttes d'eau à l'idée de « PIB vert » que le rapport rejette fermement, c'est donc une idée personnelle de Fitoussi. Pas forcément la meilleure de ses idées... [...] C'est très séduisant. Tellement que cela existe déjà depuis vingt ans. Cela s'appelle selon les cas « PIB vert », « Indice de progrès véritable » ou « Indice de bien-

⁴⁵² « Comment mesurer le progrès économique et social ? », *Le Monde*, 16 septembre 2009.

⁴⁵³ cf. chapitre précédent.

⁴⁵⁴ *Le Monde*, le 15 septembre 2009.

être économique durable » [...]. La méthode s'inspire de travaux précurseurs de Nordhaus et Tobin (1973)⁴⁵⁵.

Il détaille ensuite les différents points du rapport qui pourraient laisser penser au PNN pour montrer que ceux-ci s'en écartent en fait très substantiellement (notamment dans les chapitres 1 et 3), et conclut :

D'ailleurs, à la page 67 du rapport (« Les PIB ajustés »), les indicateurs de la famille du PNN sont sèchement évacués dans les termes suivants : « La nature très spéculative de cette sorte d'indicateurs explique le grand inconfort et la forte résistance de beaucoup de comptables à cette pratique ». Circulez...⁴⁵⁶

Ici encore, on le voit, c'est la manière de se référer au rapport et les lectures toujours personnelles qui en sont proposées qui alimentent la controverse. Ces développements sont proposés par médias interposés, qu'il s'agisse d'interviews pour des journaux ou d'articles de blogue. En cela, la remise officielle du rapport et la couverture médiatique de la journée organisée par la présidence de la République offrent un espace nouveau dans lequel se déploie la controverse.

3° Une presse aussi enthousiaste qu'inexacte : la controverse se poursuit dans l'espace médiatique

La controverse qui s'est nouée entre le FAIR et la commission se poursuit donc par des interviews et tribunes interposées. Les médias font vivre la controverse au-delà des prises de parole publique lors de la remise officielle du rapport. À ce titre, les sources tirées de l'exploration des archives de la commission sont très instructives. Celles-ci contenaient en effet un dossier de presse réalisé par les membres de l'OFCE dans lequel on retrouve les parutions qui ont suivi la remise du rapport en septembre : coupures de presse, dépêches AFP et retranscriptions d'échanges radiodiffusés⁴⁵⁷.

La plupart des articles de la presse nationale se contentent de commenter le discours prononcé par Nicolas Sarkozy en ouverture de la journée. « La France se battra pour que

⁴⁵⁵ Jean Gadrey, « Jean-Paul Fitoussi, avocat du PIB vert ? », article de blogue, hébergé par le site *Alternatives économiques*.

⁴⁵⁶ *Ibid.*

⁴⁵⁷ Archives de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, Fonds de l'OFCE, revue de presse. Les premiers documents du dossier reproduisent *in extenso* les articles de presse relatifs à la parution du rapport.

toutes les organisations internationales modifient leurs systèmes statistiques » est la phrase la plus souvent citée (sur France TV info, ainsi que dans *Les Échos*). Un article de *La tribune* commente largement le discours du président de la République et mentionne sans les détailler les 12 recommandations issues du rapport. L'article du *Figaro* reprend ainsi un grand nombre d'extraits du discours et insiste sur la volonté affichée par Nicolas Sarkozy de « moraliser le capitalisme ». Le discours de Christine Lagarde y est également cité, dans lequel elle indique que le rapport permet de penser « l'après-PIB ». Le journal *France Soir* indique quant à lui que « Le chef de l'État fustige la religion du marché » et aborde le G20 de Pittsburgh (qui s'est tenu en 2009 également) « très déterminé ». Ces articles convergent donc sur un commentaire de l'usage politique qui est fait du rapport sans expliciter réellement son contenu.

La remise du rapport joue aussi sur la notoriété du trio organisateur. Plusieurs articles hagiographiques accompagnent la sortie du document. Jean-Paul Fitoussi a même droit à une double page dans le quotidien *Libération* quelques mois avant la remise officielle de celui-ci, le 1^{er} janvier 2009. L'article, titré « Remonétisé » interroge le retour de l'économie keynésienne et fait de l'économiste son fer de lance, capable de redonner des « marges de manœuvre aux politiques, y compris à droite ». L'article le présente également comme un visionnaire, un « keynésien fou », et explique que sa notoriété et le réseau de Nobel d'économie dont il a su s'entourer suscitent des jalousies. De son côté, Joseph Stiglitz se voit accordé non seulement une longue interview de deux doubles pages dans le même journal, après la remise du rapport, le 15 septembre 2009, mais également un grand nombre d'encarts sur des sujets divers d'économie tout au long du numéro : le Nobel se voit questionné aussi bien sur la taxe carbone qu'au sujet des salaires des stars du football qui font les choux gras de la presse à l'époque — exemple supplémentaire de la conversion de son capital scientifique en capital médiatique. L'éditorial du journal est consacré à la remise du rapport, et un encart présente Joseph Stiglitz comme l'économiste le plus cité de la planète, « dans le monde du développement et des sommets alter » — précise l'article — et comme un « compagnon de route » du journal. L'introduction de l'interview explique que « Stiglitz dessine une autre croissance plus humaine, plus durable, moins inégale et plus respectueuse de l'environnement », faisant ainsi écho à la perception du rapport de plusieurs autres journaux. Si les douze recommandations du rapport sont brièvement explicitées dans un

autre encart et si l'interview porte elle aussi sur le document, cette dernière s'en écarte rapidement pour aborder divers sujets économiques, tout comme le reste du numéro. Un article est par exemple consacré au bonheur des Danois, et un autre à la définition philosophique du bonheur.

Cette focalisation sur le trio organisateur tend à survaloriser leurs prises de parole médiatiques. La position de Jean-Paul Fitoussi en faveur d'un indicateur nouveau, le PNN, est ainsi reproduite dans plusieurs médias. Outre l'interview du *Monde* déjà mentionnée, un article de *La Tribune* ne retient que cela de la remise du rapport. L'idée d'une amélioration des chiffres du PIB se retrouve ainsi dans plusieurs articles avec des imprécisions flagrantes. Par exemple, le quotidien *20 minutes* titre « La France veut mieux mesurer la croissance » et explique au sujet du PIB que la commission entendait « proposer une amélioration de cet indicateur ». Avec une tonalité équivalente, *Le Parisien* titre « Sarkozy veut modifier la mesure de la croissance » et indique au sujet du rapport qu'il « préconise un indicateur de croissance prenant en compte le bien-être et non plus la seule activité marchande ». Dans un registre légèrement différent, le *Financial Times* propose également un titre comprenant un contresens sur la démarche de la commission : « Sarkozy recommande le bonheur comme critère de santé économique »⁴⁵⁸. Un second article plus précis lui fait néanmoins suite, avec plusieurs références au rapport et au discours du Président de la République, intitulé « Le PIB dénoncé comme une jauge médiocre du progrès »⁴⁵⁹.

Dès lors, certains articles de la presse proposent une couverture très personnelle de l'événement que constitue la remise du rapport, au point de proposer de celui-ci une lecture qui s'écarte significativement de son contenu réel. Ainsi, au sujet d'un article qui paraît le 11 septembre dans *Le Figaro* (les journalistes indiquent s'être procuré le rapport avant sa remise officielle) Jean Gadrey écrit un article de blogue⁴⁶⁰ qui dénonce les déformations que le journal fait subir au document. Comme il l'indique « Le titre résume le biais : "Stiglitz met l'individu au centre de l'économie" ». À l'exception du chapitre sur la qualité de vie, dont les mesures du bonheur « ont, jusque-là, toujours été développées dans le cadre de travaux utilitaristes fondés sur l'individualisme des "agents" », « [p]resque tout le reste, soit 90 %, va

⁴⁵⁸ Traduction de l'auteur : Sarkozy recommended happiness a yardstick for economic health.

⁴⁵⁹ Traduction de l'auteur : GDP branded a poor gauge of progress.

⁴⁶⁰ Blogue hébergé par *Alternatives économiques*, « Le Figaro et le "rapport Stiglitz" ».

à l'encontre de l'interprétation individualiste de ce travail. Même les propositions discutables à mes yeux ne versent pas dans l'individualisme ». Jean Gadrey détaille chapitre par chapitre ce qui va à l'encontre de l'individualisme : l'idée de « mieux refléter les changements structurels » dans les chiffres de la comptabilité nationale pour le premier ; le fait de mettre en avant « le rejet du modèle économique de l'individu cherchant à maximiser son propre intérêt » pour le deuxième ; la mise en avant des « patrimoines collectifs ou de[s] “stocks” » pour le troisième.

En termes de précision sur le rapport, seuls *Le Monde*, *Libération*, et le *Financial Times* mentionnent les douze recommandations qui en sont issues, avec plus ou moins de détails. Avec ces trois journaux, seul le *Herald Tribune* met au centre de son article le rapport proprement dit, avec le titre « Les économies sont plus que le PIB, disent les experts »⁴⁶¹, dans lequel sont mentionnés l'IDH, la déconnexion entre croissance du PIB et du revenu médian, ainsi que la mauvaise mesure des services, notamment publics.

Malgré cet accueil très inégal du rapport dans l'espace médiatique, les argumentaires du FAIR s'y fraient un chemin. Ainsi, le *Financial Times* titre « Embellissements Intérieurs Bruts — De meilleures mesures économiques ne se substituent pas au choix politique »⁴⁶² : l'article indique que le PIB ne saurait être détrôné par une mesure du bonheur « attrape-tout »⁴⁶³, et ajoute que « les arbitrages [entre dimensions du bien-être] sont un fait de l'existence ; comment les équilibrer est une affaire de politique démocratique, et non de calcul statistique »⁴⁶⁴. L'argument est donc bien présent. S'il semble donc faire écho aux travaux du FAIR, le collectif n'est cependant cité nommément que dans une seule publication, celle du journal *Les Échos* qui mentionne le « collectif d'experts du FAIR » avec la déclaration suivante « Il faut maintenant passer des rapports et des discours aux actes. Le vrai chantier ne fait que commencer ». En revanche, comme expliqué plus haut, Jean Gadrey est cité quant à lui par le journal *Le Monde* et son intervention est mise en regard de celle de Jean-Paul Fitoussi concernant le PNN.

⁴⁶¹ Traduction de l'auteur : Economies are more than GDP, experts say.

⁴⁶² Traduction de l'auteur : Gross Domestic Embellishments – Better economic measures no substitute for political choice.

⁴⁶³ Traduction de l'auteur : all-encompassing.

⁴⁶⁴ Traduction de l'auteur : Trade-offs are a fact of life; how to balance them is a matter for democratic politics, not statistical calculation.

Conclusion

Né de l'invitation faite à Jean Gadrey de participer aux travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, le FAIR se structure en tant qu'acteur collectif afin de porter une parole alternative à celle du groupe d'économistes au sein de la controverse, et de faire valoir l'expérience accumulée par ses membres au sujet des mesures de la richesse. Le Forum cherche dans un même mouvement à faire concurrence à la commission et à nouer un dialogue avec ses membres. Le FAIR fait d'abord le bilan des expériences croisées des membres des réseaux qu'il coalise et accumule ainsi un capital d'information. Fort de cette ressource, il utilise les caisses de résonance que sont l'Assemblée nationale et le CESE afin de toucher un public plus large que celui de la commission, de se légitimer au sein de la controverse et de proposer dans le cadre de celle-ci une prise de position alternative. Cette dernière consiste pour l'essentiel à défendre les indicateurs synthétiques et la participation de la société civile à la définition des mesures de la richesse. Le Forum va également chercher à approcher les membres de la commission et à diffuser ses idées auprès de ceux qui se montrent les plus en affinité avec cette position.

Jouant alternativement de ces deux stratégies de concurrence et de coopération (Dubuisson-Quellier 2020), le FAIR parvient à faire entendre ses arguments dans le cadre des débats internes à la commission, par l'intermédiaire de Jean Gadrey, ainsi placé dans le rôle de « porte-parole » du groupe (Callon 1986). Plus encore, ces arguments impriment leur marque jusque dans l'écriture du rapport. Celui-ci reconnaît ainsi la pertinence de plusieurs indicateurs synthétiques, notamment environnementaux, et donne moins de place qu'initialement prévu à des indicateurs monétarisés tels que l'ENA. Le propos porté par les organisateurs de la commission, notamment Joseph Stiglitz et Amartya Sen, porte également la marque de ce dialogue avec le FAIR, ceux-ci invitant à plusieurs endroits à ce qu'un dialogue avec la société civile s'ouvre suite à la remise du rapport. Enfin, cette participation du FAIR à la controverse permet également au réseau de se rendre visible dans l'espace médiatique à l'heure où se multiplient les interprétations et appropriations du rapport. Comme nous le verrons dans les chapitres qui suivent, le collectif vit encore et poursuit son effort après la remise du rapport, mais l'essentiel de son action tient dans l'interaction avec la commission au sein de la controverse. Enfin, la constitution du réseau permet également l'accumulation de ressources et argumentaires – une « expertise autonome » (Castel 1985) qui viendra par

la suite outiller l'engagement des membres du FAIR en faveur des indicateurs alternatifs (*cf.* chapitres 5, 6 et 7).

Deuxième partie

Une controverse entre deux mondes :

les instituts statistiques et les collectivités territoriales

Après avoir étudié la genèse et le développement de la controverse, l'émergence des indicateurs alternatifs et la polarisation des acteurs autour de ces indicateurs, cette deuxième partie de notre développement porte précisément sur l'appropriation dont ils font l'objet dans différents espaces sociaux. Nous avons montré que la controverse sur la mesure de la richesse s'étend sur plusieurs décennies, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Elle donne lieu à la production d'indicateurs alternatifs dont la sélection comme les usages polarisent les acteurs. Cette polarisation est visible dans le clivage qui oppose les membres du FAIR à ceux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. La controverse ne s'arrête cependant pas à ce moment précis : elle se poursuit à mesure que s'étend le réseau des acteurs mobilisés en faveur des indicateurs alternatifs. De tels acteurs appartiennent à des espaces sociaux variés et les usages des indicateurs qu'ils prônent se rapportent aux « sphères sociales », aux « univers » dans lesquels ils sont « encastrés » (Bereni 2012 *op. cit.*, cf introduction).

En effet, la controverse s'étend indifféremment à diverses « échelles », elle regroupe des acteurs qui forment progressivement un réseau. Cependant, si l'on peut estimer que tous appartiennent à un même réseau, certaines régions de ce réseau sont plus denses, et se caractérisent par des interactions plus nombreuses et rapprochées entre les acteurs. Nous avons constitué notre échantillon d'enquêtés suivant la méthode classique de l'arborescence et contacté les personnes auxquelles nous renvoyaient nos interlocuteurs. *A posteriori*, ceux-ci pouvaient analytiquement être situés à deux échelles de gouvernance différentes : l'échelle infranationale (les collectivités territoriales) et l'échelle supranationale (les instituts statistiques). Nous n'avons pas cherché à enquêter spécifiquement sur ces « niveaux », mais ils se sont dessinés d'eux-mêmes au cours de notre enquête. Or, les logiques des acteurs qui se saisissent des indicateurs alternatifs à ces deux échelles se distinguent nettement : les manières dont ils conçoivent et conduisent la production des indicateurs diffèrent, et les

usages qu'ils préconisent divergent — les uns mobilisent essentiellement les statisticiens pour réaliser des comparaisons internationales, tandis que les autres font appel à la société civile et aux citoyens pour produire des informations spécifiques à une collectivité territoriale. De surcroît, si des « ponts » existent entre les deux univers — nous avons vu par exemple dans le chapitre 3 Florence Jany-Catrice conduire des travaux pour le Conseil de l'Europe — ceux-ci fonctionnent essentiellement en « vase clos » : il s'agit de deux régions du réseau relativement autonomes.

De surcroît, si la notion d'espace de la cause (*ibid.*) décrit efficacement les logiques d'interaction des acteurs mobilisés en faveur des indicateurs alternatifs, celle de « monde » (Becker 1982, *op. cit.*) donne des réseaux d'acteurs qui s'en saisissent une image plus nette encore. D'un côté, les instituts statistiques nationaux et des organisations statistiques supranationales (INSEE, Eurostat, OCDE) fonctionnent comme un circuit d'acteurs fortement interconnectés qui partagent une même vision du monde — liée pour l'essentiel à une appréhension spécifique des statistiques. Pour autant, ils ne font pas nécessairement partie d'un même champ unifié : certains sont statisticiens et d'autres économistes, certains sont de hauts fonctionnaires nationaux et d'autres internationaux, certains sont des théoriciens et d'autres des praticiens, des producteurs de données. Cette diversité des profils sociologiques de nos enquêtés justifiait selon nous l'usage de la notion de monde pour décrire l'espace social des instituts statistiques. De l'autre côté, les acteurs mobilisés en faveur des indicateurs alternatifs qui agissent dans le cadre des collectivités territoriales forment également un monde à part entière. Ils donnent des indicateurs alternatifs des définitions différentes, mais prônent surtout des usages qui divergent. Si les instituts statistiques se saisissent des indicateurs pour comparer les pays, les collectivités territoriales accordent une place très importante à la participation citoyenne dans la production des indicateurs. Outre cette divergence dans la conception des indicateurs alternatifs, de tels acteurs présentent eux aussi des profils variés : des universitaires rencontrent des fonctionnaires territoriaux, des membres du monde associatif, des élus locaux. Ici encore, cette diversité de profils et cette appartenance à des espaces sociaux variés justifient le recours à la notion de monde.

Soulignons d'emblée que cette relative dichotomie entre les échelles, entre les deux mondes des indicateurs alternatifs, fait écho à la polarisation de la controverse telle que nous l'avons démontrée dans la première partie. En effet, nous montrerons dans le chapitre 4 que

c'est très nettement pour donner suite au rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi que les instituts statistiques nationaux et internationaux modifient leurs pratiques : il s'agit de leur référence principale et du point d'appui qui justifient les travaux qu'ils entreprennent. À l'opposé, la référence privilégiée des acteurs à l'échelle locale est le FAIR. L'idée d'une démocratisation de la mesure et d'une production des indicateurs « avec la société civile » prime. Plus encore, des acteurs issus des deux pôles de la controverse circulent au sein de ces deux mondes : on retrouve ainsi Didier Blanchet à l'INSEE ou encore Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi à l'OCDE ; on retrouve également Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice dans la région Nord-Pas-de-Calais, ou encore Céline Whitaker et Hélène Combe dans la région Pays de la Loire.

Précisons le contour de ces deux mondes que nous décrivons. Le cadre matériel et temporel de notre travail de thèse ne nous permettait pas d'étendre l'analyse des différents foyers de production et de mise en œuvre des indicateurs alternatifs à la comparaison internationale. La démarche serait néanmoins féconde⁴⁶⁵, tant les modalités d'appropriation des statistiques varient d'un pays à l'autre, y compris lorsqu'il s'agit d'un « même » indicateur (Mügge 2020). Malgré cette impossibilité de réaliser des comparaisons entre pays, nous avons pu analyser en détail le positionnement de plusieurs institutions de production statistique caractérisées par leur fort rayonnement transnational : nous avons ainsi privilégié la comparaison transnationale plutôt que la comparaison internationale (Hassenteufel 2005, Hassenteufel et de Maillard 2013). L'INSEE a par exemple fortement contribué à la diffusion du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. Le Parlement européen avec l'initiative *Beyond GDP* a quant à lui apporté sa pierre à l'édifice de la réflexion collective sur les indicateurs alternatifs (Parlement européen 2009). L'OCDE s'est également montrée proactive sur le sujet en entreprenant la publication bisannuelle d'un nouveau rapport intitulé *How's Life ?* (OCDE 2011), ainsi qu'en mettant en place un indicateur composite dont les pondérations peuvent être choisies par les internautes, le Better Life Index. À cet égard, l'OCDE semble agir comme

⁴⁶⁵ Par exemple, en 2011 le Premier ministre David Cameron a mis en place un nouvel outil de mesure et de communication appelé la « roue du bien-être » — un tableau de bord comportant différents indicateurs sociaux et environnementaux sélectionnés par le gouvernement pour rendre compte de son action politique. En 2014, en Belgique, un tableau de bord plus complet a émergé pour évaluer les politiques publiques avec pour but d'être mis en discussion annuellement au Parlement. En Allemagne, une commission parlementaire intitulée W3 a été mise en place pour contrôler ces indicateurs et rendre compte au gouvernement et au parlement lorsque certains « indicateurs d'alerte » franchissent un certain seuil critique, notamment concernant le patrimoine infrastructurel du pays et les niveaux de pollution (Chancel, Thiry, Demailly 2014).

une communauté « épistémique » (Haas 1992) et « transnationale » (Djelic et Quack 2010)⁴⁶⁶. Elle a joué un rôle de premier plan dans la remise en cause du keynésianisme (Gayon 2017) et contribué à produire les standards internationaux en matière de comptabilité de la croissance économique — donc a forgé le paradigme de la croissance (Schmelzer *op. cit.*). À l'inverse, elle contribue aujourd'hui à la diffusion d'indicateurs alternatifs qui visent à amender ce paradigme.

Si l'on peut observer de tels développements à l'échelle transnationale, l'échelle infranationale présente également de riches et très nombreux foyers d'initiatives. Nous présentons dans le chapitre 5 les expériences que portent les collectivités territoriales en matière de production et d'usage des indicateurs alternatifs — en l'occurrence il s'agit de départements, de régions et de métropoles. Pour donner d'emblée quelques exemples significatifs, le travail réalisé par Jany-Catrice et Zotti en 2009 a permis la production d'un « indicateur de santé sociale » à l'échelle de la région Nord-Pas-de-Calais (Jany-Catrice et Zotti 2009). La région Pays de la Loire a entrepris de « faire produire par les citoyens » des indicateurs alternatifs. Un indicateur nommé IBEST a vu le jour dans la région Rhône-Alpes suite aux travaux de chercheurs du laboratoire PACTE et du centre d'économie de l'université de Grenoble (Fargeon, Le Quéau, Le Roy, Offredi et Ottaviani, 2016). Dès lors, le phénomène de diffusion et d'appropriation des indicateurs alternatifs se manifeste à diverses échelles : à chaque fois, l'idée centrale d'une quantification alternative demeure, mais la sélection des indicateurs, leur production et leurs usages varient selon les mondes qui s'en saisissent.

⁴⁶⁶ Elle a ainsi contribué à mondialiser certaines règles du jeu bien spécifiques en matière économique, suivant un processus déjà mis en évidence par la sociologie (Bourdieu 2000, Dezalay et Garth 2002). Sur ce sujet, la littérature de Relations Internationales offre plusieurs modèles de diffusion des nouvelles normes, théories et standards internationaux dans les organisations internationales et au-delà (Finnemore et Sikkink 1998, Barnett et Finnemore 2004, Cox 1983, Krasner 2004 [1983])

Chapitre 4

La construction d'un espace de commune mesure transnational

La controverse autour de la mesure de la richesse qui réémerge au moment de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi entraîne des réactions fortes de la part des institutions de production statistique, aussi bien nationales (l'INSEE) que supranationales (Eurostat, l'OCDE). En s'appropriant la thématique, celles-ci contribuent au déploiement d'un nouvel agenda transnational de gouvernance par les chiffres. Cet « agenda politique » (Hassenteufel 2010) sera l'objet du présent chapitre⁴⁶⁷ : l'agenda de la post-croissance, du *beyond GDP*. Cet agenda consiste en la réorientation des politiques publiques au-delà de la croissance, vers de nouvelles préoccupations sociales et environnementales. Plus spécifiquement, ce projet politique passe par une transformation statistique. Différents acteurs issus d'institutions statistiques nationales et internationales se mobilisent et prennent position à travers des discours, des rapports, afin de proposer une refonte des indicateurs de la statistique publique sur laquelle les gouvernements s'appuient pour agir. L'objectif de ce chapitre est de comprendre comment cet agenda politique s'est construit au niveau transnational, et les effets qu'il a occasionnés sur les institutions statistiques elles-mêmes. Autrement dit, comment un espace de mesure statistique international s'est-il petit à petit solidifié, et quels changements a-t-il induits sur les institutions statistiques elles-mêmes ? Pour répondre à cette question, nous proposons de suivre les acteurs qui ont pris ce projet à bras le corps, de suivre leurs trajectoires sociales, et de comprendre comment ils sont parvenus à la situation actuelle.

En effet, il s'agit de donner à cet agenda une réelle consistance sociologique. Celui-ci s'articule à des réseaux sociaux d'acteurs — des statisticiens pour l'essentiel — qui circulent d'institution en institution. Individus fortement dotés en ressources sociales et expertes, ceux-ci se connaissent, échangent entre eux et contribuent à l'importation de nouvelles mesures statistiques — on retrouve parmi eux Joseph Stiglitz, Enrico Giovannini ou encore

⁴⁶⁷ La notion provient de la sociologie américaine. Initialement développé pour rendre compte de l'effet des médias de masse sur la formation des opinions individuelles (McCombs et Shaw 1972), le concept fait l'objet de raffinements théoriques pour déterminer les propriétés de chaque type d'agenda (Cobb et Elder 1972).

Walter Radermacher. Ces acteurs bâtissent des ponts entre institutions : instituts statistiques nationaux et organisations internationales. Plus que les indicateurs à proprement parler, nous centrerons donc notre développement sur les acteurs, qui seront le traceur empirique du développement de l'agenda de la post-croissance. Dans ce chapitre, nous les suivrons dans leurs évolutions de carrières, dans les conférences, les commissions, les rapports qu'ils rédigent. En procédant ainsi, nous restituons la diffusion de certaines idées tout en les matérialisant dans les trajectoires sociales des acteurs qui les portent. En effet, les « idées ne circulent pas librement » (Risse-Kappen 1994) et nous cherchons ici à les étudier empiriquement. En l'occurrence, les indicateurs offrent des prises empiriques pour montrer comment s'incarne, se concrétise, se matérialise l'agenda politique de la post-croissance, à côté d'autres prises empiriques comme les conférences, les rapports, etc. Si les indicateurs jouent donc un rôle important dans ce chapitre, nous les rencontrerons au gré du cheminement des acteurs que nous suivrons. D'eux, nous ne présenterons que quelques éléments généraux relatifs aux objets de mesure, mais nous ne restituerons pas les débats que chacun d'entre eux a pu susciter. En effet, il existe une multitude d'indicateurs, ce qui rendait matériellement impossible de tous les suivre — au regard du projet de notre thèse, il n'aurait pas été d'une pertinence d'en choisir un en particulier.

Pour ces divers acteurs, la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi constitue un point de référence temporel tout à fait significatif : il y a un avant et un après. Sans surprise au demeurant, puisque plusieurs d'entre eux y ont participé directement. Notre échantillon d'enquêtés s'est donc étoffé à partir de notre enquête auprès des membres de la Commission, ceux-ci nous renvoyant progressivement vers d'autres membres d'institutions auxquels ils se rattachaient. Nous mobilisons ici 13 entretiens, dont 5 avec des participants à la Commission (membres ou rapporteurs). Ces 13 entretiens en comprennent notamment 3 avec des membres de l'INSEE (dont le directeur des comptes nationaux), 5 avec des membres de l'OCDE (dont Enrico Giovannini et Martine Durand, *chief statisticians* de l'institution à tour de rôle), 1 avec l'ancien directeur général d'Eurostat Walter Radermacher, et 1 avec le secrétaire général adjoint du PNUD. Il s'agissait pour nous de déterminer les effets de la commission sur les pratiques statistiques de ces diverses organisations. En plus des entretiens, nous avons utilisé une base documentaire conséquente : rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, rapports issus des conférences *Statistics, Knowledge & Policy* organisées par l'OCDE,

rapport *How's Life* issu de la *Better Life Initiative* (OCDE ici encore) et rapport *Quality of Life* d'Eurostat. Plus largement, les diverses publications de l'INSEE, d'Eurostat et de l'OCDE nous ont été très précieuses. Grâce au croisement des entretiens, des publications et des archives, nous avons cherché au maximum à nous référer aux esquisses, documents de travail et autres *drafts* intermédiaires produits dans le cadre de la commission afin de suivre la mise en forme progressive d'un agenda transnational du renouvellement de la mesure statistique du progrès social et économique.

L'argument de ce chapitre est double. Un premier argument consiste à dire que le projet politique porté par ces acteurs transnationaux s'est transformé. Les premières problématisations de ce projet, dans les années 2000, sont en effets tournées vers une recommandation directe aux décideurs, avec l'ambition d'infléchir la production statistique nationale — cette problématisation se cristallise dans le rapport Stiglitz. La circulation du rapport Stiglitz ouvre la voie à une deuxième problématisation du projet « post-croissance » : l'idée d'un « espace de commune mesure » (Desrosières 2008) faisant office de langage commun autour de l'agenda post-croissance, sans recommandations immédiates au décideur, et dont les appropriations nationales peuvent varier. Un deuxième argument consiste à dire que la réception de ce projet, notamment les suites du rapport Stiglitz, a transformé les institutions statistiques de manière contrastée. Si au niveau national les transformations sont en demi-teinte (*cf.* INSEE), au niveau international, les institutions deviennent des producteurs d'un cadre de référence commun. C'est particulièrement notable pour l'OCDE.

Dans une première partie, nous verrons les différentes initiatives qui ont essaimé entre le début des années 2000 et le rapport Stiglitz, point saillant à la fois médiatique, politique et scientifique dans la solidification d'un espace statistique international au-delà du PIB. L'objectif phare de la décennie 2000 est alors de construire un agenda politique et statistique de la post-croissance dont la vocation est de s'inscrire dans les appareils statistiques nationaux (I). Dans une seconde partie, nous nous intéressons à la réception du rapport Stiglitz sur les institutions statistiques — soit les effets des travaux menés durant la décennie 2000. Si l'appropriation dans les institutions nationales est en demi-teinte, on voit apparaître au niveau des institutions supranationales une réorganisation autour d'un référentiel commun, ainsi qu'un début de re-problématisation du projet qui aboutit à

l'émergence d'un espace de commune mesure (II). Dans une troisième partie, nous nous intéressons de près à la *Better Life Initiative* de l'OCDE, qui est petit à petit devenue une cheffe de file de l'agenda que nous décrivons. Dans le cas de cette organisation, la reproblématisation du projet politique va de pair avec de nouvelles pratiques statistiques. L'OCDE propose un nouveau référentiel commun : il s'agit moins d'infléchir directement les politiques publiques par l'existence d'indicateurs alternatifs que de proposer un espace de commune mesure dans lequel les États peuvent venir piocher — comme en témoigne la variété de quelques appropriations nationales (III).

I — Contre le PIB, à l'intérieur ou au-delà ? La réémergence d'une controverse et l'essor d'un agenda

L'agenda transnational portant sur le renouvellement des mesures du progrès social et économique se développe à partir des travaux de l'OCDE et de l'Union européenne. Les deux organisations internationales ont en commun de promouvoir des indicateurs alternatifs pour mesurer des réalités sociales et environnementales qui échappaient jusque-là à la comptabilité nationale (A). Après une éclipse de plusieurs décennies, un tel agenda réémerge dans les années 2000, repris par des acteurs collectifs transnationaux disposant d'un fort pouvoir de mise en circulation de tels indicateurs alternatifs, tels que l'OCDE ou l'Union européenne (B). Au sein de ces organisations supranationales, plusieurs individus ont un rôle de premier plan dans la promotion d'une conception du progrès irréductible à la croissance économique — ce dont le cas particulier du *chief statistician* de l'OCDE Enrico Giovannini permet de rendre compte à travers sa participation à la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (C).

A – La mise en place d’un agenda transnational pour la mesure du progrès : de l’OCDE à l’Union européenne

La notion d’agenda transnational (Livingstone 1992, Carpenter 2007)⁴⁶⁸ permet de rendre compte de la réémergence de la thématique du dépassement du PIB dans les années 2000. La construction simultanée d’un problème public (Gilbert et Henry 2012, Becker 1963 *op. cit.*) relatif à la mesure de la richesse et du progrès social et économique au sein de plusieurs organisations supranationales — des arènes publiques (Hilgartner et Bosk 1988) — contribue à légitimer la question et à y intéresser divers acteurs sociaux à travers le monde. Cette construction d’un problème public procède notamment de la création et de la circulation de nouveaux outils de mesure. Au sein de ces organisations, différents acteurs individuels vont contribuer à la production de ceux-ci, tel Enrico Giovannini à l’OCDE et Walter Radermacher à l’ONU. Les deux statisticiens vont contribuer largement à la mise à l’agenda des indicateurs alternatifs, avec deux registres de quantification distincts : la mesure du progrès à l’OCDE d’une part (1), et la comptabilité économique et environnementale aux Nations unies d’autre part (2).

1° La réémergence de la controverse à l’OCDE : repenser le progrès

À l’OCDE émerge au cours de la décennie 2000 l’idée que l’institution a trop longtemps assimilé la croissance du PIB à un « progrès » social et économique. Une redéfinition de la notion de progrès est à l’œuvre, dont la direction des statistiques de l’OCDE sera l’incubateur et qui met en lien diverses instances supranationales elles-mêmes aux prises avec la question. C’est notamment Enrico Giovannini qui sera la cheville ouvrière d’un tel renouvellement.

Enrico Giovannini suit un cursus de statistiques et économique à l’université romaine de la Sapienza et découvre à l’époque les travaux du Club de Rome, qui le marquent profondément et aiguillent la suite de sa trajectoire. Docteur en économie, il intègre l’Istat, équivalent italien de l’INSEE, en 1982, dans le département des comptes nationaux et de

⁴⁶⁸ Les notions d’agenda international et d’agenda global sont mobilisées par ces deux auteurs, mais nous leur préférons la notion d’agenda transnational, qui rend d’après nous mieux compte de la dynamique que nous étudions ici.

l'analyse économique, dont il prend la direction en 1992 après un détachement de deux ans en tant que chercheur. Devenu en 1997 directeur du département économique de l'Istat, il entre à l'OCDE en 2001 en tant que directeur du département des statistiques. En 2003, il décrit à Chris Hoening, alors directeur du *General Accountability Office* américain, sorte de Cour des comptes étasunienne, la richesse des données produites par l'OCDE sur les questions de développement durable. Celui-ci lui suggère alors de lancer une conférence internationale sur le sujet. En 2004 a lieu à Palerme la toute première conférence *Statistics, Knowledge & Policies*, qui sera l'occasion d'une réflexion systématique sur les mesures alternatives de la richesse. Le regroupement offre notamment aux statisticiens réunis une revue internationale des différentes expérimentations en la matière. Enrico Giovannini mentionne notamment plusieurs initiatives qu'il a contribué à superviser, telles que la *Canadian Well-Being Index initiative*, qui a consisté à produire un indicateur agrégé de bien-être pour le pays. C'est notamment cette expérience qui le pousse à privilégier lors de la conférence de 2004 des tableaux de bord d'indicateurs plutôt que des indices synthétiques, dont les évolutions sont moins sensibles.

En 2005, une nouvelle réunion est organisée par la *Rockefeller Foundation* au *Bellagio Center* du lac de Côme, en Italie. Elle voit se dégager une double tendance : d'une part une impulsion donnée aux statisticiens nationaux pour améliorer les mesures du développement durable, ceux-ci faisant preuve d'une résistance importante à l'époque, due à une certaine inertie de leurs pratiques de mesure ; et d'autre part la mise en place d'une nouvelle conférence internationale portant cette fois-ci explicitement sur la question de la mesure du progrès social et économique dans un monde aux ressources environnementales limitées. La conférence internationale des statisticiens de 2007 accorde une place significative à de telles thématiques. La même année, une nouvelle conférence *Statistics, Knowledge & Policies* est organisée par l'OCDE à Istanbul, avec pour intitulé « Mesurer et développer le progrès des sociétés »⁴⁶⁹. Y participent des représentants des Nations unies (notamment le PNUD), de la Banque mondiale, de l'OCDE, de l'UE (notamment la Commission européenne) et de nombreuses représentations nationales. On y retrouve François Bourguignon, ainsi qu'Alan Krueger et Kemal Dervis (PNUD), qui intégreront tous les trois la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, ainsi qu'Angel Gurría, ancien ministre des Affaires étrangères puis des Finances du

⁴⁶⁹ Traduction de l'auteur : *Measuring and Fostering the Progress of Societies*.

Mexique, qui vient d'être élu Secrétaire général de l'OCDE en 2006. Plus de 1200 personnes de 130 pays y participent, comprenant des représentants de gouvernement, de la société civile organisée, du monde des affaires ou de la philanthropie. À l'issue de cette conférence est signée la Déclaration d'Istanbul, notamment par l'OCDE et la Commission européenne. Celle-ci invite à définir la notion de progrès à l'époque contemporaine, de l'asseoir sur des statistiques et indicateurs robustes et comparables. Cette déclaration constituera la matrice de la conférence européenne *Beyond GDP* en 2007 (*cf infra*).

Un premier agenda spécifique émerge donc, qui couve au sein de l'OCDE et fait l'objet d'une appropriation collective par plusieurs organisations supranationales (Nations unies, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne). Celui-ci trouve une sanction formelle à travers la déclaration d'Istanbul. Plus tôt encore, un agenda parent émerge, formalisé quant à lui au sein des Nations unies et dont l'Allemagne se fait la porte-parole, notamment grâce au travail d'un second statisticien : Walter Radermacher.

2° L'émergence du SEEA onusien comme agenda politique

L'agenda ainsi lancé par l'OCDE se trouve renforcé par le déploiement concomitant d'autres agendas transnationaux, et notamment l'agenda du développement durable. C'est cette même notion qui a initialement poussé Enrico Giovannini à s'intéresser à la question des mesures alternatives du progrès social. De la même manière, un autre de nos interlocuteurs, Walter Radermacher, a été d'abord mis au contact de cette problématique, pour ensuite interroger plus largement les mesures alternatives de la richesse. L'un comme l'autre sont des personnages importants des institutions statistiques européennes. Comme Enrico Giovannini, Walter Radermacher sera brièvement nommé à la tête de l'institut statistique allemande (en 2006, durant un an et demi), avant d'être nommé directeur général d'Eurostat en 2008, et donc *chief statistician* de l'Union européenne. La similarité de leurs positions concernant le renouvellement de la statistique conduira les deux statisticiens à signer conjointement plusieurs publications⁴⁷⁰ et occuper une place importante au sein du réseau des promoteurs d'indicateurs de progrès social et économique.

⁴⁷⁰ Cf « Capital and systems approaches to measuring sustainability », 2018. *Cf infra*.

Après des études en économie à l'université de Münster, Walter Radermacher rejoint le *Statistisches Bundesamt Deutschland*. En 1990, le président de l'institut statistique, Johann Hahlen, promet devant le Bundestag qu'en 2001 les comptes nationaux produiront un PIB intégrant le travail domestique et les dimensions environnementales de l'activité économique nationale, un indicateur décrit par les journaux de l'époque comme un « PIB féministe et écolo ». Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur :

Il y a 30 ans, l'été 1990 était particulièrement chaud. J'étais en Grande-Bretagne avec ma famille et il ne pleuvait pas. Inhabituel. Quand je suis revenu en Allemagne, le président de l'office [statistique] a promis au Parlement allemand de produire une nouvelle métrique du bien-être : c'est littéralement ce qu'il a dit. Le PIB vert était une manière de verdifier la mesure des comptes nationaux. Le second problème était la production domestique : l'inclusion des femmes et de leur activité, leur contribution dans la mesure de la richesse. Tout cela était combiné dans son discours au Parlement allemand : il a promis que d'ici 2001 le Parlement proposerait un PIB révisé en termes de production environnementale et domestique. Le lendemain, les journaux titraient « le Premier ministre a promis un PIB éco-féministe ». C'est tout à fait lié à moi puisque j'étais le pauvre gars qui s'est retrouvé en charge de cette tâche. Ça a duré un an et demi. [...] Depuis je me bats vraiment et je suis peut-être un peu obsédé par cette question⁴⁷¹.

Il n'est pas anodin de remarquer que notre interlocuteur fait remonter sa découverte de la question des indicateurs alternatifs à une confrontation avec l'idée de « PIB vert », soit un PIB corrigé de certaines variables. Autrement dit, la situation est strictement équivalente à celle qui a vu Joseph Stiglitz s'intéresser à cette question pour la première fois, en tant que conseiller dans l'administration Clinton (cf. chapitre 2).

Dans le cadre de cette mission, un travail collectif se met alors en place qui met les statisticiens nationaux au contact de chercheurs et d'universitaires allemands, en particulier des économistes. En résultent d'après notre interlocuteur des modèles, des narratifs, des théories, des concepts, mais très peu d'éléments *quantifiables*⁴⁷². Cette période est marquée par l'émergence de deux idées au sujet desquelles il marque une forte distance : la possibilité

⁴⁷¹ Entretien avec Walter Radermacher, Ex-Directeur général d'Eurostat, Visioconférence, le mercredi 20 mai 2020. Traduction originale de l'auteur : « 30 years ago, in 1990 there was a hot summer. I was in Brittany with my family, and it was not raining. Unusual. When I came back in Germany, the president of the [statistical] office has promised to the German Parliament to come up with a new metric on well-being: it was literally what he has said. Green GDP was a kind of greening the measurement of the national account [sic]. The second issue was about household production. The inclusion of women and their activity, their output in the measurement of wealth. All this was combined in his speech in the German Parliament: he promised that by 2001 the German Parliament would come up with a revised GDP in terms of greens and household production. The next day, German newspapers titled the Prime Minister promised a feminist-eco GDP. This is connected to me because I was the poor guy who ended with this task. It lasted one year and a half. [...] Since then, I am really struggling and maybe obsessed with this question ».

⁴⁷² Mon interlocuteur précise qu'il s'agit bien là de quantification et non de mesure, et cite notamment le travail d'Alain Desrosières pour m'expliquer la distinction qu'il fait entre les deux procédures. Son ouvrage de 2020 *Statistics 4.0* fait figurer le nom du sociologue français de la quantification dans les premières pages de son introduction.

d'une part de conceptualiser divers types de capitaux et notamment le capital naturel, et d'autre part l'idée d'une amélioration des modèles macroéconomiques par l'injection de ces variables nouvelles, tenant compte notamment de la détérioration des capitaux dans les équations de production à l'échelle nationale. Ainsi qu'il nous l'explique :

Face à la détérioration du capital, nous disaient-ils, nous avons la solution. La simple manière économique d'approcher les choses... évidemment limitée par des statistiques trop pauvres. Mon expérience de la chose à cette époque, qui s'est poursuivie jusque dans les plus hauts comités, c'est que l'on y trouve des économistes qui ne sont vraiment pas préparés à ce que leurs concepts théoriques n'aient aucune valeur, parce qu'ils ne sont pas transcribables en termes de chiffres et de méthodes⁴⁷³.

Autrement dit, les économistes présents dans les groupes de travail parvenaient à cette solution, laissant aux statisticiens le soin de quantifier ces divers éléments⁴⁷⁴ — l'écart entre les concepts proposés et la réalisation en termes de quantification étant pourtant énorme.

Contrairement à l'approche des indicateurs sociaux menée à l'OCDE dans les années 1970 (cf. chapitre 1), la démarche consistait cette fois plutôt à élargir le périmètre des questions prises en compte par la macroéconomie traditionnelle aux dimensions sociales et environnementales. Le peu de suite donné à cette démarche provient selon lui du coût de tels modes de quantifications : Walter Radermacher nous donne ainsi l'exemple de la comptabilité de biodiversité qui impliquerait un coût selon lui équivalent à celui des enquêtes nationales de recensement. Il nous explique :

J'ai essayé beaucoup de manières de traduire ces idées en termes de mesure. Jusqu'ici ça n'a pas été couronné de succès, à cause du manque d'argent. La quantification coûte beaucoup d'argent, il y a une réticence de la société à le fournir : c'est une question de priorité politique. Prenez par exemple la biodiversité, qui n'est pas haute dans l'agenda : elle nécessite d'être mesurée et quantifiée, mais tout cela coûte de l'argent, cela nécessite une sorte de recensement de population. De même pour l'usage des sols, le comptage des écosystèmes, etc. Vous devez alors construire un système de suivi statistique qui n'existe pas encore, et qui coûterait sans doute autant que pour le recensement de la population⁴⁷⁵.

⁴⁷³ Entretien avec Walter Radermacher, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur : « Deterioration of capital: we have the solution. It was the simple economic way of approaching things, [obviously] blocked by the poor statistics... My experience at the time, which continued even at the highest comities where you find economists who are really not prepared that their theoretical concepts do not have any value, because they are not transcribable into figures or methods ».

⁴⁷⁴ Parmi nos enquêtés, certains se présentent comme statisticiens et d'autres comme économistes. En l'occurrence, la plupart des interlocuteurs dont sont issus les verbatims de ce chapitre se présentent comme statisticiens : ils centrent leur propos sur les problématiques de production statistique et revendiquent une certaine distance avec les modèles théoriques mobilisés par les économistes. Parmi eux, mentionnons Walter Radermacher, Enrico Giovannini et Martine Durand.

⁴⁷⁵ Entretien avec Walter Radermacher, *ibid.* Traduction originale de l'auteur : « I tried many ways of translating these ideas in measurement. It has been successful yet because of a lack of money. Quantification costs a lot of money and there is a reluctance of the society to give it: it is a question of political priority. Take for instance biodiversity, which is not high on the agenda. It needs to be measured and quantified but this costs money, it

C'est précisément à ces nouvelles formes de comptabilité coûteuses et chronophages que va s'atteler Walter Radermacher durant les années qui suivent. Son travail conduira à la mise en place du système allemand de comptabilité économique environnemental, lui ouvrant par la même occasion une reconnaissance internationale. Pour autant, la question entre en sommeil d'un point de vue politique, devancée dans les agendas publics par la question du chômage. En 2003, il est nommé vice-président de l'institut statistique allemand, puis président en 2006, mais cette position ne lui permet pas véritablement d'approfondir ces thématiques. En revanche, il dirige entre 2005 et 2008 le comité d'experts pour la comptabilité économique environnementale des Nations Unies (UNCEEA). Il contribue donc au premier chef à l'émergence du SEEA, le *System of Environmental Economic Accounting*. S'inscrivant dans les pas du Club de Rome, puis du rapport Brundtland sur le développement durable, cette démarche est portée par des pays européens, au premier rang desquels ceux où les partis écologistes avaient alors — au milieu des années 2000 — le vent en poupe⁴⁷⁶. Si le premier *Handbook* de comptabilité économique environnementale paraît en 1992, il faut attendre 2008 pour que soit adopté le système de référence aux Nations unies, selon Walter Radermacher, car la question du chômage de masse éclipse progressivement celle du développement durable.

Plusieurs approches coexistent dans un tel système comptable, que l'on peut rapidement classer en trois groupes⁴⁷⁷. Tout d'abord, l'approche par la dépense environnementale, peu coûteuse d'un point de vue statistique puisqu'elle consiste à diviser les nomenclatures comptables pour distinguer les dépenses liées à la question environnementale de celles qui ne le sont pas. Ensuite, l'approche par les flux de matière et d'énergie, qui remonte aux années 1970 avec la raréfaction des ressources pétrolières, mais implique un travail empirique de comptabilité bien plus imposant. Cette seconde approche s'appuie sur les analyses de l'économiste Nicholas Georgescu-Roegen, que l'on retrouve dans le fonctionnement d'un indicateur contemporain : l'empreinte écologique. Pour Walter Radermacher, cet indicateur présente de ce point de vue des avantages énormes. Enfin la troisième approche, la moins convaincante selon notre interlocuteur, est celle qui consiste à

needs a kind of population census. Same for land use. Or to count ecosystems, etc. You have to build up a kind of statistical monitoring system, which doesn't exist yet. It costs as much money as for the actual census for population ».

⁴⁷⁶ Nous reproduisons ici l'analyse de Walter Radermacher.

⁴⁷⁷ *Idem*.

donner un prix aux biens et services naturels — une approche selon lui inopérante puisqu'elle implique de recourir à des prix de marché pour des marchés qui n'existent pas, à une échelle agrégée qui donne à toute tentative de modélisation une sensibilité presque complète aux hypothèses de départ⁴⁷⁸.

Ces travaux conduisent Walter Radermacher à développer une expertise sur les mesures du développement durable reconnue à l'étranger. Ainsi, il est l'un des chercheurs contactés pour prendre la parole à l'occasion de la conférence européenne *Beyond GDP*. L'agenda du développement durable est parent de celui sur le renouvellement des mesures du progrès social et économique. S'il fait l'objet de développements autonomes, les résultats auxquels ils donnent lieu font l'objet de discussions et de transferts vers celui que porte Enrico Giovannini au premier chef.

Au moins deux agendas transnationaux émergent à une décennie d'intervalle qui font l'objet d'une formalisation importante au sein du système multilatéral : le SEEA et l'agenda pour la mesure du progrès. Ceux-ci sont respectivement portés par les Nations unies et l'OCDE. Deux agents sont particulièrement centraux dans leur développement : l'allemand Walter Radermacher et l'italien Enrico Giovannini. En 2007, les deux se retrouvent invités à s'exprimer dans le cadre d'une grande conférence organisée par les institutions de l'Union européenne, qui suit de près la Déclaration d'Istanbul et dont l'intitulé est évocateur : *Beyond GDP*⁴⁷⁹.

B – L'au-delà du PIB à l'agenda : la conférence européenne *Beyond GDP*

Les 19 et 20 novembre 2007, une grande conférence européenne est organisée autour du thème « Le PIB et au-delà : mesurer le progrès dans un monde qui change »⁴⁸⁰. Organisée à l'initiative de la Commission européenne, du Parlement européen, du Club de Rome, du

⁴⁷⁸ Typiquement, la valeur de marché attribuée à partir de prix fictifs (puisque aucun marché des biens naturels n'existe véritablement) à des biens et services écosystémiques. Autrement dit, l'argument théorique évoqué au chapitre 2 et reproduit par plusieurs de nos enquêtés suivant lequel il suffirait pour obtenir une politique contraignante sur le plan environnemental de fixer au « capital naturel » un prix énorme s'avère selon Walter Radermacher en réalité inopérant : autant fixer un objectif arbitraire de réduction de l'empreinte écologique, plutôt que de prétendre quantifier finement par la métrique monétaire ce qu'elle ne peut en réalité quantifier.

⁴⁷⁹ Au-delà du PIB.

⁴⁸⁰ Traduction de l'auteur : GDP and Beyond: measuring progress in a changing world.

WWF et de l'OCDE. Celle-ci réunit des acteurs d'horizons très divers : hauts fonctionnaires internationaux, représentants d'États membres, statisticiens, environnementalistes, ou encore spécialistes de politiques publiques sociales. Pour la première fois dans une telle institution, la question de la mesure du progrès au-delà de la croissance économique y est abordée frontalement. Un atelier est d'abord organisé qui regroupe essentiellement des statisticiens rattachés soit au système statistique européen, soit aux instituts statistiques nationaux afin de déterminer l'horizon des possibles en matière de mesure statistique (1). Puis la conférence proprement dite voit intervenir des représentants politiques nationaux et supranationaux, mais également des représentants d'organisation de la société civile ainsi que plusieurs statisticiens (déjà présents à l'atelier). Différentes prises de position se dessinent qui convergent dans l'idée d'un au-delà du PIB. (2). Enfin, une « exposition virtuelle » est proposée qui permet aux participants de découvrir l'étendue des expérimentations déjà menées en matière de production d'indicateurs (3).

1° Redéfinir le progrès par la mesure statistique : l'atelier des statisticiens

Cet événement se présente comme une occasion d'indiquer le consensus entre les différentes institutions représentées autour d'une nécessité de dépasser le PIB comme indicateur phare du progrès des sociétés, pour lui adjoindre d'autres mesures relatives au bien-être et comprenant les dimensions sociales et environnementales. L'événement est scindé en deux temps : le premier voit la mise en œuvre d'un atelier (*workshop*) réunissant des statisticiens, environnementalistes et autres spécialistes des indicateurs afin de proposer une somme des outils existants et de discuter les enjeux méthodologiques relatifs à la production de ces nouvelles mesures ; le second relève de la conférence proprement dite, dont l'enjeu principal consiste pour les institutions participantes à marquer leur position sur le sujet.

L'atelier est ouvert par le discours d'introduction d'Anders Wikjman, homme politique suédois membre du parlement européen de 1999 à 2009 et siégeant à la Commission de l'Environnement, de la Santé publique et de la Sécurité alimentaire. Pour lui, l'objectif de l'atelier est d'aller au-delà d'une définition du progrès très réductrice qui a guidé l'économie

jusqu'à-là⁴⁸¹. Il relate les initiatives prises par les institutions européennes par le passé et notamment une conférence similaire organisée en 1995 par le Parlement européen, la Commission européenne, le WWF et le Club de Rome, intitulée « prendre en compte la nature »⁴⁸², dans le courant de la même dynamique qui a vu le déploiement des comptes environnementaux de l'ONU (le *SEEA*, *cf. supra*). Il rappelle que la croissance a été depuis l'invention du PIB l'un des piliers des politiques publiques, invoqué à gauche comme à droite⁴⁸³, et ce malgré les mises en garde de Kuznets à ce sujet (*cf.* chapitre 1). L'objectif du workshop est pour lui d'élaborer des solutions en partant d'une triple alternative entre incorporation du social et de l'environnemental dans les chiffres du PIB, production d'un indicateur synthétique alternatif, et production de tableaux de bord d'indicateurs nouveaux, complémentaires au PIB.

Ce sont ensuite Marco Mira d'Ercole de l'OCDE et Oliver Zwirner de la Direction générale de l'Environnement à la Commission européenne, qui prennent tous deux la parole au sujet des « défis techniques et de politiques publiques ». Ici encore, les institutions les plus représentées sont la Commission européenne et l'OCDE : Marco Mira d'Ercole fait en effet partie des acteurs très présents dans ce chapitre, qui ont œuvré à la diffusion des indicateurs alternatifs, durant cette conférence européenne, durant la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi et au sein de la *Better Life Initiative* de l'OCDE (*cf. infra*). Cependant, ce sont surtout les représentants d'institutions européennes qui prennent la parole : suivent en effet les interventions de Jacqueline McGlade, de l'*European Environment Agency*, de Branislav Mikulic, de l'*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, et de Laurs Norlund, d'Eurostat.

Après ces deux premières sessions, l'effectif se divise pour la suivante en trois groupes chargés de réfléchir aux aspects méthodologiques posés par le thème de la conférence⁴⁸⁴. Il

⁴⁸¹ Il explique ainsi : « the way we measure progress is very narrow, meaning that we send the wrong signals to society », Actes de la conférence, p.140.

⁴⁸² Traduction originale de l'auteur : Taking Nature into Account.

⁴⁸³ *Ibid*, p. 138.

⁴⁸⁴ Panel 1 : Chair: Jeff Mason (Reuters). Panélistes : Thais Corral (REDEH, Brazil) ; Carlos Figueiredo (ministère de l'Environnement, Portugal) ; Peter van de Ven (Institut national statistique des Pays-Bas). Rapporteur : Fulai Sheng (UNEP). Panel 2 : Chair: Aldo Ravazzi (ministère de l'Environnement, Italy). Panélistes : Isabelle Cassiers (Université Catholique de Louvain) ; Jean Gadrey (Université de Lille) ; Paul Hofheinz (Conseil de Lisbonne). Rapporteur : Anil Markandya (Université de Bath). Panel 3 : Chair: Ivo Havinga (Division Statistique des Nations unies). Panélistes : Stuart Bond (WWF, Royaume-Uni) ; Teresa Fogelberg (Global Reporting Initiative) ; Andrea

s'agit cette fois de répondre aux questions suivantes : « Quelles sont les opportunités clefs pour aller au-delà du PIB ? Qu'est-ce qui est faisable dans le court et le moyen terme et comment la mise en œuvre peut-elle être améliorée ? Comment engager les producteurs de politiques publiques, les institutions clefs, le monde des affaires, les médias et le grand public ? »⁴⁸⁵. La réflexion sur la mise en œuvre des indicateurs n'est donc pas évacuée et la discussion n'est pas que technique et relative à la constitution des chiffres. Parmi les panélistes, on retrouve notamment Isabelle Cassiers de l'Université Catholique de Louvain et Jean Gadrey de l'Université de Lille — ici encore des acteurs présents dans d'autres processus d'élaboration et de mise en œuvre des indicateurs. L'avant-dernière session (la dernière n'est que conclusive) est dédiée aux opportunités de collaboration afin de faire progresser le « Beyond GDP agenda », dans le cadre d'un effort européen interdisciplinaire pour « améliorer les mesures du progrès, de la véritable richesse, et du bien-être »⁴⁸⁶.

Si l'atelier regroupe essentiellement des statisticiens disposant d'une expertise forte en matière de mesures économiques, sociales et environnementales, la conférence qui lui fait suite voit des représentants d'institutions politiques nationales et supranationales prendre la parole, dans le but notamment d'afficher des résolutions en matière de dépassement du PIB.

2° Prendre des engagements en faveur de politiques publiques « au-delà » du PIB : la conférence

La conférence s'ouvre sur des prises de parole des représentants des institutions clefs de l'Union européenne. C'est notamment David Grant Lawrence, qui prend la parole au nom de la Direction générale de l'Environnement de la Commission européenne. Puis c'est José Manuel Barroso qui intervient. Celui-ci évoque plusieurs points de dépassement du PIB, qui ne coïncident pas nécessairement avec ceux étudiés dans le cadre de l'atelier : ainsi il parle

Saltelli (Commission Européenne, *Joint Research Centre*). Rapporteur: Marcel Canoy (Commission européenne, Bureau des Conseillers Politiques européens).

⁴⁸⁵ Traduction originale de l'auteur : « What are the key opportunities for going beyond GDP? What is feasible in the short to medium term and how can implementation be improved? How to engage policymakers, key institutions, business, media and the broader public? », *Ibid.*

⁴⁸⁶ Traduction originale de l'auteur : « improving the metrics and integrating them into policy making. Participants and panel members have discussed how to collaborate in taking forward the beyond GDP agenda. The conference should lead to the launch of an interdisciplinary European effort to improve our measures of progress, true wealth, and well-being. The workshop results have been fed into the main conference », *Ibidem.*

de la soutenabilité environnementale et des risques sociaux (qu'il prend le soin de qualifier de « nouveaux », ce qu'ils ne sont pas nécessairement), mais également de migration et de sécurité. Il fait néanmoins preuve d'une insistance toute particulière sur deux éléments déterminants pour la statistique et plus encore pour leur usage au sein des institutions européennes : l'universalité des chiffres produits et la comparabilité des données — deux caractéristiques qui font la force du PIB.

La première session (« Mesurer le progrès, la véritable richesse et le bien-être »⁴⁸⁷) permet de mesurer le dialogue qui se noue à l'occasion de cette conférence. Ainsi, un consensus sur le dépassement du PIB se dégage des prises de parole croisées de Joaquín Almunia, commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, Pervenche Berès, de la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen⁴⁸⁸, et Pier Carlo Padoan (représentant du Secrétaire général de l'OCDE) — qui incarnent à eux trois le pôle économiste du groupe — et Timo Mäkelä, directeur du développement durable au sein de la Direction générale Environnement de la Commission européenne, ainsi que H.E. Chief Emeka Anyaoku, président du WWF — qui représentent le pôle environnemental. Si les différents interlocuteurs abondent tous dans le sens d'une meilleure prise en compte des effets environnementaux de la production économique et d'un dépassement des indicateurs traditionnels par de nouvelles mesures du bien-être, la prise de parole de ce dernier est plus ferme encore : celui-ci explique à l'appui des deux indicateurs principaux proposés par le WWF — l'empreinte écologique et le Living Planet Index — que le mode de vie des Européens est trop polluant (« si tout le monde vivait comme les Européens, il faudra 2,6 planètes »⁴⁸⁹) et que l'ensemble des activités humaines a déjà entraîné un déclin de 30 % des espèces vertébrées depuis 1970.

Le représentant de l'OCDE insiste quant à lui sur l'apport de l'organisation internationale au développement de nouveaux outils statistiques, rappelle son rôle d'instigatrice de la conférence qui mène à la Déclaration d'Istanbul signée la même année (en 2007) par l'organisation comme par la Commission européenne, et évoque le mandat qui lui

⁴⁸⁷ Traduction originale de l'auteur : « Measuring progress, true wealth and well-being ».

⁴⁸⁸ Membre du Parti socialiste, Pervenche Berès est députée européenne entre 1994 et 2019. Entre 2004 et 2009, elle préside la Commission des Affaires économiques et monétaires au Parlement européen. Elle est également co-fondatrice de l'ONG Finance Watch en 2011.

⁴⁸⁹ Traduction originale de l'auteur : « If all lived as European we would need 2,6 planets ».

a été donné pour continuer à faire vivre la réflexion sur la mesure du progrès. Il insiste notamment sur le travail qui y est mené afin de diffuser cette idée, notamment par la production de « manuels pratiques sur la mesure du progrès »⁴⁹⁰ diffusés auprès des statisticiens nationaux, et de l'effort communicationnel entreprise afin de toucher un public plus large (*cf infra*). L'importance des supports de communication soulignée par Pier Carlo Padoan fait écho à la prise de parole quelques minutes plus tôt de Hans Rosling, professeur en santé internationale au Karolinska Institutet de Suède, qui insiste sur le fait que de nouvelles mesures impliqueraient de nouveaux modes de visualisation des données, tels que la production de graphiques parlant pour aiguiller les politiques publiques et informer la population, afin d'induire un changement réel de direction des trajectoires de politique économique.

La session trois est l'une des plus importantes dans la mesure où elle porte sur les mesures déjà existantes. Sont mentionnés dans le programme les indicateurs de développement soutenable, les comptes satellites, l'IDH, l'empreinte écologique, l'épargne véritable (c'est-à-dire l'Épargne Nette Ajustée de la Banque mondiale) et l'Index of Sustainable Economic Welfare⁴⁹¹. Présidée par Tony Long du WWF, la session comprend notamment l'intervention de Kristalina Georgieva, directrice à la Banque mondiale, qui présente le rapport *Where Is The Wealth of Nations ?* et donc l'Épargne Nette Ajustée (*cf. chapitre 2*)⁴⁹². Pier Paolo Cento, Secrétaire d'État italien à la Finance et aux Affaires économiques, est également présent. Enfin, Patrick Viveret représente la Cour des comptes française, fort d'une expérience déjà riche au sujet des indicateurs alternatifs (*cf. chapitre 1*). Ce dernier sera l'un des membres fondateurs du FAIR (*cf. chapitre 3*).

La dernière session porte sur les nouvelles directions à donner à la réflexion sur les indicateurs alternatifs. Elle est présidée par Enrico Giovannini, qui s'est déjà illustré comme chef de file de la question au sein de l'OCDE et à l'occasion de la Déclaration d'Istanbul. Quatre dimensions sont mises en avant : le fait de disposer d'outils statistiques intégrant l'économique, le social et l'environnemental ; la nécessité d'une communication claire au

⁴⁹⁰ Traduction de l'auteur : Handbooks Measuring Progress in practice.

⁴⁹¹ Initialement calculé par Hermann Daly et John Cobb pour les États-Unis en 1989, cet indicateur synthétique a depuis fait l'objet de plusieurs transpositions à d'autres pays.

⁴⁹² L'intervention de l'économiste présente également les pays qui utilisent déjà cet indicateur, notamment le Canada, la Norvège, le Botswana et le Ghana.

sujet des éléments chiffrés principaux ; le recours à des engagements quantifiés de politiques publiques ; et le développement d'une culture de l'évaluation des politiques publiques *ex ante* et *ex post*. Y participent Ashok Khosla, co-président du Club de Rome, Miloslav Ransdorf, de la Commission parlementaire européenne de l'Industrie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Énergie, et Jérôme Vignon, directeur de la Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et des « Opportunités égales » à la Commission européenne. Trois pôles sont donc incarnés par ces personnages respectifs, l'économique, le social et l'environnemental.

Enfin, Walter Radermacher, déjà mentionné plus haut dans le présent chapitre⁴⁹³, participe également et prend position en faveur d'une refonte de la statistique européenne. Il distingue trois périodes depuis les années 1980 où prévalaient les indicateurs sociaux (il mentionne l'IDH), les années 1990 avec les indicateurs de développement durable (l'empreinte environnementale) et les années 2000 avec les indicateurs de « progrès » (il mentionne ici les indicateurs de la stratégie européenne de Lisbonne et les *Millenium Development Goals*). Il insiste sur la nécessité d'obtenir des ressources financières supplémentaires afin de produire des données de qualité, et plaide en faveur de l'extension des comptes nationaux aux questions environnementales⁴⁹⁴. Il souligne également la nécessité de développer un consensus sur les indicateurs au niveau européen, à l'aide de nouveaux standards et de la diffusion de *handbooks*. Il insiste enfin sur la nécessité d'une coopération entre acteurs de la production chiffrée : instituts statistiques et instituts de recherche, organisations internationales et société civile.

La conférence se clôt sur une intervention du commissaire européen à l'Environnement, Stavros Dimas, qui insiste sur trois changements majeurs : le fait que la conférence ait été organisée non par la Commission environnement seule, mais par une diversité d'acteurs qui indique le caractère *mainstream* que la question a acquis ; le fait qu'économistes et statisticiens apportent leur concours à la production d'indicateurs au-delà du PIB ; le fait qu'un certain nombre d'indicateurs sont d'ores et déjà disponibles (il

⁴⁹³ Il est alors président de l'Institut national statistique allemand.

⁴⁹⁴ Il insiste par exemple sur la problématique de la mesure des flux transnationaux, par exemple concernant les gaz à effet de serre.

mentionne l’empreinte écologique du Global Footprint Network et le capital naturel de la Banque mondiale)⁴⁹⁵.

L’intérêt d’un tel événement ne se résume pas aux prises de parole diverses qui peuvent l’émailler, mais consiste également dans les dispositifs mis en place à l’occasion de la réunion de toutes les personnalités présentes. En l’occurrence, une « exposition virtuelle » est organisée qui offre aux participants un regard synoptique sur les indicateurs existants. Il s’agit d’une forme d’état de l’art proposé par les représentants d’institutions statistiques ayant participé au workshop et à l’organisation de la conférence, qui permet également de saisir le capital d’information accumulé par le réseau d’acteurs ainsi formé.

3° Un état de l’art des indicateurs existants : « l’exposition virtuelle »

Chacune des matinées de la conférence s’ouvre sur une « exposition des indicateurs » (*Indicator exhibition*), à laquelle participent plusieurs ONG et agences gouvernementales. Celle-ci est présentée comme une occasion d’établir un « état de l’art » des indicateurs existants au-delà du PIB. Y sont exposées les méthodologies relatives à la production et les mises en œuvre possibles. Des « fact sheets »⁴⁹⁶ sont ensuite distribuées aux participants à la conférence, qui présentent ces divers outils de manière synthétique.

⁴⁹⁵ Dans le texte : « being in the political mainstream, having the active support of economists and statisticians, and being able to build upon a solid body of existing work ».

⁴⁹⁶ Fiches pratiques.

Tableau n° 4.1 : les organismes pourvoyeurs d'indicateurs représentés dans le cadre de la conférence européenne « Beyond GDP » et leurs domaines de spécialité

Organisation représentée	Domaine d'expertise et type d'indicateurs
Calvert-Henderson <i>Quality of Life indicators</i>	Qualité de vie
Club de Rome	Environnement (pollution, réchauffement climatique, ressources naturelles)
Université Erasmus de Rotterdam (<i>World Database of happiness</i>)	Bonheur et satisfaction dans la vie, données subjectives
Direction générale de l'Environnement, Commission européenne	Environnement
Agence européenne pour l'Environnement	Environnement
Eurostat	Production, revenu, conditions de vie.
Global Footprint Network	Empreinte (notamment écologie et carbone)
Global Reporting Initiative	Soutenabilité (standards de <i>reporting</i>)
Happy Planet Index (New Economics Foundation)	Indicateur synthétique agrégeant satisfaction subjective, développement humain et environnement.
International Institute for Sustainable Development.	Environnement
Jacksonville Community Council Inc.	Indicateurs de développement communautaire territorialisés.
Joint Research Center of the European Commission	Bien-être, soutenabilité, qualité de vie.
Mapping Worlds	Visualisation de données, outils interactifs.
New Economics Foundation	Indicateurs environnementaux, indicateurs de bonheur. (<i>cf ch 3</i>)
OECD	Travail d'Enrico Giovannini (<i>Wikiprogress, cf infra</i>).
Transparency International	Indicateurs de corruption.
WWF	Indicateurs de biodiversité et indicateurs environnementaux. Notamment, le <i>Living Planet Index</i> (indice de biodiversité couvrant 1300 vertébrés sur la planète).

Source : tableau réalisé par l'auteur

Ce rassemblement d'organismes producteurs d'indicateurs permet effectivement de jeter un regard synoptique sur les divers outils de mesure existants au moment où se réunit la conférence. Plusieurs indicateurs synthétiques y sont présentés, mais c'est plus largement le travail des ONG et des organisations internationales qui est mis en avant.

Les institutions européennes contribuent donc à donner à la controverse un nouveau souffle et à la faire réémerger. La conférence Beyond GDP, organisée aussi bien par la Commission européenne que le Parlement européen, établit un agenda politique et voit des acteurs d'horizons divers (États membres, institutions supranationales, ONG, entreprises privées) prendre des engagements en matière de mesures alternatives. Cette conférence constitue également un premier exercice de rencontre internationale entre statisticiens pour recenser les indicateurs alternatifs existants et fixer des objectifs en termes de quantification.

C — Des engagements publics aux recommandations opérationnelles : les organisations supranationales et leur influence sur le renouvellement des pratiques nationales de production statistique

Fortes des étapes franchies par les organisations supranationales dans la remise en cause de la centralité du PIB et le perfectionnement de mesures alternatives du progrès social et économique, différentes institutions vont chercher à diffuser le contenu de la conférence *Beyond GDP* comme de la Déclaration d'Istanbul auprès des instituts statistiques nationaux comme auprès des gouvernements. La Commission européenne d'abord, se saisit de la question du *Beyond GDP* pour proposer une feuille de route en matière de production statistique, destinée aussi bien aux membres du système statistique européen qu'aux instituts statistiques nationaux (1). De la même manière, la conférence agit comme l'un des points de départ de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, par l'exemple qu'elle offre d'une part, mais d'autre part grâce à l'influence qu'exercent des institutions comme l'OCDE auprès du gouvernement français, et notamment Enrico Giovannini (2). Cette action s'inscrit dans la durée, puisque ce dernier ainsi que son équipe recrutée au sein de la direction statistique de l'OCDE vont jouer un rôle de premier plan durant les travaux de la Commission, notamment dans l'écriture des recommandations du rapport (3).

1° Recadrer une ambition politique et donner des directions claires : de la conférence « Beyond GDP » à la feuille de route politique « GDP and beyond » de la Commission européenne

Deux ans après la conférence *Beyond GDP* paraissent à quelques mois d'intervalle deux documents qui font état de deux processus d'élaboration différenciés. Le premier consiste dans les actes de la conférence, publiés sous la forme d'un épais document de plus de 300 pages le 4 mars 2009, qui restitue à la fois les interventions prononcées durant la conférence, mais également les interventions durant l'atelier qui l'a précédée. Un tableau récapitulatif des indicateurs existants, qui propose d'amples informations sur les méthodologies à l'origine de chacun, est également reproduit dans le document, et met ainsi en forme les présentations de l'exposition relative aux indicateurs qui accompagne le déroulement de la conférence. De son côté, la Commission européenne propose une traduction exécutive de cette conférence dans un document publié le 20 août 2009, sous la

forme de directives adressées aux institutions productrices de statistiques. Avant d'entrer dans le détail de celles-ci, il n'est pas anodin de souligner que la Commission rebaptise par la même occasion la conférence en intervertissant les termes qui la désignent la thématique abordée. Ainsi la conférence intitulée « Beyond GDP: measuring progress, true wealth and the well-being of nations » donne lieu à la feuille de route européenne « GDP and beyond: measuring progress in a changing world », sous la forme d'une communication adressée au Conseil européen et au Parlement européen⁴⁹⁷. Ainsi, d'une formulation suggérant le dépassement du PIB par des finalités rehaussées face à celui-ci, le titre de la feuille de route européenne indique une volonté de compléter le PIB sans nécessairement le « dépasser »⁴⁹⁸. Dans le cadre de ce document, la Commission européenne indique :

Le PIB en est [...] venu à être considéré comme un indicateur de *proxy* pour l'ensemble du développement sociétal et du progrès en général. Cependant, par construction et par dessein, il ne peut être utilisé pour informer les débats de politiques publiques sur tous les sujets. Plus encore, le PIB ne mesure ni la soutenabilité environnementale ni l'inclusion sociale [...]⁴⁹⁹.

Le signal envoyé aux autres institutions européennes et au système statistique européen est donc ici dénué d'ambiguïté. Afin d'asseoir la légitimité de ce nouvel agenda, le document mentionne la Déclaration d'Istanbul, mais se pare également de l'autorité scientifique associée aux travaux de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, dont l'*issue paper* produit par les organisateurs était disponible dès 2008⁵⁰⁰. La Commission insiste dès lors sur le « besoin d'améliorer les données et indicateurs pour compléter le PIB »⁵⁰¹.

Cette communication ne vient cependant pas modifier de façon révolutionnaire la direction indiquée par la Commission, puisqu'elle indique clairement que la priorité sera donnée à la « restauration de la croissance économique » du fait de la crise. Néanmoins, il est précisé que cet événement sera également une « opportunité de mettre notre économie plus fermement sur le chemin d'une économie bas-carbone et efficace dans l'usage des

⁴⁹⁷ « GDP and Beyond. Measuring progress in a changing world », Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, le 20/08/2009.

⁴⁹⁸ À notre arrivée à l'IDDRI en 2016, nos nouveaux collègues plaisaient au sujet de ce revirement, le présentant comme le résultat ambigu d'un travail de négociation au sein des instances européennes.

⁴⁹⁹ Traduction originale de l'auteur: « GDP has [...] come to be regarded as a proxy indicator for overall societal development and progress in general. However, by design and purpose, it cannot be relied upon to inform policy debates on all issues. Critically, GDP does not measure environmental sustainability or social inclusion [...]. »

⁵⁰⁰ URL : http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/Issues_paper.pdf

⁵⁰¹ Traduction originale de l'auteur : « need to improve data and indicators to complement GDP ».

ressources »⁵⁰². Dès lors, la Commission souligne le « besoin [...] d'indicateurs qui incorporent précisément des finalités sociales et environnementales (telles que l'amélioration de la cohésion sociale, l'accessibilité des biens et services de base, l'éducation, la santé publique et la qualité de l'air) et des pertes (par exemple l'augmentation de la pauvreté, du crime, la raréfaction des ressources naturelles) »⁵⁰³. De tels indicateurs sont pensés comme permettant de définir de nouveaux buts stratégiques pour faire suite à la Stratégie de Lisbonne (post-2010).

Différents indicateurs sont mentionnés : l'IDH, mais également l'ENA de la Banque mondiale, les travaux de l'OCDE dans le cadre du « Global Project on Measuring the Progress of Societies », ou encore l'empreinte écologique. Le document souligne le rôle des États membres, mais également de l'UE, notamment dans la mise en place d'indicateurs de développement durable. Enfin, une mention supplémentaire est encore faite à la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, dont le rapport est attendu cette année-là (en 2009).

Les directives à proprement parler sont au nombre de cinq : 1° Compléter le PIB avec des indicateurs sociaux et environnementaux ; 2° proposer une information proche du temps réel pour la prise de décision ; 3° fournir un *reporting* plus précis sur la distribution et les inégalités ; 4° développer un tableau de bord européen du Développement durable ; 5° étendre les comptes nationaux aux questions environnementales et sociales. Concernant le premier point, le document souligne l'insuffisance des indicateurs économiques traditionnels tels que le PIB, le chômage ou l'inflation pour rendre compte de la qualité de l'environnement ou des inégalités sociales. Des tableaux de bord d'empreinte, sur le mode de l'empreinte écologique, sont suggérés, avec pour nuance que leur échelle est limitée⁵⁰⁴ : la Commission encourage au développement d'un nouvel indicateur de pression environnementale qui rende compte à la fois du climat et usage de l'énergie, de la nature et de la biodiversité, de la pollution de l'air et de son impact sur la santé, de l'usage de l'eau et de sa pollution, ainsi que

⁵⁰² Traduction originale de l'auteur : « the crisis should also be taken as an opportunity to set our economy more firmly on the path to a low-carbon and resource-efficient economy ».

⁵⁰³ Traduction originale de l'auteur : « the need for more inclusive markers than just GDP growth; for indicators that concisely incorporate social and environmental achievements (such as improved social cohesion, accessibility and affordability of basic goods and services, education, public health and air quality) and losses (e.g. increasing poverty, more crime, depleting natural resources) ».

⁵⁰⁴ Sur ce sujet, le document renvoie au travail conjoint de l'OCDE et du *Joint Research Center* de la Commission européenne : *Handbook on Constructing Composite Indicators : Methodology and User Guide*.

de la production de déchets et de l'usage des ressources naturelles. Il s'agit de disposer d'un ou plusieurs index composites (« compréhensifs ») afin de les mettre en regard du PIB pour en distinguer les évolutions parallèles. La question de la qualité environnementale est également indiquée comme une piste à explorer et mettre en regard des dommages à l'environnement. Une autre piste est tracée en l'espèce des effets environnementaux des économies européennes hors Union européenne. Enfin, des indicateurs de qualité de vie et de bien-être sont demandés, comme autant d'indicateurs *d'outcome*⁵⁰⁵ à ajouter aux indicateurs *d'input*⁵⁰⁶.

Le second point est hautement valorisé et consiste en une demande d'accélération de la production des indicateurs sociaux et environnementaux afin d'améliorer la prise de décision politique : si le PIB et les indicateurs d'emploi sont publiés en quelques semaines, les données sociales et environnementales font l'objet d'un traitement beaucoup plus lent et sont souvent trop anciennes pour constituer une information opérationnelle lorsqu'elles sont publiées. La Commission européenne invite à explorer les pistes du *now-casting*, sorte d'estimation au présent faite sur la base des données collectées et de leurs tendances estimées. Les exemples donnés sont les données relatives aux gaz à effets de serre, qui pourraient prendre comme point de départ les statistiques énergétiques de court terme. De même, les données de l'*European labor force survey* sont publiées avec un délai systématique d'une demi-année, et celles relatives à la vie en bonne santé d'une année.

Outre ces questions de délais, le troisième point concerne les questions de distribution et d'inégalités. Le recours à l'enquête européenne EU-SILC est encouragé. Mais un travail précis sur les inégalités dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'espérance de vie et des revenus non monétaires (accès égal au logement, aux transports, aux services publics, aux infrastructures) est également réclamé. L'analyse encourage à lier social et environnemental, donnant l'exemple des populations les plus pauvres de l'UE qui polluent le

⁵⁰⁵ La discipline économique distingue couramment *input* et *output*, notamment dans les équations de production dans lesquelles le premier terme désigne les facteurs de production (par exemple le travail et le capital) et le second le produit (par exemple le Produit Intérieur Brut). Plus général, le terme *outcome* désigne les effets de l'opération de production, y compris en termes d'externalités.

⁵⁰⁶ Le document renvoie aux travaux de l'OCDE sur la satisfaction subjective, ainsi qu'aux productions de l'*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*.

moins, mais souffrent le plus de la pollution⁵⁰⁷. Le quatrième point relatif aux indicateurs de développement durable renvoie aux tableaux européens déjà produits sur le sujet (EU-SDI) et encourage à y ajouter des indicateurs de seuils environnementaux à ne pas dépasser, qui sont autant d'indicateurs d'alerte. Enfin, le dernier point est relatif à l'extension des comptes nationaux aux questions environnementales et sociales. Sur les premières, le document s'inspire des travaux déjà réalisés dans le cadre onusien — en particulier le SEEA développé conjointement par les Nations unies et l'OCDE (et dans le cadre duquel Walter Radermacher a joué un rôle clef, *cf. supra*) qui réalise une comptabilité environnementale des gaz à effets de serre et de la consommation de matières premières. Le document encourage à l'étendre au sein des États membres d'ici 2013 en y ajoutant la consommation d'énergie, la production de déchets, ou encore les subventions environnementales. La question de l'évaluation monétaire des « stocks de capital naturel » est également posée, avec pour point de référence les travaux du PNUE, dont le tableau de bord sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité permet selon la Commission de fixer des méthodes transnationales acceptées par tous. Une telle extension des comptes nationaux aurait pour but de permettre à l'UE comme à tous les États membres d'identifier les synergies et arbitrages entre objectifs de politiques publiques en termes de développement durable. Concernant la dimension sociale, ce sont les revenus disponibles des ménages, sur lesquels le système statistique européen travaillait alors, dont l'usage est encouragé. Le document conclut sur l'objectif consistant à faire des politiques publiques impulsées par les pays européens des outils pour améliorer le bien-être de la population, suivant un argumentaire que l'on retrouvera plus tard au sein de l'OCDE (*cf infra*) et appelle la multiplication de « données qui soient rigoureuses, [publiées] à temps, acceptées publiquement et qui couvrent toutes⁵⁰⁸ les questions essentielles »⁵⁰⁹.

À travers l'action de la Commission européenne, la conférence Beyond GDP agit donc sur les États membres de l'Union en touchant les professionnels de la production statistique. Son influence ne s'arrête pas là : elle sert également de point de référence pour le

⁵⁰⁷ « Addressing the social dimensions of environmental policy », étude commandée par la DG emploi, juillet 2008

⁵⁰⁸ Souligné dans le document.

⁵⁰⁹ Traduction de l'auteur : « future policies should be based on data that is rigorous, timely, publicly accepted and covers all the essential issues ».

gouvernement français et constitue l'un des maillons de la chaîne qui conduit à la mise en place de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi.

2° Promouvoir l'agenda du Beyond GDP auprès du gouvernement français : le rôle d'Enrico Giovannini dans la genèse de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi

La conférence européenne Beyond GDP joue donc un rôle matriciel pour les événements qui s'inscrivent dans la continuité de l'agenda des mesures du progrès social et économique. Ainsi, d'après Walter Radermacher : « J'ai participé à la conférence en 2007. C'était le point de départ de la première Commission Stiglitz organisée par Nicolas Sarkozy. Ils ont rendu leur premier rapport en 2009 ». D'après le statisticien allemand, le Président de la République français mandate donc plusieurs universitaires de renommée internationale afin de déployer en France un agenda déjà bien implanté dans les institutions supranationales. De ce point de vue, plusieurs acteurs se font en effet les relais de ce processus d'appropriation : notamment Enrico Giovannini.

Le *chief statistician* de l'OCDE joue ici un rôle clef. En 2007, suite à la conférence européenne, Enrico Giovannini est invité par le conseiller politique de la ministre des Finances française Christine Lagarde. Ce dernier lui suggère d'organiser une conférence sur la question du bonheur. Il nous raconte cette rencontre dans l'extrait d'entretien suivant :

Après la conférence d'Istanbul, j'ai déjeuné dans un restaurant italien à Paris avec l'un des conseillers de Christine Lagarde qui était à ce moment-là ministre des Finances en France. Pourquoi ne pas lancer en France une recherche sur la mesure du bonheur ? me demande-t-il. J'ai dit que ce n'était pas la bonne direction à prendre. Vous devriez suivre une voie différente. Le bonheur est une chose importante, mais ce n'est pas tout. Alors, elle m'a invité en septembre 2007 — octobre, novembre peut-être — pour parler durant un *lunch seminar* au Ministère devant ses conseillers. En janvier, Sarkozy a fait sa déclaration concernant la Commission Stiglitz et reprend la proposition que j'ai fait durant le *lunch seminar*. Au même moment, Jean-Paul Fitoussi faisait la même recommandation : il y a donc une sorte de convergence entre nos messages⁵¹⁰.

⁵¹⁰ Entretien avec Enrico Giovannini, Professeur à l'Université de Rome Tor Vergata, Visioconférence, le 20 novembre 2019. Traduction originale de l'auteur: « After the Istanbul Conference, I had a lunch at an Italian restaurant in Paris with one of the advisors of Christine Lagarde who was at that time Minister of Finances in France. "Why don't we launch for France a research on measuring happiness?" He said. I said it was not the right way to go. You should go following a different route. Happiness is important but is not everything. She invited me in September 2007 – October, November maybe – to give a speech during a lunch seminar at the Ministry to the advisors. In January Sarkozy made the declaration for the Stiglitz commission, the proposition I made in the lunch seminar. At the same time, Fitoussi was making the same recommendation. So there was sort of a convergence of messages ».

La même année, Enrico Giovannini rencontre l'équipe des conseillers de la ministre et leur livre son idée d'une pluralisation des mesures du progrès social et économique dans une perspective écologique. Très peu de temps après, la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi est lancée, ce qui dénote une convergence des messages délivrés par Enrico Giovannini et Jean-Paul Fitoussi.

La mise en œuvre de la Commission s'explique donc par un faisceau de causalité dont les fils sont multiples : la relation entre Jean-Paul Fitoussi et Nicolas Sarkozy y tient une place importante (*cf.* chapitre 2), mais le rôle d'Enrico Giovannini, notamment son plaidoyer auprès des équipes de Christine Lagarde, n'est pas négligeable, non plus que le sont, à l'échelle des institutions supranationales, la conférence européenne Beyond GDP ou la déclaration d'Istanbul.

L'action du statisticien italien ne se résume pas à cette réunion au ministère des Finances : il participe pleinement aux travaux de la Commission et fait partie des membres du groupe délimité par Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi et Amartya Sen. Le poids de l'OCDE est d'autant plus important avec la participation d'Enrico Giovannini qu'il peut s'appuyer sur plusieurs membres de la direction statistique de l'organisation, donc de l'équipe avec laquelle il travaille au quotidien, et qui vont quant à eux être nommés rapporteurs.

3° Le rôle de l'OCDE au sein de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi

L'analyse des archives de l'OFCE a le mérite de mettre en lumière le rôle décisif des rapporteurs dans le processus de la commission. Tous étaient issus de l'OFCE, l'INSEE ou OCDE. Par ailleurs, la frontière entre rapporteurs et chercheurs n'était que peu sensible durant les échanges de la commission, ainsi qu'en attestent les personnes interrogées appartenant à chacun des deux groupes. Parmi les institutions fournissant le contingent des rapporteurs, l'OCDE joue un rôle significatif, qu'évoque Enrico Giovannini dans l'extrait d'entretien suivant :

La Commission Stiglitz était organisée avec trois leaders de chacun des groupes de travail : comptes nationaux, qualité de vie, soutenabilité. J'étais le leader du premier. Il y avait trois rapporteurs : trois *chefs de division* de mon directoire à l'OCDE, donc nous avons beaucoup⁵¹¹ contribué. En fait [surtout

⁵¹¹ Enrico Giovannini insiste sur ce mot, que nous soulignons donc.

concernant les] conclusions finales... Nous avons joué un rôle très important dans l'écriture des recommandations qui ont finalement reçu l'aval de tout le monde⁵¹².

Enrico Giovannini se retrouve en charge du premier des trois groupes de travail de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, celui portant sur les comptes nationaux. Deux des rapporteurs de la commission sont des membres de la division qu'il dirige à l'OCDE : Paul Schreyer et Marco Mira d'Ercole. Le premier est le rapporteur principal du groupe animé par Enrico Giovannini, tandis que le second est rapporteur du second groupe, dont les travaux portent sur la mesure de la qualité de vie. Le trio prend dès lors une importance certaine au moment de l'écriture des conclusions finales du rapport. En particulier, les recommandations écrites à la fin du rapport n'étaient initialement pas prévues, mais ont été rajoutées sur leur idée.

⁵¹² Entretien avec Enrico Giovannini, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur: « Stiglitz Commission was established with three leaders on different working groups: national accounts, quality of life, sustainability. I was the leader of the first one. There were three rapporteurs: three heads of division in my directorate of the OECD – so we contributed a lot. In fact, the final conclusions ... we played a very important role in writing the recommendations that were finally agreed by everybody ».

Encadré n° 4.1 : Les douze recommandations du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi

De la production au bien-être

Recommandation n° 1 : Dans le cadre de l'évaluation du bien-être matériel, se référer aux revenus et à la consommation plutôt qu'à la production.

Recommandation n° 2 : Mettre l'accent sur la perspective des ménages.

Recommandation n° 3 : Prendre en compte le patrimoine en même temps que les revenus et la consommation.

Recommandation n° 4 : Accorder davantage d'importance à la répartition des revenus, de la consommation et des richesses.

Recommandation n° 5 : Élargir les indicateurs de revenus aux activités non marchandes

Le bien-être est pluridimensionnel

Recommandation n° 6 : La qualité de la vie dépend des conditions objectives dans lesquelles se trouvent les personnes et de leurs « capacités » (capacités dynamiques). Il conviendrait d'améliorer les mesures chiffrées de la santé, de l'éducation, des activités personnelles et des conditions environnementales. En outre, un effort particulier devra porter sur la conception et l'application d'outils solides et fiables de mesure des relations sociales, de la participation à la vie politique et de l'insécurité, ensemble d'éléments dont on peut montrer qu'il constitue un bon prédicteur de la satisfaction que les gens tirent de leur vie.

Recommandation n° 7 : Les indicateurs de la qualité de la vie devraient, dans toutes les dimensions qu'ils recouvrent, fournir une évaluation exhaustive et globale des inégalités

Recommandation n° 8 : Des enquêtes devront être conçues pour évaluer les liens entre les différents aspects de la qualité de la vie de chacun, et les informations obtenues devront être utilisées lors de la définition de politiques dans différents domaines

Recommandation n° 9 : Les instituts de statistiques devraient fournir les informations nécessaires pour agréger les différentes dimensions de la qualité de la vie, et permettre ainsi la construction de différents indices

Recommandation n° 10 : Les mesures du bien-être, tant objectif que subjectif, fournissent des informations essentielles sur la qualité de la vie. Les instituts de statistiques devraient intégrer à leurs enquêtes des questions visant à connaître l'évaluation que chacun fait de sa vie, de ses expériences et priorités.

Pour une approche pragmatique de la mesure de la soutenabilité

Recommandation n° 11 : L'évaluation de la soutenabilité nécessite un ensemble d'indicateurs bien défini. Les composantes de ce tableau de bord devront avoir pour trait distinctif de pouvoir être interprétées comme des variations de certains « stocks » sous-jacents. Un indice monétaire de soutenabilité a sa place dans un tel tableau de bord ; toutefois, en l'état actuel des connaissances, il devrait demeurer principalement axé sur les aspects économiques de la soutenabilité

Des indicateurs physiques des pressions environnementales

Recommandation n° 12 : Les aspects environnementaux de la soutenabilité méritent un suivi séparé reposant sur une batterie d'indicateurs physiques sélectionnés avec soin. Il est nécessaire, en particulier, que l'un d'eux indique clairement dans quelle mesure nous approchons de niveaux dangereux d'atteinte à l'environnement (du fait, par exemple, du changement climatique ou de l'épuisement des ressources halieutiques).

Dans le même temps, ce travail d'écriture a été l'occasion pour le trio de l'OCDE de mettre en avant leur propre conception du sujet. Autrement dit, les trois représentants de l'organisation prennent une certaine importance dans le processus de transcription des échanges de la commission sous la forme d'un rendu écrit d'une part, et de recommandations opératoires à l'intention des membres d'instituts statistiques nationaux d'autre part.

Après les prises de position publiques et formelles de la Déclaration d'Istanbul et de la conférence européenne Beyond GDP, plusieurs acteurs se donnent pour mission de produire diverses recommandations afin de passer des paroles aux actes, des engagements formels au renouvellement de la production statistique. Ainsi la Commission européenne se fait-elle le relais de la conférence et produit-elle une feuille de route destinée aux producteurs de statistiques européens et nationaux. De même, l'OCDE intervient dans la genèse de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi par l'intermédiaire d'Enrico Giovannini, mais également durant le déroulement de celle-ci en participant activement à la production du rapport. Les recommandations exécutives en termes de production statistique qui introduisent le document sont ainsi le résultat de l'action du statisticien italien et de son équipe.

La question de la mesure du progrès social et économique dans un monde aux ressources finies fait l'objet d'une mise à l'agenda transnationale avant même que la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi ne s'en saisisse. Plusieurs agendas parents qui émergent à l'OCDE et aux Nations unies se rejoignent dans l'idée d'un dépassement du PIB. La Déclaration d'Istanbul comme la conférence européenne Beyond GDP marquent l'établissement d'un agenda transnational de mise en mesure de la qualité de vie et de la soutenabilité environnementale. Un tel agenda ne reste pas lettre morte et conduit diverses instances supranationales à produire des recommandations en matière de production statistique : la Commission européenne cherche à transformer le système statistique européen tandis que l'OCDE cherche à aiguiller les travaux de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Si cette dernière ne marque pas le point de départ des travaux relatifs aux indicateurs alternatifs dans les instances supranationales, les acteurs de ce *monde* la présentent comme un point de rupture. Ainsi, celle-ci a conduit à un renouvellement des pratiques de production statistique au sein de plusieurs instituts statistiques à l'action déterminante : l'INSEE, Eurostat et l'OCDE.

II — La circulation des pratiques statistiques et l'effet de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi sur les instituts statistiques : INSEE, Eurostat, OCDE

La controverse sur la mesure de la richesse ne naît pas de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Néanmoins, cette dernière exerce une influence forte sur l'INSEE, Eurostat et l'OCDE : ceux-ci réservent au « rapport [...] un accueil qui est allé au-delà de[s] espérances » du trio organisateur (Lebaron et Weber 2010). Si les instituts modifient légèrement la collecte des données, c'est surtout leurs cadres théoriques et indicateurs de référence qui changent. Outre l'OCDE, l'INSEE a également fourni son contingent de rapporteurs à l'occasion de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. L'institut prend acte du rapport produit par le groupe et modifie certaines de ses pratiques de production statistique en conséquence. Néanmoins, il voit son action limitée par l'absence de budget supplémentaire alloué à la production de nouvelles enquêtes (A). À l'échelle européenne également, le rapport a donné lieu à des transformations dans les pratiques d'enquête statistique, notamment via la mise en place de plusieurs groupes d'étude sur les mesures du progrès social et de la soutenabilité environnementale, dont émanent diverses productions, telles que le rapport *Quality of Life* mis en place par Walter Radermacher à Eurostat (B). L'OCDE également connaît une inflexion de ses pratiques d'analyse statistique : l'organisation prend ainsi appui sur le rapport issu de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi afin de refondre son « cadre théorique » fondamental et de proposer de nouveaux indicateurs de bien-être (C).

A – La prise en compte des résultats de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi par l'INSEE

La remise officielle du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi à la Sorbonne le 14 septembre 2009 donne lieu à un discours du président de la République Nicolas Sarkozy dont le contenu se veut une invitation au renouvellement en profondeur de la production statistique, afin de remplacer la « boussole » du PIB par une batterie d'indicateurs renouvelés. Néanmoins, si le rapport circule effectivement au sein du gouvernement et de l'administration centrale de l'État, il n'y laisse aucune empreinte perceptible (1), exception faite de l'INSEE, qui fait de la mise en place des recommandations du rapport l'occasion d'une refonte de plusieurs enquêtes statistiques et d'une réorientation de certaines analyses (2). Malgré cette réelle prise en compte de la réflexion élaborée par le groupe d'économistes, la mise en œuvre

profonde des recommandations formulées dans le cadre du document (notamment par les rapporteurs de l'OCDE⁵¹³) est limitée par l'absence d'une allocation budgétaire substantielle qui serait dédiée à la conduite de nouvelles enquêtes (3).

1° Un discours présidentiel enthousiaste, mais une prise en compte essentiellement symbolique

Si nous nous sommes intéressés en premier lieu à la production du rapport (cf. chapitre 2), sa réception importe tout autant pour saisir les effets qu'il a pu avoir (et ne pas avoir) sur les mondes de la statistique et de la politique économique. Plusieurs documents permettent de caractériser cette réception par le pouvoir politique : la préface signée de la main du président de la République qui ouvre le livre issu du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi reproduit en effet le discours que celui-ci prononce à la Sorbonne. À cette occasion, il insiste notamment sur le lien entre l'information chiffrée des indicateurs et les comportements qui en découlent, mentionnant le lien entre critères de mesure et choix de civilisation. Il illustre son propos en donnant plusieurs exemples : la mesure du travail domestique, la place du temps de loisirs, les risques d'accident, le coût écologique de la production économique, et met en garde contre les destructions générées par la poursuite incessante de la croissance. Il formule le problème à l'origine de la commission comme suit : « Le problème vient de ce que le monde, la société, l'économie ont changé et que la mesure n'a pas assez changé », déclaration qu'il fait suivre d'une invitation à repenser politiquement les finalités de l'économie.

Le discours du Président de la République insiste tout particulièrement sur la dimension politique de ce rapport :

[...] C'est dire que ce rapport, dans les circonstances d'aujourd'hui, n'a pas qu'une importance technique. Il a aussi une importance politique. Je le dis pour que ce soit bien clair : réunir cette Commission, recevoir ce rapport, est pour moi un acte politique. Je veux dire un acte qui engage la responsabilité politique. Un acte qui engage la France⁵¹⁴.

⁵¹³ Cf *supra*.

⁵¹⁴ Discours tenu par Nicolas Sarkozy à la Sorbonne le 14 septembre 2009, reproduit dans la préface de l'ouvrage *Richesse des nations et bien-être des individus* (Stiglitz, Sen et Fitoussi 2009).

Pour autant, et malgré ce discours, il semble délicat de retrouver la trace des idées avancées par le rapport dans les politiques publiques impulsées par le président de la République à partir de 2009. Par exemple, les velléités régulatrices que l'on trouve en filigrane de ce discours semblent n'avoir pas trouvé de débouché pratique très significatif dans la gestion du problème écologique.

Si l'intention du rapport se borne explicitement à la promotion d'une « politique statistique » renouvelée⁵¹⁵, on peut considérer que les effets ont été tout autant limités dans ce domaine spécifique. En termes de politiques publiques, nul financement supplémentaire n'a été dégagé pour développer de nouvelles enquêtes, produire de façon systématique de nouveaux indicateurs ou rapprocher les occurrences de publication des données en matière sociale et environnementale, par exemple. Au contraire, la période est marquée par des coupures budgétaires dans les services publics de production statistique⁵¹⁶. C'est pourtant précisément cette limite financière qui contraint la possibilité d'études plus systématiques ouvrant vers des réorientations de la politique économique.

Autrement dit, l'action politique qui découle de la remise de ce rapport semble essentiellement prendre place sur le plan discursif. Lors de sa prise de parole, le président de la République explique ainsi :

Le débat sur les conclusions de ce rapport, la France l'ouvrira partout. Elle le mettra à l'ordre du jour de toutes les réunions internationales, de toutes les rencontres, de toutes les discussions qui ont pour objectif la construction d'un nouvel ordre économique, social, écologique mondial. Elle se battra pour que toutes les organisations internationales modifient leurs systèmes statistiques en suivant les recommandations de la Commission. Elle proposera à ses partenaires européens que l'Europe donne l'exemple en les mettant en œuvre. Elle adaptera son propre appareil statistique en conséquence⁵¹⁷.

De ce point de vue, en effet, l'essentiel de l'effort porté par l'État français consistera à diffuser le rapport et communiquer sur les recommandations auxquelles il aboutit. D'après Jean-Paul Fitoussi⁵¹⁸, dès le lendemain de sa remise officielle, Christine Lagarde le fait circuler à tous ses collaborateurs ainsi qu'à l'ensemble de l'administration du ministère de l'Économie et des Finances. Autrement dit l'effet symbolique est fort. Plus encore, le rapport deviendra un élément central des directives élaborées à l'intention de l'INSEE et aux missions de l'institut

⁵¹⁵ Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, *op. cit.*, p. 10.

⁵¹⁶ À ce sujet, voir notamment le verbatim de Sébastien Keiff dans le chapitre 5, qui décrit la dévitalisation de la statistique publique territoriale.

⁵¹⁷ Discours tenu à la Sorbonne, *op. cit.*

⁵¹⁸ Entretien réalisé le 3 décembre 2019.

statistique s'ajoutera la charge d'élaborer des réponses en termes de production statistique en coopération avec des instances supranationales : notamment l'Union européenne et l'OCDE. De ce point de vue néanmoins, et comme démontré plus haut, la dynamique était déjà enclenchée dans de telles instances, et l'action de la France en la matière se greffe sur celle-ci plutôt qu'elle ne l'initie.

L'effet de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi en France passe donc essentiellement par la mise en circulation du rapport et l'insistance de l'État sur la nécessité de mettre en œuvre ses recommandations. De ce point de vue, le rôle de l'INSEE, dont six membres avaient participé à l'élaboration du rapport, est central⁵¹⁹. En effet, l'institut va s'approprier ces recommandations en modifiant plusieurs de ses pratiques d'enquête statistique et d'analyse.

2° La transformation des pratiques statistiques au sein de l'INSEE : une mise en œuvre réelle, mais partielle des recommandations issues de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi

L'INSEE a modifié l'analyse du contenu de plusieurs enquêtes déjà réalisées. Le revenu et l'épargne des ménages ont par exemple été décomposés suivant les recommandations n° 2 et 3 du rapport, et les revenus ont été ventilés par quintiles pour rendre compte des inégalités, suivant la recommandation n° 4. En 2010, une étude a été commandée sur la situation du mal-logement pour rendre compte d'une dimension de la qualité de vie souvent ignorée par la statistique. La même année, une estimation du « capital humain » a été proposée pour la France. Idem concernant le « capital social », au sens de Putnam⁵²⁰, dont une mise en forme a été proposée à partir du dépouillement de l'enquête internationale SILC. Concernant la soutenabilité environnementale, un nouveau tableau de bord d'indicateurs physiques et de pression environnementale a été proposé en 2011 par le SOeS et le CGDD et des améliorations ont été proposées pour l'indicateur d'empreinte carbone. Diverses applications possibles du rapport dans le travail statistique de l'INSEE sont proposées dans un document (Clerc et al. 2010). Si l'INSEE n'applique donc pas nécessairement point par point toutes les recommandations du rapport, il en met en œuvre un certain nombre. Il s'agit

⁵¹⁹ Il s'agit de Jean-Philippe Cotis, Jean-Etienne Chapron, Didier Blanchet, Pierre-Alain Pionnier, Laurence Rioux et Vincent Marcus. cf. chapitre 2.

⁵²⁰ Pour rappel, Robert Putnam faisait partie des membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Son article de référence sur le concept de « capital social » date de 1995.

également pour l'institution de recadrer analytiquement plusieurs des travaux de mesure qu'elle met en œuvre afin d'en montrer la cohérence avec le rapport. D'après Jean Gadrey, ces démarches démontrent que « le rapport continue à exercer une influence sur les programmes des statistiques et indicateurs, en France et à l'étranger » : il salue une « réelle avancée », qui « relativis[e] plus nettement des options sur lesquelles [le FAIR avait] de fortes réserves » (Gadrey 2010)⁵²¹.

En plus des éléments mentionnés ci-dessus, Didier Blanchet nous explique quelles directions nouvelles dans la production des enquêtes ont découlé de la prise en compte du rapport, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

Sur les enquêtes ce qui a été fait assez facilement ça a été de rajouter des questions de type bien-être subjectif, ce qu'on ne faisait pas trop jusque-là. Ça, ce n'est pas extrêmement coûteux. On a aussi ça dans une enquête — je ne connais pas trop le domaine — qui est plutôt financée par le CEPREMAP⁵²², qui en fait un gros usage. On a aussi le modèle de bien-être subjectif, réalisé à partir d'une enquête téléphonique auprès des ménages, ça a été un des volets. Il y a peut-être aussi des enquêtes plus spécifiques qui ont été mises en œuvre, ça je ne sais pas... L'enquête Sécurité, je ne sais pas si celle-là elle existait avant ou pas, mais son développement a été lié à ça⁵²³.

Afin de faire écho aux recommandations du rapport, l'INSEE modifie donc plusieurs enquêtes à la marge et puise dans les ressources de laboratoires comme le CEPREMAP. C'est notamment au sujet du bien-être subjectif que les enquêtes sont modifiées, dans la mesure où l'ajout de questions nouvelles à des enquêtes déjà existantes et réalisées sur une base régulière représentait pour l'institution un coût négligeable. Par ailleurs, différentes enquêtes voient leur développement accéléré par la remise du rapport, comme par exemple l'enquête Sécurité.

⁵²¹ Article du blogue « Debout ! » de Jean Gadrey, hébergé par le site d'*Alternatives économiques*, le 22/06/2010, URL :<https://blogs.alternatives-economiques.fr/gadrey/2010/06/22/suites-du-rapport-stiglitz-une-belle-avancee-de-l-insee> (consulté le 02/10/2022).

⁵²² Le CEPREMAP (Centre Pour la Recherche EconOMique et ses APplications) est un laboratoire de recherche fondé en 1967 et aujourd'hui dirigé par l'économiste Daniel Cohen. Il produit diverses études économiques à l'interface du monde académique et de l'administration française. Les approches en termes de bien-être subjectifs y ont trouvé en France un terrain particulièrement favorable à leur développement.

⁵²³ Entretien avec Didier Blanchet, Directeur des études et synthèses à l'INSEE, par téléphone, le 7 mai 2020.

Encadré n° 4.2 : Didier Blanchet

Diplômé de l'école Polytechnique, Didier Blanchet s'intéresse durant sa formation d'ingénieur à la sociologie du travail, avec une perspective quantitative. Il rejoint l'INED en tant que chercheur et travaille sur des thématiques à la jonction de l'économie et la sociologie : notamment les retraites et l'économie du développement. Il y réalise une thèse en démographie économique et historique, qui porte sur les modèles de croissance et d'équilibre du marché du travail. Ses travaux ont dès lors d'emblée une « coloration long-termiste ». Il rencontre la question du PIB assez tôt en interrogeant le rôle de la croissance démographique dans le développement économique. Il rejoint ensuite l'INSEE pour travailler sur les politiques sociales. Il rejoint le département emploi et revenus d'activité, au sein duquel son travail consiste à produire des statistiques sur l'emploi, le chômage, les salaires. Il reconnaît n'être que rarement en contact avec la comptabilité nationale jusque-là. Alors à la tête du département des études, il lit le travail de Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, et entreprend un travail de comparaison internationale des facteurs de croissance qui intègre *in fine* des indicateurs alternatifs. C'est en tant que directeur du département des études qu'il rejoint la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi en 2008, représentant dès lors l'INSEE aux côtés de Jean-Etienne Chapron, Jean-Philippe Cotis, Pierre-Alain Pionnier, Laurence Rioux et Vincent Marcus.

Néanmoins, la réception des données relatives à la satisfaction subjective n'est pas exempte de résistance de la part des statisticiens nationaux comme le démontre l'échange suivant :

Félicien Pagnon : Il y a un article dans lequel vous mentionniez une batterie d'indicateurs qualitatifs complémentaires. Ça correspond au modèle du CEPREMAP ?

Didier Blanchet : Non, eux c'est très bien-être subjectif. C'est Claudia Senik⁵²⁴ qui est à l'origine de ça. Les trucs à la Layard⁵²⁵. Moi l'usage que j'ai, enfin c'est ce que je dis dans le papier avec Fleurbaey, moi c'est notamment dans les approches du type revenu équivalent. En fait on en a besoin pour donner des équivalents monétaires à des choses pour lesquelles on ne le fait pas spontanément. Ensuite ce qu'on peut faire c'est des modèles de régression qui régressent sur des indicateurs monétaires, le taux de chômage, l'espérance de vie... Tout ça pour donner des évaluations monétaires de ces choses-là⁵²⁶. [...] C'est plutôt ça l'usage que je fais des indicateurs subjectifs. Je suis plutôt porté sur l'effectif. J'ai plutôt tendance à voir de l'intérêt dans tout. Mais effectivement les indicateurs subjectifs on peut soit les prendre tels quels en disant voilà c'est des choses qui permettent de détecter à l'avance où auraient été les Gilets jaunes. Ou alors ça peut servir pour alimenter d'autres façons de considérer le bien-être⁵²⁷.

⁵²⁴ Professeure d'économie à Sorbonne Université et à l'École d'Économie de Paris, Claudia Senik est spécialiste des questions de bonheur et dirige au CEPREMAP l'Observatoire du Bien-Être.

⁵²⁵ Diplômé de Cambridge et de la LSE, ancien conseiller économique de Tony Blair et aujourd'hui membre de la chambre des Lords, Richard Layard est un économiste britannique spécialiste d'économie du bonheur. Il défend notamment les approches subjectives du bonheur et plus spécifiquement encore les approches cardinales du phénomène, qui reposent sur les déclarations des individus auxquels il est demandé de classer leur état de bonheur sur une échelle graduée. Une telle approche se distingue par exemple de celle du U-Index développée par Kahneman et Krueger en 2006, qui procède de manière similaire, mais demande aux individus sondés d'évaluer leur bonheur durant différents moments de leur vie (périodes, événements, etc.) pour ensuite les classer relativement les uns aux autres : la démarche est donc supposée ordinale et permettrait d'éviter les écueils des approches cardinales, tout en ouvrant la possibilité de comparaisons interpersonnelles.

⁵²⁶ Je mentionne à mon interlocuteur les travaux de Romina Boarini de l'OCDE sur ce sujet. cf. « What Makes for a Better Life?: the determinants of Subjective Well-Being in OECD Countries – Evidence from the Gallup Poll », 2012, *OECD Statistics Working Papers*.

⁵²⁷ Entretien avec Didier Blanchet, *op. cit.*

La formation à la statistique des administrateurs de l'INSEE leur fait donc développer une relative résistance à l'approche « subjective » « à la Layard », tendance que me confirmeront d'autres enquêtés tels que Claire Plateau ou Éva Sas⁵²⁸. Didier Blanchet nous explique qu'il « voit de l'intérêt dans tout », autrement dit que ce sont les motivations rationnelles des populations étudiées par la statistique qui lui semblent pertinentes au premier chef. Aux usages de ces indicateurs associés à l'idée de révéler les mécontentements (« détecter à l'avance où auraient été les Gilets jaunes »), il préfère l'usage de ces indicateurs comme d'un point de comparaison afin de déterminer « l'équivalent monétaire » de diverses dimensions de la vie comme le chômage ou l'espérance de vie⁵²⁹. Au sujet de la désagrégation des comptes des ménages, notre interlocuteur poursuit :

Sinon ce que je vous ai dit sur les comptes désagrégés par catégorie, en fait ça consiste en... on prend les comptes nationaux, on répartit les ménages par quintile de revenu, des choses comme ça, et on essaie d'imputer les différents postes et de prendre des ménages au sens de la comptabilité nationale : on calcul des taux d'épargne, etc. en allant chercher les données des enquêtes budget des familles, mais également les revenus fiscaux, sociaux, etc. Donc on ne fait pas d'enquête nouvelle pour ça, mais on utilise les enquêtes existantes pour essayer de ventiler à un niveau fin du PIB. On peut aussi voir ça comme une opération de recalage des résultats de ces enquêtes sur la comptabilité nationale⁵³⁰.

Ainsi, les recommandations relatives à l'analyse des comptes des ménages sont également réalisées à partir de données déjà collectées par l'INSEE. Plutôt que de produire de nouvelles enquêtes, les statisticiens utilisent les résultats de celles qui sont déjà menées et les « ventilent » secteur de production par secteur de production, en s'appuyant sur les travaux du département des comptes nationaux. L'approche par les ménages permet une vision plus « réaliste » du comportement de la population française en matière de consommation ou d'épargne par exemple. Mon interlocuteur à ce sujet me renvoie notamment aux travaux de Jérôme Accardo de l'INSEE⁵³¹, qui mentionne également la question des indicateurs subjectifs et de leur usage par les statisticiens nationaux.

L'INSEE infléchit donc la direction de ses analyses et ajoute diverses dimensions à ses enquêtes concernant les deux premiers pans du rapport Stiglitz : d'une part le dépassement des problèmes classiques liés au PIB, notamment à travers une approche des dimensions

⁵²⁸ cf. chapitre 7.

⁵²⁹ Cf chapitre 2, notamment dans les travaux de Marc Fleurbaey.

⁵³⁰ Entretien avec Didier Blanchet, *op. cit.*

⁵³¹ Cf Jérôme Accardo, « Compléter le PIB : quelques contributions récentes de la statistique sociale », *Économie et Statistiques*, n° 517-518-519, p. 25-39.

économiques par les ménages, et d'autre part la question du bien-être dans ses différentes dimensions, y compris subjectives. Néanmoins, la troisième thématique du rapport, celle du développement durable, ne fait pas l'objet d'une appropriation aussi intense par l'institution, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

Félicien Pagnon : Il y a aussi une autre dimension qui renvoie à ce dont on parlait tout à l'heure. C'est le fait qu'il y ait des indicateurs de pression environnementale qui ont été ajoutés à la batterie des indicateurs du développement durable, pendant la révision de la SNDD⁵³² vers 2010. L'INSEE a pris part à ça ?

Didier Blanchet : Encore une fois, il y a un partage du travail entre nous et le CGDD⁵³³, les services de la donnée et des études statistiques là. Enfin vous connaissez les termes. Il y a l'INSEE et il y a les services ministériels : la DARES pour le travail, la DREES pour le social et pour l'environnement le SOES, c'est les services ministériels.

Félicien Pagnon : Ce sont des enquêtes séparées en fait ?

Didier Blanchet : Oui après on doit sans doute leur fournir des données pour les échantillonnages. Et on travaille en collaboration. Mais... y a moins ça que dans des domaines comme le marché du travail. Entre nous et la DARES, c'est un peu *fifty-fifty*. C'est quand même nous les producteurs de l'enquête emploi. C'est beaucoup plus intégré quoi. Alors que dans le domaine environnemental on n'a pas une source à nous qui ferait qu'on serait coproducteurs de la stat sur le domaine avec le CGDD. Donc c'est vrai que c'est un peu différent. Alors qu'avec la DREES on a l'enquête santé, on cogère sur les aspects redistribution, un modèle de microsimulation... Donc il y a plus d'intégration avec la DARES et la DREES qu'avec l'aspect environnemental. Si on avait les moyens je serais partant pour qu'on en fasse beaucoup plus⁵³⁴.

Le travail sur les dimensions environnementales est donc bien moins collaboratif que celui concernant les données de santé ou d'emploi. Didier Blanchet nous explique par exemple que le travail avec la DARES se fait à proportions égales entre les deux institutions, notamment par l'INSEE produit une enquête emploi dont la DARES⁵³⁵ utilise les données. Dans le cas de la santé, l'INSEE prend en charge l'analyse des phénomènes de redistributions et gère les microsimulations, quand la DREES⁵³⁶ effectue le reste des analyses. En revanche, dans le cas du SOEs⁵³⁷ et du CGDD, qui sont en charge des dimensions environnementales, l'échange de

⁵³² Révision de la Stratégie Nationale du Développement durable, un agenda assorti d'indicateurs variés d'objectifs et de suivi indiquant la progression de la France dans diverses dimensions environnementales.

⁵³³ Commissariat général au Développement durable.

⁵³⁴ Entretien avec Didier Blanchet, *op. cit.*

⁵³⁵ *cf.* chapitre 1.

⁵³⁶ Créée en 2006, la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) dépend du ministère de la Santé et de la Prévention, et plus généralement des ministères en charge des questions sociales et de santé.

⁵³⁷ *cf.* chapitre 3.

données et la division du travail sont bien moindres. Dans le cas spécifique de l’empreinte carbone en revanche, les collaborations sont plus étroites, comme l’indique l’extrait suivant :

Félicien Pagnon : Dernière chose, j’avais vu que l’empreinte carbone avait été implémentée dans certaines enquêtes ? Mais ce sont celles que vous faites auprès des ménages ou c’est à partir d’autres bases de données ?

Didier Blanchet : Le contenu en carbone, je sais comment c’est calculé. Mais pareil je vous donne un exemple de dossier qu’on avait porté, une collaboration entre comptes nationaux et gens de l’IFEN⁵³⁸. Là il y avait de la collaboration. On a fait de la combinaison de sources. De leur côté eux ont des choses pour montrer que telle ou telle activité correspond à tel niveau d’émission de gaz à effets de serre, et pour savoir quelle catégorie de Français roule en voiture chaque année du coup on utilise plutôt l’enquête transports, qui vient de chez nous : c’est de la combinaison de sources⁵³⁹.

Outre la problématique relative à la division du travail de production statistique, Didier Blanchet invoque à son tour l’argument du contexte international qui pèse sur la production du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi comme sur sa réception par l’INSEE : ainsi la question du développement durable s’efface au profit d’autres dimensions du fait de la crise économique mondiale et de la récession généralisée. La thématique ne réémergera que plus tard, avec la « seconde commission Stiglitz » (*cf infra*).

L’INSEE modifie donc plusieurs de ses pratiques d’enquête et d’analyse afin de répondre aux exigences formulées dans le cadre du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. Plusieurs projets étaient déjà en cours et ne font qu’être reformulés dans le sens d’une prise en compte du document. En revanche, plusieurs recommandations formulées par le groupe d’économistes bousculent plus l’institution et la poussent à transformer ses pratiques, notamment au regard de la prise en compte du bien-être subjectif. Néanmoins, ces diverses mutations du travail de l’INSEE sont drastiquement limitées par le manque de moyens : la « politique statistique » esquissée se confronte à l’absence de nouvelles lignes budgétaires.

⁵³⁸ Créé en 1991, l’Institut Français de l’Environnement (IFEN) met ses compétences au service du ministère de l’Environnement (aujourd’hui ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires).

⁵³⁹ Entretien avec Didier Blanchet, *op. cit.*

3° Les limites budgétaires d'un renouvellement de la statistique publique : la mesure du bien-être a un coût

L'un des points qui limitent le degré d'appropriation du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi est le coût budgétaire pour l'INSEE de la mise en œuvre de ses recommandations. Ainsi, la production comme l'analyse statistique ont un coût non négligeable, qui n'a pas été pris en compte par l'exécutif. Si une partie du travail d'analyse demandé dans le rapport peut être effectué à partir de données existantes, la majorité des éléments impliquent la production de nouvelles enquêtes ou l'adjonction de questions aux questionnaires déjà existants⁵⁴⁰. Il ne s'agit pas tant de produire des indicateurs synthétiques en agrégeant des données que de produire des chiffres nouveaux. De la même manière, l'exigence consistant à rapprocher les délais de publication des statistiques et d'en rapprocher les échéances de parution est-elle aussi très coûteuse⁵⁴¹. Cela implique de recourir à des techniques d'estimation complexes et de compiler rapidement des données : un tel travail existe pour le PIB dont la publication et le commentaire sont trimestriels (et reposent là encore sur des estimations, corrigés *ex post*), mais cette trimestrialisation a un coût significatif⁵⁴². Enfin, un dernier poste de dépense budgétaire important qu'implique la mise en œuvre des recommandations du rapport réside dans la simple affectation du temps de travail des statisticiens à l'analyse des « nouvelles mesures de la performance économique et du progrès social » : une telle tâche implique un travail actif et donc un arbitrage avec d'autres tâches demandées au personnel de l'INSEE.

Autrement dit, répondre aux attentes formulées par les économistes de la Commission implique pour les statisticiens de l'INSEE un surcroît de travail considérable : de

⁵⁴⁰ D'après le rapport conjoint du CAE et du conseil d'expertise allemand, « le coût annuel des statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) représente environ 3 millions d'euros pour environ 60 questions. Pour évaluer approximativement le coût lié à l'ajout d'une question supplémentaire, il faut calculer le coût potentiel d'une question, soit 50 000 euros. Il est tout aussi coûteux d'accroître le nombre de personnes interrogées afin d'améliorer la qualité des enquêtes : il faudrait ainsi investir environ 3 millions d'euros pour passer de 28 000 à 30 000 sondés ». *cf. infra* encadré n° 4.4.

⁵⁴¹ Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur : « On travaille avec une matière qui est instable. Y aussi ce fantasme sur les comptes nationaux que toutes les données fiscales remontent et qu'à la fin du trimestre on appuie sur un bouton et que ça fait une addition. Alors qu'on glane des infos de droite et de gauche et faut arbitrer entre elles ». Concernant le travail quotidien de production statistique, notamment des chiffres du PIB, voir la thèse de Quentin Dufour soutenue en 2019, *op. cit.*

⁵⁴² Aujourd'hui diverses techniques d'estimation sont en cours de développement qui pourraient raccourcir les délais de publication concernant un certain nombre de données sans rien ôter à la qualité des estimations réalisées, comme la méthode du *now-casting*, qui à la différence du *forecasting* concerne des données actuelles. De telles méthodes sont à l'étude à l'École d'Économie de Paris, sous la direction de François Bourguignon et de Marc Fleurbaey notamment.

nouvelles enquêtes, un effort d'actualisation des données et une allocation de leur temps à l'analyse de ces nouvelles données, afin de produire une information de qualité. Sans budget supplémentaire, c'est *in fine* un arbitrage entre enquêtes qui se dessine.

Au sujet de la question budgétaire, Jean-Philippe Cotis, membre du groupe de la Commission et alors Directeur général de l'INSEE, oppose la question budgétaire aux journalistes qui l'interrogent sur les suites données par les statisticiens au rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. Selon lui, l'application stricte des recommandations de la commission en termes de production d'indicateurs est « extrêmement coûteuse »⁵⁴³. Il ajoute : « le budget de l'INSEE reste inchangé [...] et je n'ai pas d'indications qu'il va brutalement augmenter à l'avenir ». Autrement dit, les appels à la production de nouvelles enquêtes formulées par le chef de l'exécutif semblent ne pas trouver d'écho particulier en termes budgétaires.

La dépêche AFP dans laquelle s'exprime Jean-Philippe Cotis invoque également la position du « Comité de défense de la statistique publique, composé d'agents et de syndicats (INSEE, DARES, DREES, etc.) » relative au coût financier de la production statistique. Celui-ci souligne ainsi :

Le risque [est] fort de se trouver confrontée à une équation insoluble : demande croissante, moyens en baisse, désorganisation⁵⁴⁴ [impliquant] des choix qui nous semblent inacceptables [:] soit produire, en réponse au rapport Stiglitz, des informations de qualité médiocre, soit s'orienter vers la production d'indicateurs de qualité, cherchant sérieusement à mieux appréhender le bien-être, et abandonner d'autres travaux et publications⁵⁴⁵.

La dichotomie entre annonces présidentielles et arbitrages budgétaires est ainsi présentée comme une « équation » entre demande publique de nouvelles statistiques et absence de budget pour ce faire. Suivre les orientations du rapport Stiglitz sans allouer de fonds à la production de nouvelles enquêtes comporterait pour les statisticiens de l'INSEE le risque de se détourner « d'autres travaux et publications ».

Au sujet des délais de publication, Jean-Philippe Cotis indique que la publication des nouveaux indicateurs ne se fera pas sur une base régulière, et encore moins trimestrielle, comme les chiffres du PIB. Il explique ainsi, dans la même dépêche AFP : « Ça n'a pas de sens

⁵⁴³ Dépêche AFP du 17 novembre 2009.

⁵⁴⁴ Le comité politise la question budgétaire en liant hausse de la demande de nouvelles statistiques et « baisse des effectifs [de statisticiens] [...] liée au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux (comme l'ensemble des services publics) ».

⁵⁴⁵ Dépêche AFP, *op. cit.*

de publier ça tous les trois mois. Ce n'est pas le bon tempo ». Il indique également qu'« [i]l n'y aura pas d'indicateur unique [mais] une panoplie, un spectre d'indicateurs qui permet de capter [la notion de bien-être]⁵⁴⁶ ». Au sujet de la soutenabilité environnementale, il se montre critique envers les résultats de la Commission en indiquant que ceux-ci posent des « difficultés conceptuelles considérables, associées à une pénurie de données facilement exploitables ».

Didier Blanchet reconnaît d'ailleurs qu'il souhaiterait voir l'institution en faire beaucoup plus en la matière, mais constate que le manque de moyens l'en empêche :

En tant qu'INSEE on aimerait n'être pas cantonné à communiquer sur le PIB. Mais bon en même temps on ne peut pas tout faire. [...] Les comptes nationaux ont plein de choses à faire, on leur demande beaucoup de choses. C'est monstrueux tout ce qu'il faut faire pour respecter ce qu'on nous demande⁵⁴⁷.

Faute de budget supplémentaire, c'est sur la collaboration avec d'autres instituts statistiques que comptent les responsables de l'INSEE pour répondre aux recommandations les plus coûteuses formulées dans le cadre du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. Le discours du président de la République mentionnait déjà des « coopération[s] » et le contingent de rapporteurs comportait déjà des membres de l'OCDE (trois) autant que de l'INSEE (six). Ainsi, Jean-Philippe Cotis insiste — toujours dans la même dépêche AFP — sur les « coopérations au plan international » avec l'OCDE et Eurostat. Lorsque je l'interroge sur la position de l'INSEE concernant l'appropriation des recommandations issues du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, Martine Durand me répond :

On ne peut pas dire qu'ils ont fait preuve d'un grand enthousiaste, mais ils avaient une lettre de mission de mettre en œuvre les recommandations de la commission Stiglitz, donc ils étaient contraints et forcés, ils l'ont fait. [...] Jean-Philippe Cotis a été associé aux travaux de la Commission Stiglitz. La France a poussé beaucoup au niveau européen pour qu'Eurostat fasse le même travail que ce que nous on faisait. Beaucoup d'administrateurs de l'INSEE ont présidé des commissions, des groupes de travail au niveau européen. L'INSEE a été proactive. Celui qui pourrait vous en parler le mieux c'est Didier Blanchet, il a été rapporteur de la commission Commission Stiglitz. [...] On a beaucoup échangé avec lui après. Et Jean-Luc Tavernier⁵⁴⁸ n'est pas contre non plus. On ne peut pas dire qu'il soit enthousiaste,

⁵⁴⁶ Il mentionne plusieurs des enquêtes déjà évoquées plus haut par Didier Blanchet, sur les très hauts revenus, l'évolution du mal-logement, le capital humain notamment.

⁵⁴⁷ Entretien avec Didier Blanchet, *op. cit.*

⁵⁴⁸ Polytechnicien et diplômé de l'ENSAE, Jean-Luc Tavernier devient administrateur de l'INSEE, et exerce au début de sa carrière en tant que directeur au bureau de la Prévision du ministère de l'Économie. Enseignant à l'ENA et à l'ESSEC, il exerce différentes fonctions au sein dans l'administration du ministère avant de rejoindre l'INSEE en tant que directeur des études et synthèses économiques en 2001. Il devient vice-président du Conseil d'Orientation pour l'Emploi en 2005 et contribue au programme économique de Nicolas Sarkozy pour la

mais il n'a pas freiné non plus. Ils ont fait beaucoup de choses à l'INSEE : c'est parmi les premiers à avoir introduit des mesures de bien-être subjectif, à mettre en œuvre les recommandations de la Commission Stiglitz, et à pousser l'agenda européen, auprès d'Eurostat⁵⁴⁹.

Autrement dit, c'est notamment par la mise en place de diverses coopérations transnationales, avec Eurostat en particulier, que l'INSEE offre au rapport des débouchés en termes de renouvellement des pratiques statistiques. Si les directeurs successifs de l'institution ne se montrent pas particulièrement enthousiastes à l'idée de mettre en œuvre les recommandations de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, ils s'exécutent néanmoins du fait de la feuille de route établie par la présidence de la République.

Au niveau national le rapport aura donc été l'occasion d'une interrogation, sans doute sincère, sur les orientations de politique économique menées depuis plusieurs décennies, et d'un discours de justification efficace à l'occasion de la crise économique que traversait le monde en 2008. En revanche, en termes de « politique statistique », l'impulsion donnée par l'exécutif suite à ce rapport a été faible. Les acteurs de la production statistique ont quant à eux réagi et donné suite à ce travail préalable en transcrivant dans la pratique plusieurs recommandations formulées dans le cadre du rapport. Néanmoins, en l'absence d'une augmentation substantielle du budget de l'institution, cette transformation des pratiques d'enquête et d'analyse a été profondément limitée. Si le rapport fait l'objet d'une appropriation au niveau national, il a également un impact significatif sur les instances supranationales, en particulier européennes.

B – Un nouvel agenda pour l'Union européenne ? Le bien-être et la soutenabilité au cœur du système statistique européen

Le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi a également eu un impact important sur le système statistique européen, c'est-à-dire Eurostat et les Instituts Statistiques Nationaux des États membres de l'Union. La réception du rapport ouvre d'abord un nouvel agenda au sein des

campagne présidentielle de 2007. Une fois celui-ci élu, il devient directeur de Cabinet du ministre du Budget Éric Woerth. En 2012 il succède à Jean-Philippe Cotis à la Direction générale de l'INSEE.

⁵⁴⁹ Entretien avec Martine Durand, *Chief statistician* à l'OCDE, Paris 15^e, le 11 mars 2020.

institutions européennes : malgré un contexte de crise économique peu favorable, celui-ci émerge progressivement, avec la Commission européenne pour relais (1). Plusieurs groupes de travail se mettent ensuite en place afin de donner suite aux directives de la Commission. De nouvelles dimensions statistiques sont explorées et intégrées aux pratiques « normales » de la comptabilité nationale, au point de créer un espace de commune mesure européen (2). Enfin, un rapport sur la Qualité de Vie voit le jour qui illustre la nouvelle approche portée par Eurostat (3).

1° La lente émergence d'un agenda européen pour le bien-être et la soutenabilité

Si le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi ne passe pas inaperçu au sein des institutions de l'Union européenne, son appropriation est contrariée par le contexte historique de récession économique auxquels doivent faire face les États membres. Néanmoins, les statisticiens d'Eurostat mettent progressivement en œuvre de nouvelles enquêtes et de nouveaux indicateurs afin de répondre aux recommandations du rapport, notamment grâce aux coopérations transnationales et au rôle actif de l'INSEE sur ce plan. De ce point de vue, on constate l'émergence en Europe d'un nouvel agenda transnational : les documents officiels de l'Union européenne que nous a transmis Walter Radermacher font en effet état d'un « agenda du bien-être et de la soutenabilité »⁵⁵⁰.

Encadré n° 4.3 : L'évolution des missions d'Eurostat

Si Eurostat existe sous ce nom depuis 1959 et émerge avec la production des premières statistiques européennes relatives aux questions agricoles, ce n'est que très progressivement qu'une telle production chiffrée se diversifie. C'est d'abord dans les domaines économiques que ce rôle s'affirme. Avec l'adoption du traité de Maastricht en 1991, Eurostat prend en charge les données relatives aux affaires économiques de la zone. Sur les questions monétaires, l'institution produit des indicateurs spécifiques pour l'Union Monétaire (les 11 premiers pays dès 1998) afin d'aiguiller la politique monétaire communautaire. Ces orientations de production statistiques se diversifient néanmoins progressivement. Ainsi, en 1994 est organisé le premier panel européen analysant les questions de revenu, d'emploi, de pauvreté, d'exclusion sociale, de santé, etc. À mesure que ce rôle se diversifie, le travail de l'institution se routinise, avec notamment la publication de livrables réguliers dès 1993. Enfin, la coopération entre Eurostat et les Instituts Statistiques Nationaux se développe également : des politiques de mise en conformité des pratiques de production et d'analyse statistique sont ainsi mises en place, notamment à partir de 2009⁵⁵¹.

⁵⁵⁰ Intervention de Walter Radermacher au séminaire de l'ESAC les 24 et 25 janvier 2013, « Measuring Progress and Quality of Life in the ESS » (ESS désigne le système statistique européen).

⁵⁵¹ cf. Eurostat, « dates historiques », URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/about/overview/history> (consulté le 02/10/2022).

L'évolution des pratiques de production statistique en Europe est donc liée au contexte historique. L'agenda européen suit de telles évolutions, et avec lui la demande institutionnelle de chiffres pour gouverner. L'évolution des pratiques de production statistique s'explique par la rencontre entre différents acteurs individuels ayant eux-mêmes développé une expertise sur la question des indicateurs alternatifs (tels que Walter Radermacher), et des agendas politiques plus ou moins favorables à l'exploration de ces thématiques. L'extrait d'entretien suivant permet de saisir cette dynamique :

Félicien Pagnon : J'aimerais maintenant parler de votre activité quand vous étiez le directeur de l'institut statistique d'Allemagne. Notamment au regard du développement durable. Diriez-vous que votre position a aidé à transformer la façon dont les statistiques étaient produites en Allemagne ? Par exemple à travers la production de nouvelles formes d'enquêtes ou d'indicateurs ?

Walter Radermacher : Pas vraiment. À cette époque-là... J'ai été le président de l'institut statistique allemand pendant seulement un an et demi. C'était une époque durant laquelle le développement durable n'était plus à la mode. C'était différent quand je suis devenu le directeur général d'Eurostat. Il s'est avéré progressivement que ces choses-là revenaient. Ceci dit j'ai quitté ce poste avant la fin de la commission Juncker. Et la commission Juncker était vraiment conduite par les objectifs qu'il avait fixés : Europe 2020, qui était un énorme plan d'investissement pour l'Europe. Parce que c'était l'époque de la grande crise financière. Et l'objectif principal de Juncker était vraiment d'améliorer la situation économique en Europe. Je pense que les choses ont changé maintenant avec la nouvelle Commission, sous la direction de Van der Leyen. Maintenant il y a une grande discussion au sujet du Green New Deal et du Green Deal européen. Et beaucoup de mes collègues de la Commission européenne travaillent maintenant dans cette direction⁵⁵².

Ainsi, Walter Radermacher met ici en avant le rôle prédominant de l'agenda politique européen, qui exerce sur la production statistique une pression déterminante : les chiffres doivent répondre à une demande politique de quantification afin de fixer des objectifs de politiques publiques. Autrement dit, son rôle en tant qu'individu à la tête des instituts statistiques, celui d'Allemagne, mais également Eurostat, est limité. Son rôle en tant que

⁵⁵² Entretien avec Walter Radermacher, Ex-Directeur général d'Eurostat, Visioconférence, le 20 mai 2020. Traduction originale de l'auteur : « Félicien Pagnon : I would like to discuss your activity when you were the director of the statistical office of Germany. Regarding notably the Sustainable Development. Would you say your position helped transforming the way statistics are produced in Germany? Maybe through the production of new kinds of surveys or indicators? »

Walter Radermacher : Not really. At that time, I was the president of the German statistical office only for one and half year. That was a time when sustainable development was out of fashion. It was different when I became the director general of Eurostat. Then it turned out slowly that these things were coming back. Although I left before the Jucker commission was over. And the Juncker commission was very much driven by the Juncker objectives: Europe 2020 which was a huge investment plan for Europe. Because it was the time of the big financial crisis. And Juncker main political objective was really to improve the economic situation in Europe. I think now with the new commission under Van der Leyen things have changed. Now there is a big talk about the Green New Deal or European Green Deal. And a lot of my colleagues in the European Commission are now really working in this direction ».

statisticien et directeur est intimement lié au mandat qu'il reçoit, qui habilite son action, mais la limite tout autant.

Deux éléments ressortent également de cet échange concernant les agendas politiques. Le premier concerne le caractère contextuel des agendas. Ainsi, par exemple, l'agenda Europe 2020, qui fixe un certain nombre de grandes orientations à la politique européenne, est assorti d'indicateurs chiffrés qui sont autant d'objectifs à atteindre ou de dimensions à maximiser (performance économique, cohésion sociale, mais également innovation et recherche par exemple). En l'occurrence, la production de l'agenda Europe 2020 est contextuellement liée à la crise économique mondiale de 2008. Comme pour le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi (*cf.* chapitre 2), la récession économique et l'impératif politique de lutter contre éclipsent largement la question du développement durable dans l'agenda. La configuration qui prévaut au moment où l'homme politique Jean-Claude Juncker⁵⁵³ est nommé à la tête de la Commission européenne pousse ce dernier à proposer « un énorme plan d'investissement pour l'Europe », de l'ordre de 315 milliards d'euros entre 2015 et 2018 (21 milliards d'argent public). Le second point concerne la succession des agendas européens. Chacun d'entre eux prend une forme spécifique en fonction de la configuration historique qui prévaut au moment de son élaboration, mais se poursuit même lorsque le contexte évolue, et ceci jusqu'à son terme. Ainsi, il faudra attendre la présidence d'Ursula Van der Leyen⁵⁵⁴ pour que la question du développement durable revienne au centre de l'agenda. La thématique du Green New Deal⁵⁵⁵, en référence au plan de réformes entrepris par Franklin Delano Roosevelt au sortir de la crise de 1929, sert de cadre à l'évolution des institutions

⁵⁵³ Membre du Parti populaire chrétien social (CSV), Jean-Claude Juncker occupe la fonction de ministre des Finances dans le gouvernement du Premier ministre luxembourgeois Jacques Santer pendant 20 ans, avant de devenir lui-même Premier ministre du Luxembourg entre 1995 et 2013, fonction qu'il cumule avec celle de président de l'Eurogroupe entre 2005 et 2013. Il est élu Président de la Commission européenne et entre en fonction le 1^{er} novembre 2014.

⁵⁵⁴ Fille de fonctionnaire européen (Commissaire à la Concurrence), diplômée de médecine, ministre dans les gouvernements d'Angela Merkel entre 2005 et 2019 (Des Affaires sociales et de la Famille, du Travail et des Affaires sociales, de la Défense), Ursula Van der Leyen est élue présidente de la Commission européenne en décembre 2019, succédant ainsi à Jean-Claude Juncker. Son programme inclut l'idée d'un Green New Deal et notamment des objectifs chiffrés de réduction des gaz à effets de serre (ce à quoi se refuse le Parti populaire européen dont elle est issue). Elle propose entre autres un salaire minimum européen, la taxation des multinationales en Europe et l'instauration d'un budget de la zone euro.

⁵⁵⁵ L'expression « Green New Deal » provient du journaliste du *New York Times* Thomas Friedman qui la formule en 2007. Elle se retrouve également dans le titre d'un manifeste publié par le New Economic Foundation britannique en 2008. En 2019, c'est la députée démocrate Alexandra Ocasio-Cortez qui l'emploie à l'appui de projet de relance économique massive pour les États-Unis. L'expression fait florès à la même époque dans les institutions européennes.

européennes en faveur d'investissements dans le domaine du développement durable — le terme de Green Deal européen est également employé.

Walter Radermacher appuie ce constat sur l'expérience de la décennie 2010. En effet, selon lui, le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi propose un diagnostic juste, mais se confronte à l'agenda politique mondial de la crise économique, au détriment de la question du développement durable⁵⁵⁶. En ce sens, l'explication qu'il fournit répond à la déception de Claude Henry concernant l'insuffisante prise en compte de la question environnementale dans le cadre des débats de la Commission (*cf.* chapitre 2). Les répercussions de la crise économique, qui se transforme en crise des dettes souveraines (Brender, Pisani et Gagna 2012), canalisent les débats au sein des institutions européennes durant toute la décennie, faisant dès lors primer la question économique sur celle du développement durable. Ainsi, lorsque nous l'interrogeons sur les effets du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, le statisticien nous répond :

Cela reste un bon rapport. Il a donné une grande impulsion pour développer les choses. Mais, je pense que la pression réelle manquait à l'époque. C'était un rapport fait par un petit nombre de scientifiques. La crise considérée comme réelle à l'époque était la crise financière. Et du sud de la zone euro : la Grèce et l'Italie, le Portugal et l'Irlande, et ainsi de suite. C'étaient les forces motrices de l'agenda politique au début du dernier siècle et le développement durable était en quelque sorte... une priorité de second ordre à l'époque. Ce qui a changé !⁵⁵⁷

Autrement dit, les priorités politiques de l'agenda européen durant la décennie 2010 concernent essentiellement la crise des dettes souveraines et le développement durable est remis au rang de priorité de second ordre. Cet extrait montre également que le poids du contexte joue très largement en défaveur de la prise en compte du rapport : « un petit nombre de scientifiques (*a couple of scientists*) », même mandatés par le Président de la République française et aussi reconnus soient-ils dans le champ mondialisé de la discipline économique, n'a pas suffi à infléchir l'agenda européen durant la décennie passée.

⁵⁵⁶ Le même phénomène explique que la prise en compte des dimensions sociales de l'économie à laquelle invite le rapport ait été délaissée au profit de la simple analyse des variations du PIB et de la dette publique. *cf.* l'article de Frédéric Lebaron, « Rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, suite... et fin ? », 2013.

⁵⁵⁷ Entretien avec Walter Radermacher, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur : « This is still a good report. It gave a lot of push to develop things. But I think the real pressure was missing at that time. It was a report from a couple of scientists. The real crisis was seen at that time as the financial crisis. And of the southern part of the Euro: Greece and Italy, Portugal, and Ireland, and so on. These were the driving forces of the political agenda at the beginning of the last century and sustainable development was kind of ... second level political priority at that time. Which has changed! »

Cependant, les choses ont « changé » depuis et le rapport redevient une référence active au sein des institutions européennes à la faveur du changement de contexte international.

Un groupe de travail en particulier contribue à maintenir vivant l'héritage du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi au sein des institutions européennes : le *Sponsorship Group on Measuring Progress, Well-Being and Sustainable Development*⁵⁵⁸, dont le nom indique bien qu'il s'inscrit dans la continuité de plusieurs agendas initialement distincts.

2° Un Groupe de parrainage pour faire évoluer les pratiques des instituts statistiques nationaux : la production d'un espace de commune mesure européen

Devenu en 2008 directeur d'Eurostat et *chief statistician* de l'Union européenne, Walter Radermacher participe en 2011 à la création d'un *Sponsorship Group on Measuring Progress, Well-Being and Sustainable Development*, qui reprend les conclusions du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi ainsi que de la conférence européenne *Beyond GDP*. Ce groupe comprend nombre de statisticiens d'Eurostat et des instituts statistiques nationaux. Claire Plateau représente par exemple la France à cette occasion⁵⁵⁹. Le travail de renouvellement statistique ainsi entrepris porte sur diverses dimensions : l'environnement, la pauvreté et la stabilité financière. Deux dimensions sont notamment mises à l'agenda des instituts de mesure : améliorer les délais de publication des chiffres d'émissions de gaz à effet de serre d'une part, et améliorer la mesure de la distribution du revenu national après transferts sociaux d'autre part.

Nous prenons connaissance de ce groupe de parrainage et de son action grâce au travail de recension des suites de la Commission effectué par Didier Blanchet. En effet, le schéma déjà mentionné dans l'introduction de la thèse en fait mention⁵⁶⁰. Néanmoins, durant l'entretien réalisé avec lui, Didier Blanchet nous indique ne pas connaître précisément le contenu du travail conduit au sein de ce groupe, ayant été lui-même en charge d'autres

⁵⁵⁸ Traduction originale de l'auteur : « Groupe de parrainage sur la mesure du progrès, du bien-être et du développement durable ».

⁵⁵⁹ Administratrice de l'INSEE spécialisée dans les questions de développement durable, Claire Plateau représente l'institution au sein de plusieurs groupes de travail, aux Nations unies ou encore dans les instances européennes. Il sera plus amplement question d'elle au chapitre 7.

⁵⁶⁰ cf. *Beyond GDP*, de Marc Fleurbaey et Didier Blanchet, *op. cit.*.

questions au sein de l'INSEE, sans rapport direct avec celle-ci⁵⁶¹. Walter Radermacher nous donne de plus amples renseignements à ce sujet :

Félicien Pagnon : J'ai entendu parler d'un groupe de travail qui a émergé dans les institutions européennes après la Commission Stiglitz et l'initiative Beyond GDP, ainsi que d'un groupe de parrainage. Pouvez-vous m'en dire plus à leur sujet ?

Walter Radermacher : Il y avait deux groupes : le premier que vous avez mentionné était un groupe de travail, un groupe au sein de la Commission européenne, que j'ai présidé moi-même avec [...] le DG [Directeur général] de la Direction générale de l'Environnement à cette époque⁵⁶². Donc il s'agissait de services de la Commission — la DG emploi, la DG environnement et ainsi de suite. Donc il s'agissait d'un vaste ensemble de groupes de travail composés de fonctionnaires (*officials*) et d'experts à la Commission européenne. Le second était un groupe de parrainage : un groupe séparé composé de membres des offices statistiques européens. Il y a le système statistique européen qui est Eurostat, et les offices statistiques [nationaux]. Donc en France il s'agit de l'INSEE et de l'INSEE c'est Claire Plateau qui est venue pour y participer. Tout le monde a envoyé des gens et il y a eu des rapports. On a travaillé ensemble. Ce que l'on peut suivre maintenant aussi... ce qui a concrètement été internalisé en termes d'améliorations statistiques dans tous les aspects. Donc c'était l'environnement, c'était la pauvreté, et le côté économique... des améliorations, notamment concernant la soutenabilité financière... Dans tous les aspects. Pas seulement environnementaux. Donc il s'agissait surtout d'accélérer les statistiques de l'énergie de manière à être capable d'avoir une mesure plus rapide des émissions de gaz à effet de serre. De calculer... Par exemple, je prends quelque chose du côté économique-social : la distribution de la richesse, du revenu après contribution et prestations sociales. Donc un ensemble d'améliorations relativement intéressantes du programme statistique⁵⁶³.

En réponse aux feuilles de route politique⁵⁶⁴ établies par la Commission européenne et communiquées en août 2009 (*cf. supra*), le système statistique européen (ESS) met en place un groupe pensé comme une réponse au contexte de fort développement des mesures alternatives de la richesse : son action s'inscrit dans ce que Walter Radermacher présente

⁵⁶¹ Entretien réalisé avec Didier Blanchet le jeudi 7 mai 2020.

⁵⁶² Au sein de la Direction générale de l'Environnement (Commission européenne), le Directeur général est un fonctionnaire européen, là où le Commissaire européen est élu. Il va de même pour les autres Directions générales.

⁵⁶³ Entretien avec Walter Radermacher, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur:

« Félicien Pagnon: I heard of a task force that emerged in European institutions after the Stiglitz Commission and the beyond GDP initiative and also of a sponsorship group.

Walter Radermacher: There were two groups: the first that you mentioned was a taskforce which is a group within the European commission that I chaired by myself and [...] the DG of DG Environment at that time. So, this was commission services – DG employment, DG environment and so on and so forth. So, it was a broad set of working groups of officials and experts in the European commission. The second was a sponsorship group: a separate group of European statistical offices. There is the European statistical system which is Eurostat and the statistical offices. So, in France it is the Insee and from Insee it was Claire Plateau who came there. Everybody has sent people and there were reports. We have done work. One can follow now also... What concretely has been internalized in terms of statistical improvements in all aspects. So, it was environment, it was poverty, and on the economic side ... improvements, financial sustainability. In all aspects. It was not only environmental. So, speeding up the energy statistics so as to be able to have a quicker measurement of greenhouse gaz emissions. To calculate ... for example I am taking something on the economic-social side: the distribution of wealth, of income after contributions and social benefits. Quite an interesting set of improvements of the statistical program ».

⁵⁶⁴ Traduction originale de l'auteur : « Political roadmaps for actions ».

comme un « agenda pour le bien-être et la soutenabilité ». Lors d'une présentation donnée dans le cadre du Comité Consultatif Statistique Européen (ESAC) à Bruxelles les 24 et 25 janvier 2013, celui-ci présente l'enjeu comme une réponse au triple défi posé par l'agenda Europe 2020, la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, ainsi que la conférence GDP and Beyond. Le travail statistique à réaliser devrait prendre place au sein des bornes définies par ces trois documents, qui définissent la « pertinence politique »⁵⁶⁵ des nouvelles données à produire (Europe 2020), leur mesurabilité (*GDP and Beyond*) et leur « cohérence théorique »⁵⁶⁶ (Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi). C'est le fait de travailler dans ce strict cadre qui permet selon le statisticien à Eurostat à l'ESS de produire des données de qualité.

Le groupe débute son travail en février 2010 et rend son rapport final en novembre 2011, établissant ainsi un programme de travail statistique pour la décennie à venir. Ce groupe ne travaille pas en vase clos : plusieurs rencontres sont aux contraires organisés qui regroupent les directions générales des Instituts Statistiques nationaux et les représentants du Système Statistique européen (ESS). En 2010 à Sofia est adoptée le *mémorandum* sur la « mesure du progrès, du bien-être et du développement durable »⁵⁶⁷, auquel font suite le *mémorandum* de Wiesbaden en 2011 sur le « nouveau schéma conceptuel pour les statistiques sociales et relatives aux ménages »⁵⁶⁸ et celui de Prague en 2012 intitulé « répondre aux nouveaux besoins statistiques pour l'économie verte »⁵⁶⁹.

Comme son nom l'indique, ce groupe de parrainage⁵⁷⁰ fonctionne principalement grâce à la participation des États membres de l'Union européenne et des contingents de statisticiens nationaux qui participent aux travaux. La présidence du groupe est partagée par Eurostat et l'INSEE à travers le rôle de Jean-Philippe Cotis (alors Directeur général de l'INSEE) et de Walter Radermacher (celui-ci vient d'être nommé à la tête d'Eurostat en 2008), ce qui montre à nouveau le rôle important qu'a joué l'INSEE dans ce processus. Le groupe se divise ensuite entre quatre groupes de travail⁵⁷¹, qui sont autant de sous-groupes thématiques. Chacun d'entre eux comprend deux co-présidents, l'un issu d'Eurostat et l'autre d'un des

⁵⁶⁵ Traduction originale de l'auteur : « Political relevance ».

⁵⁶⁶ Traduction originale de l'auteur : « Consistency with theory ».

⁵⁶⁷ Traduction originale de l'auteur : « Measuring progress, well-being and sustainable development ».

⁵⁶⁸ Traduction originale de l'auteur : « New conceptual design for households and social statistics ».

⁵⁶⁹ Traduction originale de l'auteur : « Meeting new needs on statistics for the green economy ».

⁵⁷⁰ Traduction originale de l'auteur : « Sponsorship group ».

⁵⁷¹ Traduction originale de l'auteur : « Task forces ».

instituts statistiques nationaux — c’est notamment Enrico Giovannini qui va jouer ce rôle pour le groupe de travail en charge des « questions globales et transversales »⁵⁷², en tant que représentant de l’Italie. Ici encore, celui-ci joue donc un rôle important. En plus de cette coprésidence, chaque groupe de travail comprend un secrétaire chargé de la coordination des travaux et issu d’Eurostat. Les institutions supranationales sont significativement présentes, puisqu’on retrouve un ou deux membres de l’OCDE dans chacun des groupes : Martine Durand participe ainsi au groupe co-présidé par Enrico Giovannini, Marco Mira d’Ercole à deux des groupes et Paul Schreyer à celui chargé d’explorer les questions environnementales. Suivant le même principe, l’UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) est représentée dans chacun des groupes.

Cette présence forte des Instituts Statistiques Nationaux comme des autres institutions supranationales intéressées au renouvellement des statistiques dans ces différents domaines donne un aperçu de la dynamique de coopération transnationale qui se met en place dans le cadre de cet agenda. Ainsi, Walter Radermacher souligne-t-il par exemple la proximité entre les travaux entrepris dans le cadre du Groupe de parrainage sur la question du bien-être et ceux menés à l’OCDE autour de la *Better Life Initiative* et du rapport *How’s Life* (*cf infra*). De même, Eurostat prend en compte les avancées des agendas parents, relatifs au développement durable, notamment en compulsant les indicateurs de suivi produits suite à la conférence internationale de Rio+20, mais également ceux contenus dans l’agenda « post-2015 » des Objectifs du Développement durable (ODD). De la même manière, les États membres de l’Union européenne sont appelés à s’approprier au niveau national le résultat des travaux entrepris dans le cadre du groupe, si possible en important les tableaux de bord d’indicateurs proposés, et ce afin de contribuer à l’acceptation politique et à l’usage réel des données par les sphères politiques nationales, ainsi qu’à l’ouverture de débats au sein des sociétés civiles des pays de l’Union européenne. De fait, ces travaux donneront lieu à des initiatives nationales au Royaume-Uni, en Finlande, en Italie, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Autriche et en Belgique⁵⁷³. La Commission européenne propose un *reporting* de ces initiatives de mise en œuvre nationale dès 2013.

⁵⁷² Traduction originale de l’auteur: « Task force on cross-cutting and overarching issues ».

⁵⁷³ Ces initiatives s’intitulent respectivement : « Measuring national Well-Being Program (Grande-Bretagne) », « Finindicators » (Finlande) ; « BES » (Italie) ; Netherlands sustainability monitor (Pays-Bas) ; Wachstum,

Outre le groupe en charge des questions transversales, l'effort est réparti en fonction de trois thématiques explicitement présentées comme répondant à chacun des trois volets exposés dans le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi (cf. chapitre 2) : le premier groupe travaille sur la « perspective des ménages », le deuxième sur la « mesure multidimensionnelle de la qualité de vie » et le troisième sur la « mesure de la soutenabilité environnementale ».

Le travail entrepris par le Groupe de parrainage s'appuie essentiellement sur l'existant : ce sont des enquêtes déjà menées à l'échelle européenne et des sources de données additionnelles européennes ou nationales qui alimentent les analyses conduites et la production de nouveaux indicateurs (notamment synthétiques). Ainsi par exemple, la source principale de données statistiques utilisée par le groupe est l'enquête SILC menée à l'échelle des pays de l'Union européenne et qui concerne le revenu et les conditions de vie. Cette enquête se voit par exemple enrichie de nouvelles questions, notamment relatives à la satisfaction subjective des individus. Par ailleurs, des sources de données additionnelles sont employées pour renseigner différents aspects qui échappent à l'enquête SILC : la santé, l'éducation ou la sécurité personnelle. Plus encore que de produire de nouvelles données, il s'agit donc pour le groupe de réunir des statistiques déjà existantes et de les compiler ensemble afin de produire un cadre théorique cohérent susceptible de répondre à l'agenda politique défini par les instances de l'Union européenne : autrement dit l'effort se porte essentiellement sur le croisement et l'analyse des données.

Ce travail aboutit notamment à la production de plusieurs indicateurs qui viennent renouveler les procédures de suivi (*monitoring*) et de rapport (*reporting*) d'Eurostat. Ainsi par exemple, des indicateurs supplémentaires sont produits pour éclairer l'avancement de la stratégie Europe 2020, qui ne se résume pas à de simples cibles (*targets*) comme c'est le cas dans de telles procédures de gouvernance chiffrée, mais comportent également des indicateurs de suivi des grandes lignes de la stratégie (*headline indicators*). De même, des tableaux de bord composés d'indicateurs environnementaux (environ une centaine) sont produits qui permettent un suivi bisannuel des évolutions environnementales au sein des pays de l'Union, et la distance aux objectifs fixés par l'Union dans le cadre de sa stratégie de

Wohlstand und Lebensqualität Kommission, (Allemagne) ; How's Austria? (Autriche) ; Senate's Workshop on GDP and beyond (Belgique).

développement durable. Enfin, de nouvelles séries de données sont mises en circulation, notamment relatives au revenu disponible des ménages (des graphiques rendent par exemple compte du revenu et de la consommation des ménages quatre fois l'an), aux inégalités de revenu, aux flux d'énergie, à la consommation de matières premières (à l'échelle du territoire européen pris dans son ensemble), au changement climatique, aux émissions de CO², et à la qualité de vie.

Décomposer thématique par thématique le travail réalisé dans le cadre du groupe permet de constater que le rapport qui en découle formule nombre d'encouragements à développer les données déjà existantes dans plusieurs directions. Ainsi par exemple les Instituts Statistiques Nationaux sont encouragés à « renforcer la perspective sur les ménages et les aspects distributionnels du revenu, de la consommation et de la richesse »⁵⁷⁴ : autrement dit, à promouvoir les données issues des comptes nationaux relatives au revenu et à la consommation (par contraste avec la production), à rendre compte de la distribution de ces grandeurs au sein de la population (donc des inégalités) et à élargir les mesures du revenu aux activités non marchandes, tâches domestiques et loisirs.

Concernant la mesure multidimensionnelle de la qualité de vie, c'est un usage renouvelé de l'enquête SILC mentionnée plus haut qui est encouragé, et la production de tableaux de bord de données regroupant des dimensions telles que la santé ou l'éducation. La production d'indicateurs synthétiques est tout particulièrement encouragée, en tenant compte des corrélations entre données de même nature : par exemple le rapport mentionne un indicateur des « personnes présentant un risque de pauvreté et d'exclusion sociale », qui agrège des éléments relatifs au revenu, aux privations matérielles et à « l'intensité » d'emploi⁵⁷⁵ — un tel indicateur synthétique répond précisément à l'une des lignes directrices de la stratégie Europe 2020⁵⁷⁶.

Concernant la soutenabilité environnementale, le rapport invite à renforcer la qualité des données et à développer les comptes environnementaux, notamment au sujet de

⁵⁷⁴ Traduction de l'auteur : strengthening the household perspective and distributional aspects of income, consumption and wealth.

⁵⁷⁵ Une insistance toute particulière est affichée sur le risque de doubles comptes : les indicateurs agrégés ne doivent pas comptabiliser deux fois les mêmes personnes qui seraient en même temps dans plusieurs états pris en compte par les enquêtes.

⁵⁷⁶ On apprend par exemple que cet indicateur décroît entre 2005 et 2009 en passant de 124,3 millions de personnes à 113,7, pour remonter suite à la crise à 115,5 millions en 2010.

l'énergie, du changement climatique et de la consommation matérielle. L'expertise développée par Walter Radermacher dans le cadre du SEEA onusien se retrouve ici, de même que la volonté d'Eurostat d'embrasser dans un même geste l'agenda du bien-être et celui du développement durable, par la production statistique. La comptabilisation de l'impact de la production sur l'environnement est encouragée, au même titre que celle des dépenses de protection environnementale et celle du « patrimoine naturel » : le Groupe encourage notamment l'usage de tableaux entrée/sortie dérivés de la comptabilité nationale qui lieraient production et impact environnemental. De même, des indicateurs sont proposés concernant les paysages et la biodiversité, et le rapport souligne l'importance de développer les comptes environnementaux relatifs à l'eau et aux déchets.

Les travaux du groupe de parrainage viennent donc offrir un débouché à l'échelle européenne au rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. On retrouve les trois dimensions principales sur lesquelles insistait le groupe d'économistes : la perspective des ménages, la mesure multidimensionnelle de la qualité de vie, ainsi que le développement durable. Une telle démarche répond également aux exigences de la feuille de route établie par la Commission européenne suite à la conférence de 2007, *Beyond GDP*. Chaque volet conduit à un état de l'art des mesures statistiques existantes et encourage à la production de nouveaux indicateurs. Qui plus est, ces recommandations ne se destinent pas qu'aux statisticiens Eurostat, mais à l'ensemble des Instituts Statistiques Nationaux des États membres, raison pour laquelle on peut conclure à l'émergence d'un espace de commune mesure européen (Desrosières 2008 *op. cit.*). Un rapport vient tout particulièrement illustrer cette nouvelle démarche et les orientations prises par le système statistique européen : le rapport *Quality of Life*.

3° La qualité de vie au centre de la statistique européenne

En tant que directeur général d'Eurostat, Walter Radermacher contribue à la mise en place du rapport *Quality of Life*, qui propose une lecture des évolutions de la qualité de vie des citoyens européens grâce à une batterie d'indicateurs renouvelés. L'extrait d'entretien suivant permet de retracer la genèse de ce dernier :

Félicien Pagnon : Vous avez contribué à la publication du rapport Qualité de Vie. Y a-t-il quelque chose comme un agenda de la qualité de vie à Eurostat ? Est-ce que vous pensez personnellement que c'était une autre conséquence de la Commission Stiglitz ou est-ce que cela provenait de votre initiative ? Et comment cela a-t-il démarré ?

Walter Radermacher : C'était par coïncidence des deux côtés. C'était dans l'air que les instituts statistiques devaient investir dans la quantification du bien-être subjectif. C'était consensuel fin 2009, 2010. Et les Anglais l'avaient expérimenté dans une enquête nouvelle : on pouvait voir que cela avait donné des résultats assez significatifs. Cela a conduit à la conclusion qu'à l'intérieur du système européen de statistique harmonisée il y aurait aussi un sous-ensemble de questions sur les données subjectives⁵⁷⁷.

Par coïncidence, les indicateurs subjectifs de qualité de vie promus par le rapport avaient déjà fait l'objet en 2009 d'une première enquête nationale en Angleterre⁵⁷⁸, aboutissant à la production de nouveaux indicateurs. Cette démarche est transposée par Eurostat à l'échelle des États membres. Ici encore, ce sont donc les coopérations transnationales qui permettent à Eurostat de proposer un cadre statistique en cohérence avec l'agenda du *Beyond GDP* comme avec les recommandations de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Fondamentalement, l'enjeu principal pour l'institution statistique est d'obtenir suffisamment de données pour couvrir l'ensemble du territoire européen et obtenir ainsi un espace de commune mesure. Son rôle en tant qu'organisation supranationale va très largement contribuer à inciter les pays à fournir les données en question et à conférer à ces dernières une légitimité aux yeux des statisticiens. Ce faisant, Eurostat contribue à créer un référentiel commun.

La démarche remporte un certain succès, au moins pour les indicateurs subjectifs de qualité de vie. En effet, pour notre interlocuteur : « c'est l'un des résultats concrets et un travail vraiment intéressant qui appartient maintenant aux standards du programme

⁵⁷⁷ Entretien avec Walter Radermacher, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur : « Félicien Pagnon : You contributed to the publication of the Quality-of-Life report. There is something as a quality-of-life agenda at Eurostat? Do you personally think it was a further outcome of the SSF or was it your initiative? How did it start? » Walter Radermacher : It was by coincidence from both sides. It was in the air that Official statistics should invest in quantifying the subjective well-being side. This was common agreement at the end of the 2009, 2010. And then the British have experimented it in a first kind of survey: one could see that it comes to quite meaningful outcomes. That has led to the conclusion that within the statistical European harmonised statistical system there was also [...] a subset of questions on subjective data. »

⁵⁷⁸ Notre interlocuteur fait référence à la démarche lancée lorsque David Cameron était Premier ministre du Royaume-Uni, le programme *Measuring National Well-being* (Mesurer le Bien-être National). Une représentation visuelle accompagnait ce programme, la *Well-Being Wheel* (Roue du bien-être), dont s'inspire le rapport européen *Quality of Life*.

statistique — cela fait partie du catalogue »⁵⁷⁹. Si autrefois la production de tels indicateurs était le fait d'une démarche innovante, ceux-ci font désormais partie du répertoire « standard » des Instituts Statistique Nationaux européens.

Cependant, le rapport *Quality of Life* ne se résume pas à cette seule dimension de la satisfaction subjective, et comprend plusieurs autres rubriques qui font écho aux travaux du Groupe de parrainage. À partir de 2013, Eurostat utilise un module *ad hoc* de l'enquête SILC⁵⁸⁰ pour produire 9 indicateurs clefs incarnant diverses dimensions contribuant à la qualité de la vie. Ainsi, les premières pages du rapport *Quality of Life* présentent une infographie qui résume la pluralité des éléments pris en compte. La qualité de vie est représentée sous la forme d'une roue comprenant neuf rayons. Chacun d'entre eux incarne l'une des dimensions qui contribuent au concept général. On retrouve dans le sens horaire : l'expérience globale de la vie (satisfaction subjective) ; les conditions de vie matérielles (revenu, richesse, consommation) ; les activités productives et valorisées (dont le travail) ; la santé ; l'éducation ; les interactions sociales (inclusion/exclusion) et les loisirs ; la sécurité économique et physique ; la gouvernance et les droits fondamentaux ; l'environnement de vie et naturel⁵⁸¹. Comme expliqué plus haut, la présence forte de l'OCDE et les travaux entrepris préalablement par l'organisation supranationale expliquent la forte proximité entre les différents indicateurs utilisés par Eurostat et ceux qui composent le tableau de bord du *Better Life Index (cf infra)*⁵⁸².

⁵⁷⁹ Entretien avec Walter Radermacher, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur : « So I think it was one of the Concrete outcomes and really interesting piece of work which now belongs to the standard sets of the statistical program – it is part of the catalogue. »

⁵⁸⁰ *cf. supra.*

⁵⁸¹ Eurostat, *Quality of Life – facts and views*, rapport de 2015, p. 11.

⁵⁸² Ceux du *Better Life Index* sont : le logement ; le revenu ; l'emploi ; la communauté (relations sociales) ; l'éducation ; l'environnement de vie ; l'engagement civique ; la santé ; la satisfaction (subjective) dans la vie ; la sécurité ; l'équilibre entre temps de travail et temps de vie. Nous détaillons cet index plus loin dans le chapitre.

Encadré n° 4.4 : Le rapport conjoint du CAE et du conseil d'expertise allemand sur la performance économique, le bien-être et la soutenabilité

Le 10 décembre 2010 se tient à Fribourg en Brigsau (Allemagne) un conseil des ministres franco-allemands. Celui-ci voit la remise officielle du rapport commandé par les deux États au CAE français et au Conseil d'expertise pour l'évaluation de la croissance économique allemande⁵⁸³, intitulé *Evaluer la performance économique, le bien-être et la soutenabilité*. En dehors des remerciements⁵⁸⁴, les signataires officiels du rapport sont Christian de Boissieu, Jean-Philippe Cotis, Michel Didier et Christian Saint-Étienne pour la France, et Peter Bofinger, Christoph M. Schmidt, Beatrice Weder di Mauro et Wolfgang Wiegard pour l'Allemagne. Comme l'indique son intitulé, ce document entreprend de donner suite aux réflexions de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, en interrogeant les apports du rapport. Il prend pour justification contextuelle l'agenda Europe 2020 pour une croissance « intelligente », « soutenable » et « inclusive ». Le principal point aveugle identifié dans la réflexion de la Commission est le manque de débouchés concrets en termes d'indicateurs. Ainsi, ce nouveau rapport se veut un « guide pratique ». Il rejette d'emblée l'idée d'un indicateur synthétique et propose au contraire un « éventail concret d'indicateurs » recensés dans un « tableau de bord articulé autour de 3 piliers » : la performance économique et le bien-être matériel, la qualité de vie, ainsi que la soutenabilité.

⁵⁸³ Outre le premier chapitre introductif et les conclusions, le deuxième chapitre sur les « performances économiques et le bien-être matériel » échoit au CAE, de même que la section du chapitre 4 relative à la soutenabilité macroéconomique ; le troisième chapitre sur la qualité de vie échoit au conseil des experts allemands, de même que la section soutenabilité financière du chapitre 4. Le travail sur la soutenabilité environnementale est commun aux deux conseils.

⁵⁸⁴ Soulignons que Claire Plateau de l'INSEE fait partie des premières personnes mentionnées dans les remerciements.

Tableau n° 4.2 : suite de l'encadré — le tableau de bord du rapport franco-allemand

Performance économique et bien-être matériel	Qualité de vie	Soutenabilité ⁵⁸⁵
PIB par tête	Santé (années d'espérance de vie perdues)	Macroéconomique : investissement net dans le secteur privé/PIB
PIB par heure travaillée	Éducation (étudiants 15-24)	Recherche & Développement /PIB
Taux d'emploi	Activités personnelles	Solde budgétaire
Revenu national par tête	Participation politique et gouvernance	Financière : Écart à « l'indicateur 2 » de soutenabilité financière de la Commission européenne.
Dépenses de consommation finales par tête	Liens sociaux	Crédit/PIB
Ratio interquintiles de revenu.	Conditions environnementales	Coût réel des actions (déflaté de l'Indice des Prix à la Consommation)
	Insécurité physique et économique (risque de pauvreté).	Prix immobiliers (<i>idem</i>)
		Environnementale : émissions de gaz à effets de serre
		Productivité des matières premières utilisées par l'activité économique
		Consommation de matière première par tête
		Indice d'abondance des oiseaux ⁵⁸⁶

Outre cette synthèse des dimensions couvertes par le rapport, le reste du document détaille un nombre considérable de données statistiques relatives à chacun des indicateurs qui composent cette « roue ». Des comparaisons sont notamment proposées entre États membres de l'Union au regard de ces indicateurs.

Pour autant, le document ne fait pas l'objet d'une actualisation annuelle. Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur :

C'est publié sur une base régulière, mais je ne sais pas quand et comment — je n'ai pas suivi [...] à quel rythme ils l'actualisent. Parce que cela n'a pas beaucoup de sens de le faire chaque année : il y a tellement d'éléments dans l'enquête sur le revenu et les conditions de vie. Et on doit être attentif à ne pas surcharger l'enquête et le questionnaire pour que les ménages répondent. Donc

⁵⁸⁵ Notons que le terme soutenabilité présente dans ce rapport les mêmes équivoques que dans celui de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Ici, la notion est décomposée en trois rubriques : soutenabilité macroéconomique, financière et environnementale.

⁵⁸⁶ Cet indicateur constitue un traceur spécifique de ce rapport : on le retrouvera au chapitre 7 dans les travaux de France Stratégie.

fondamentalement c'est cela : une enquête auprès de la population active sur le revenu et les conditions de vie⁵⁸⁷.

Ainsi, le rapport n'est pas actualisé sur une base annuelle dans la mesure où l'ensemble des statistiques n'évolue pas à une vitesse suffisante pour rendre pertinent le suivi diachronique de chaque dimension. Qui plus est se pose une question pratique de production de l'information statistique : les questions qui permettent aux statisticiens d'Eurostat de produire ces indicateurs proviennent de l'enquête internationale SILC. Initialement conçue pour donner des résultats concernant le revenu des ménages, celle-ci intègre désormais de plus amples questions relatives aux conditions de vie des personnes enquêtées. En pratique, il s'agit donc pour les statisticiens de ne pas « surcharger » les questionnaires afin d'éviter que les ménages refusent d'y répondre.

Dès lors, la démarche adoptée est celle d'un éclairage sur les diverses dimensions de la qualité de vie qui n'ambitionne pas nécessairement d'être exhaustif. Notre interlocuteur conclut ainsi notre entretien : « C'est un bouquet coloré d'éléments statistiques : de l'environnement au social, aux éléments économiques. C'est ce qui rend tout cela à la fois si intéressant et en même temps si lourd ⁵⁸⁸».

Le système statistique européen intègre donc lui aussi les résultats du Rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. Par un travail de coopération transnationale entre États membres de l'Union, il contribue à l'émergence d'un espace de commune mesure qui rend comparables les pays au regard des dimensions de qualité de vie et de soutenabilité environnementale. Ce faisant, Eurostat répond à l'ambition d'un agenda « pour le bien-être et la soutenabilité » naissant, et contribue à le promouvoir grâce à des publications telles que le rapport *Quality of Life*. Ce processus de mise à l'agenda de la qualité de vie et de mise en comparaison statistique des pays est également visible au sein d'un autre institut statistique supranational : l'OCDE.

⁵⁸⁷ Entretien avec Walter Radermacher, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur : « It is published on a regular basis, but I don't know when and how – I have not followed [...] in which kind of rhythm they update. Because it does not make sense to make it every year because there is so many features in the income and living conditions survey. And one must be careful not to overload the survey and the questionnaire for the households to respond. So, it is basically the labour force survey in the income and living conditions ».

⁵⁸⁸ *Ibid.*

C — Se nourrir de ce à quoi l'on contribue : l'influence des positions théoriques formulées par Jean-Paul Fitoussi et Joseph Stiglitz sur le cadre théorique de l'OCDE

Outre l'INSEE et Eurostat, l'OCDE fait également partie des institutions statistiques sur lesquelles la remise du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi a eu une importance considérable. Cette influence se ressent d'abord dans la transformation du « cadre conceptuel »⁵⁸⁹ porté par l'organisation. En effet, celui-ci emprunte très largement aux travaux de la Commission, tout en s'inscrivant dans la continuité logique des explorations effectuées par Enrico Giovannini durant la décennie précédente (1). Ce cadre théorique sert d'armature aux nouveaux indicateurs mis en avant par l'organisation. L'OCDE propose ainsi un jeu d'indicateurs renouvelé pour représenter le « bien-être », qui sont autant de chiffres communément acceptés par les pays membres — avec ce que cela implique de comparabilité des chiffres : un espace de commune mesure (Desrosières *op. cit.*) du bien-être se dessine donc au sein de l'organisation (2). Ces indicateurs vont également faire l'objet d'une promotion importante grâce au département de la communication et à l'outil interactif qu'il propose : le *Better Life Index*⁵⁹⁰. Celui-ci constitue aujourd'hui encore pour les personnes extérieures à l'organisation l'un des points de référence du travail qui y est mené sur les données (3).

1° Un cadre théorique qui emprunte au rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi

En 2009 se tient une troisième conférence *Statistics, Knowledge & Policies* à l'occasion de laquelle Enrico Giovannini propose un nouveau cadre conceptuel pour l'OCDE. Celui-ci s'inscrit dans la continuité du débat théorique alimenté année après année au sein du *Global Project on Measuring Progress* et dans le cadre des conférences organisées par l'OCDE tout au long de la décennie 2000. Ce cadre théorique va notamment se nourrir d'une table ronde organisée quelques années plus tôt au sein de l'OCDE, à l'initiative d'Enrico Giovannini. Celle-ci, à rebours des habitudes de l'OCDE, regroupait aussi bien des statisticiens et des économistes, que des sociologues, des physiciens et des biologistes. L'idée consistait à réunir tous les savoirs disponibles pour proposer une approche chiffrée intégrée du développement

⁵⁸⁹ C'est le terme qu'emploie Martine Durand.

⁵⁹⁰ Indice d'une vie meilleure.

durable. De la même manière, la nouveauté de cette table ronde consistait également à réunir des spécialistes extérieurs à l'organisation elle-même. Il s'agit pour le statisticien de proposer un outil conceptuel qui réponde aux ambitions exprimées dans le rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi.

La démarche entreprise va largement puiser dans l'existant. Tout d'abord, le cadre conceptuel proposé par la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, dont on a vu qu'il était paré d'une très forte légitimité internationale, va être repris et amendé. Ainsi que nous l'explique Romina Boarini :

L'idée c'était de proposer des indicateurs de bien-être, mais de le faire de façon assez rapide. Je suis arrivée en 2010, et cette chose-là devait être prête pour juin 2011. Donc on n'avait pas beaucoup de temps. Et d'autre part, Enrico Giovannini avait déjà initié un débat plus théorique, la commission Stiglitz avait déjà rendu son rapport. Donc on a décidé d'adopter une approche pragmatique : on va prendre les recommandations de la commission Stiglitz, on va regarder ce qu'il y a dans le rapport. C'est un des piliers importants. On va reprendre plus ou moins le cadre proposé par la commission Stiglitz, mais on va faire une consultation à partir de ça avec les pays : entre sept et dix consultations avec les experts de l'OCDE et les bureaux nationaux de la statistique. Et à chaque fois on leur demandait : est-ce qu'il s'agit là d'un cadre conceptuel qui résonne avec votre compréhension du sujet ?⁵⁹¹

Le besoin pressant de proposer un nouveau cadre théorique va pousser les membres de la direction statistique de l'OCDE à faire preuve de pragmatisme en reprenant les résultats du rapport issu de la Commission. L'essentiel du travail consistera ensuite pour l'équipe d'économistes-statisticiens à faire valider ce cadre théorique auprès des pays membres de l'organisation, en vérifiant que celui-ci répond bel et bien à leur conception du bien-être.

Ce nouveau cadre puise pour beaucoup dans les résultats établis par le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, tant sur le plan conceptuel qu'en termes d'indicateurs : il s'agit d'intégrer une variété de *capitaux* dans les équations de production macroéconomiques et de proposer un tableau de bord d'indicateurs de bien-être dont la plupart proviennent directement du rapport. On peut retrouver la trace écrite de cet apport dans le rapport *Society at a glance* de l'OCDE publié en 2009, une collection de données couvrant un grand nombre de domaines⁵⁹². L'idée de proposer un cadre comprenant des indicateurs subjectifs est notamment reprise de la commission, de même que la démarche consistant à privilégier les tableaux de bord d'indicateurs à maximiser plutôt que de recourir à des indicateurs

⁵⁹¹ Entretien avec Romina Boarini, Directrice du *WISE Center* à l'OCDE, Boulogne-Billancourt, le 9 janvier 2019.

⁵⁹² L'apport conceptuel d'Enrico Giovannini fait également l'objet d'une publication dans la *Revue d'Économie politique* en 2011.

synthétiques. Certains éléments ne sont pas repris, tel l'indicateur d'Épargne Nette Ajustée, laissé de côté. Lorsque Martine Durand prend la suite d'Enrico Giovannini à la tête de la division des statistiques de l'OCDE, elle hérite donc d'une esquisse de cadre théorique déjà relativement abouti, et décide de s'inscrire dans les pas de son prédécesseur.

Fondamentalement, il s'agit de déterminer quels sont les déterminants du bien-être à l'aide d'indicateurs autres que le PIB : un tableau de bord sera donc proposé par l'OCDE afin de rendre compte des différents aspects du mieux-vivre. Un raffinement théorique supplémentaire est proposé dans les années qui suivent afin de distinguer les indicateurs contribuant au bien-être matériel — logement, revenu, emploi — et ceux, plus variés, qui alimentent le bien-être dans ses diverses dimensions, y compris subjectives (liens sociaux, éducation, environnement, engagement civique, santé, satisfaction dans la vie, sécurité, équilibre travail-loisir).

Cependant, le cadre théorique proposé ne se résume pas à diversifier la mesure du bien-être. La véritable innovation d'un point de vue théorique est l'idée que ce bien-être multidimensionnel est conditionné par plusieurs facteurs, présentés sous la forme de *capitaux*, dont l'accumulation conditionne la soutenabilité du bien-être exprimé par les indicateurs. Plus précisément, c'est le cadre proposé par Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi dans leur publication à six mains avec Amartya Sen qui va faire l'objet d'une véritable appropriation et d'un approfondissement par l'institution : l'*overview* initial qui, une fois retravaillé, servira de base à leur *Essai sur la mesure de la performance économique et du progrès social*⁵⁹³. L'idée qu'émet Jean-Paul Fitoussi d'un niveau « réel » de capital (à la fois économique, social, institutionnel...) ⁵⁹⁴ sera le fil conducteur de la réflexion menée à l'OCDE. Ainsi, le cadre théorique de l'OCDE propose de distinguer 4 types de capitaux : économique, humain, naturel et social⁵⁹⁵.

⁵⁹³ Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi, *Richesse des nations et bien-être des individus*, *op. cit.*.

⁵⁹⁴ *cf.* chapitre 2.

⁵⁹⁵ À ce titre, la réaction de Didier Blanchet lorsque nous mentionnons le cadre théorique de l'OCDE est intéressante. Il nous raconte ainsi : « C'est polémique. Il y avait des problèmes de vocabulaire parce que quand on dit une approche *capital based* on voit les cheveux qui se hérissent. C'est capital au sens patrimoine, mais c'est assez connoté. Pourtant c'est une approche que je trouvais... Dans l'esprit de pas mal de monde, il y a les gentils qui font l'Empreinte écologique et les méchants qui font le Capital, mais on peut imaginer un cadre général dont ces deux choses-là peuvent être des cas particuliers : l'Empreinte écologique centrée sur un sous-ensemble des actifs naturels, et l'Épargne Nette Ajustée qui offre une vision plus large, mais a tendance à

La remise du rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a donc des effets importants sur l'OCDE : l'organisation se saisit du document pour se doter d'un cadre théorique nouveau susceptible de guider les analyses qu'elle produit en matière de politiques publiques. Ce cadre est alimenté par le regroupement d'indicateurs alternatifs qui vont venir constituer son armature statistique.

2° La création d'un espace de commune mesure : des indicateurs qui couvrent chaque pays de l'OCDE

Pour minimiser toute accusation d'arbitraire en matière de choix d'indicateurs, l'OCDE a mis en place une méta-analyse des différentes procédures de production d'indicateurs de bien-être dans les pays de l'OCDE. En Italie, c'est le rapport BES qui sert de référence. En Allemagne, des délibérations sont menées dans les mairies. Au Canada c'est le *Well-being Index* qui sert de référence. D'autres expériences encore viennent nourrir la réflexion, qui sont toutes rassemblées dans une plateforme en ligne intitulée *wikiprogress*⁵⁹⁶. À la clef de cette méta-analyse, l'équipe de la direction statistique de l'OCDE choisit ses thématiques suivant la logique du plus petit dénominateur commun.

Une fois ces thématiques arrêtées, des indicateurs sont sélectionnés pour les opérationnaliser. Une telle démarche implique de produire une armature statistique cohérente, universelle et robuste. Plusieurs exigences sont formulées d'emblée. Tout d'abord, les indicateurs doivent être d'une qualité statistique irréprochable, raison pour laquelle Martine Durand fait appel aux Instituts Statistiques Nationaux tels que l'INSEE. Mais une telle exigence implique pour elle de se confronter à la réticence des statisticiens nationaux d'amender leurs pratiques de mesure et de traitement des données pour constituer les indicateurs demandés. Ainsi, les tableaux de bord de données publiés par l'OCDE comportent les premières années un certain nombre de trous, dus à cette réticence à fournir des chiffres.

gommer les aspérités avec trop d'indicateurs. Mais ça permettrait d'avoir un cadre commun, une fois franchi l'obstacle du terme capital. Il s'agit en fait d'un vocabulaire de synthèse.

⁵⁹⁶ La plateforme n'est plus active à ce jour.

Cette dimension est d'autant plus saillante qu'elle fait écho à une seconde exigence de la part de l'OCDE : disposer d'indicateurs comparables et universels. Le cœur de métier de l'organisation consiste en effet à pouvoir effectuer des comparaisons à la fois diachroniques et synchroniques entre indicateurs afin de développer des analyses pour interpréter les variations observées et délivrer un discours expert aux gouvernements qui font appel à elle. Ainsi que nous l'explique Romina Boarini :

La contrainte pour nous c'est toujours d'avoir des choses comparables entre les pays, des statistiques harmonisées, ce qui a limité... ne nous a malheureusement pas permis d'aller aussi loin qu'on l'aurait souhaité. Quand on réfléchit à des choses conceptuelles... Certains des indicateurs alternatifs renvoient à des choses très complexes. L'indicateur idéal est très différent de ce qu'on peut trouver dans les données⁵⁹⁷.

L'organisation doit donc recourir à des indicateurs de même nature, construits suivant les mêmes nomenclatures statistiques et couvrant l'ensemble des pays de l'OCDE. Une dernière exigence est formulée par Martine Durand, qui refuse d'emblée la production d'indicateurs agrégés. Si une telle formule a été privilégiée par des chercheurs tels que Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice (*op. cit.*) pour faire contrepoids aux indicateurs traditionnels tels que le PIB ou le taux d'emploi, ils supposent des choix de pondération qui impliqueraient pour l'organisation des négociations politiques : « on le laisse aux chercheurs », nous dit Martine Durand. Dans le cadre d'une organisation intergouvernementale telle que l'OCDE, de telles négociations auraient très largement nui à la valorisation et la diffusion des indicateurs, d'après l'économiste. Toutes ces exigences convergent vers la sélection et la mise en forme d'indicateurs qui ne sont pas nécessairement les plus fins ni les « meilleurs », mais ont au moins le mérite de permettre des comparaisons internationales et une analyse détaillée des politiques publiques.

Il faut ensuite pour les membres de l'OCDE convaincre les différents pays membres de procurer les données à l'organisation, processus complexe et chronophage selon Martine Durand. La statisticienne nous explique ainsi :

On a à l'OCDE un comité statistique qui réunit tous les directeurs généraux de tous les instituts statistiques de l'OCDE. Pour certains des indicateurs... pour beaucoup ils disaient : ce n'est pas à la statistique officielle de faire ça. C'est pour les chercheurs, c'est pour d'autres. Et nous on les a convaincus qu'ils n'avaient qu'à ajouter des questions dans les enquêtes officielles pour que ça devienne de la statistique d'abord expérimentale, puis officielle. Et donc quand on a sorti *How's Life*, le

⁵⁹⁷ Entretien avec Romina Boarini, *op. cit.*

premier *compendium* il y avait beaucoup de trous, beaucoup de pays ne fournissaient pas les données parce qu'ils ne voulaient pas en entendre parler. On a pu ensuite le compléter au fur et à mesure⁵⁹⁸.

Le travail de conviction qu'entreprend l'équipe prend donc place sur le temps long, et aboutit finalement à ce que les différents Instituts Statistiques Nationaux communiquent effectivement à l'OCDE les données demandées. Afin de permettre ce travail de comparaison internationale, différents outils sont ensuite proposés par l'institution, et notamment le *Better Life Index*, qui sert de vitrine au travail réalisé à l'OCDE sur la question du bien-être.

3° Le *Better Life Index*, vitrine d'une nouvelle approche

Une fois ces contraintes dépassées, un tableau de bord d'indicateurs est proposé, qui fait notamment l'objet d'une mise en valeur grâce à une infographie interactive mise en ligne sur le site de l'organisation : le *Better Life Index*. Visuellement, les diverses thématiques abordées par le cadre théorique de la *BLI* y sont présentées sous la forme de pétales de couleurs différentes entourant les points que constituent les pays. Ceux-ci sont plus ou moins haut sur le graphique proposé en fonction du score issu de l'agrégation de chaque dimension. L'outil présente le mérite de laisser aux utilisateurs le choix des pondérations entre variables afin de produire un indicateur synthétique⁵⁹⁹. Romina Boarini nous explique la démarche comme suit :

Le *Better Life Index*, c'est un outil interactif, ou finalement on demande aux citoyens de dire : ça c'est les dimensions ; comment elles comptent pour moi. C'est une chose bien ludique. Il faut penser à cela aussi. Ça compte dans la capacité de cet outil de pouvoir installer une discussion, que ce soit un outil participatif. [...] Les longues discussions ne fonctionnent pas forcément. Quelque chose qui est rapide peut fonctionner davantage. Ça permet de dire deux choses importantes : la première c'est que ça reste une question normative, une question sur laquelle chaque société a sa réponse, voire ses réponses. Donc l'OCDE ne peut pas se mettre dans une démarche de décision. Et déjà on propose des dimensions donc on a déjà fait des choix⁶⁰⁰.

⁵⁹⁸ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

⁵⁹⁹ Jean Gadrey réagit sur son blogue de façon nuancée à la publication de cet index. S'il salue le fait que l'OCDE s'empare du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, il critique les dimensions qui composent le *Better Life Index*. La conception du bien-être qui s'en dégage est selon lui individualiste, ne reprend pas le concept collectif de santé sociale, et ménagerait donc aux pays anglo-saxons une meilleure place dans le classement. Les indicateurs de pauvreté et d'inégalité ne sont pas présents en tant que tels. Trois variables concernent l'accumulation matérielle individuelle, et un seul indicateur concerne l'environnement. *cf.* Gadrey, le 25/05/2011.

⁶⁰⁰ Entretien avec Romina Boarini, *op. cit.*

En termes de communication, l'idée est donc de permettre aux utilisateurs de choisir quels sont les indicateurs qui comptent le plus en fonction de leurs préférences personnelles, de leurs valeurs. De la sorte, le classement est lié à la façon dont ils valorisent les diverses dimensions contenues dans le *Better Life Index*. Néanmoins, une pondération antérieure est inévitablement réalisée par les statisticiens de l'organisation.

Encadré n° 4.5 : le positionnement des statisticiens de la *Better Life Initiative* en matière d'indicateurs composites

Romina Boarini dans le cours de l'entretien réalisé avec elle nous explique la position des statisticiens de son département concernant la question des indicateurs composites :

« La question très délicate que les statisticiens ont débattue, sur le poids des variables, c'est une fausse question : on l'a étudié et c'est une fausse question, parce que ça dépend de la façon dont vous construisez un index. Quand vous avez le *Better Life Index*, il y a 11 dimensions, au total 24 ou 25 indicateurs. Peu importe le poids que vous donnez à ces indicateurs, ou la façon dont vous les agrégez — linéaire ou non. Le classement des pays ne change pas vraiment, il est trop robuste par rapport à ces questions d'agrégation et de poids. Les statisticiens ont toujours dit que le composite est compliqué, parce que les hypothèses méthodologiques ont un impact sur le résultat. Mais ce n'est uniquement vrai que si on travaille avec un ensemble très large de données ; ce n'est pas vrai quand on a peu d'indicateurs. On a étudié d'un point de vue théorique et puis avec le poids des indicateurs contenus dans le *Better Life Index* on l'a fait empiriquement. Et donc vous obtenez que le score absolu des pays peut changer, mais le score relatif ne change pas vraiment. Parce qu'il y a très peu d'indicateurs et beaucoup sont corrélés. La performance de ces indicateurs importe donc peu. Vous les mélangez : si un pays fait bien dans un ensemble de choses... vous voyez. Sauf si vous pénalisez un pays parce qu'il a une performance nulle dans une dimension. À moins de faire des choix très extrêmes dans l'ensemble c'est un débat qui est vraiment surfait. C'est ce qui est mis en avant pour dire qu'on ne peut pas faire du composite. Je pense qu'on peut en faire, et que le risque n'est pas un risque statistique⁶⁰¹ ».

Le caractère interactif de l'infographie vient de ce que les échelles de pondération peuvent être modifiées par l'internaute qui peut choisir de valoriser ou dévaloriser chacune de ces dimensions suivant sa préférence.

L'outil se présente donc comme utile d'un point de vue communicationnel⁶⁰². Néanmoins, cette vertu ne suffit pas à l'analyse proposée par les statisticiens de l'OCDE. Ainsi que nous l'explique notre interlocutrice :

Si vous regardez un pays avec le score du BLI on vous dira que ce pays, disons la France, se situe plus ou moins au milieu du classement. Vous allez dire : qu'est-ce que ça veut dire vraiment ? Pour comprendre ce qu'il y a derrière, il faut décomposer. Concernant le revenu par habitant, c'est en haut de l'OCDE, mais pour l'éducation ou le chômage des jeunes, ce n'est pas terrible. Vous devez donc

⁶⁰¹ Entretien avec Romina Boarini, *op. cit.*

⁶⁰² De fait, le rayonnement de cet outil de communication est particulièrement important. À titre anecdotique, nous avons découvert le *Better Life Index* alors que nous étions étudiant à l'Université de Floride, en 2011. Différents outils permettant de pluraliser la mesure du développement étaient présentés dans le cadre d'un cours d'économie du développement que nous suivions, et le caractère interactif et ludique de l'outil lui avait valu d'être longuement présenté par notre professeur, et avait remporté un certain succès auprès des étudiants.

décomposer. Toute l'idée du *Better Life Index* et des indicateurs de l'OCDE, c'est de proposer des indicateurs d'*outcome*, de résultat. Donc ça vous dit comment ça se passe dans les pays, mais pas forcément quels sont les déterminants. Pour les politiques publiques, ce qui compte c'est l'impact que chaque politique peut avoir sur un certain nombre de choses. Donc l'index, c'est un outil qui est bon d'un point de vue de plaider si vous voulez arriver avec un message fort : il faut un narratif différent, il ne faut pas penser qu'aux aspects économiques, vous pouvez dire : les pays du Nord ne sont pas aussi riches que les États-Unis, mais ils ont de bons résultats dans toutes ces dimensions. Pour donner ce message c'est très important, important d'un point de vue politique. Mais après pour faire vraiment de l'analyse profonde du rôle des politiques publiques, on a besoin du travail qu'on fait ici à l'OCDE, et les experts dans les gouvernements. Pour savoir comment agir avec les politiques publiques, ce n'est pas un indice composite qu'il vous faut⁶⁰³.

Dès lors, le travail de l'OCDE concernant les indicateurs ne se résume pas à la production du *Better Life Index*, qui ne saurait à lui seul expliquer les mécanismes responsables des performances des pays dans les dimensions désagrégées de l'indicateur synthétique. L'intérêt de l'outil est principalement d'ordre communicationnel : proposer un nouveau narratif aisément saisissable par les individus et les responsables nationaux en charge de la production des politiques publiques. Les experts de l'OCDE interviennent ensuite pour expliquer les mécanismes qui se cachent derrière ces indifférents indicateurs désagrégés, et c'est là que leur expertise s'exprime essentiellement.

Le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi a donc également une influence très importante sur l'OCDE. Forte de sa participation aux travaux de la Commission, l'organisation s'appuie sur le rapport afin de renouveler en profondeur son approche. Un nouveau cadre théorique est proposé qui alimentera les analyses de l'institution en matière de politiques publiques et donc l'expertise technique apportée aux États membres. De nouveaux indicateurs sont proposés avec l'aval des pays afin de rendre compte du bien-être au-delà du PIB. Un outil de communication interactif, le *Better Life Index*, est même mis en place afin d'illustrer cette démarche nouvelle.

Les travaux de la commission sur les mesures de la performance économique et du progrès social font donc l'objet d'une appropriation réelle de la part de l'INSEE, Eurostat et l'OCDE. Tous les trois sont fortement interconnectés, très présents dans le système multilatéral, et disposent donc d'une importante capacité de mise en circulation de nouvelles données et indicateurs qu'ils produisent. Outre qu'ils mondialisent la controverse sur la mesure du progrès social et économique, les auteurs du Rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi

⁶⁰³ Entretien avec Romina Boarini, *op. cit.*

contribuent donc à transformer les pratiques des producteurs de statistique. Parmi les institutions dont il est fait mention ici, l'OCDE fait montre d'un dynamisme tout particulier dans la promotion des indicateurs alternatifs : non contente de proposer de nouvelles données et analyses, l'organisation supranationale va diffuser auprès de ses États membres une expertise centrée sur la recherche du bien-être plutôt que de la croissance, et contribue tout au long des années 2010 à maintenir vivace le débat sur la mesure du progrès. L'organisation profite notamment de la transformation du « narratif » qui fonde son action pour se présenter comme la cheffe de file des indicateurs alternatifs.

III — La *Better Life Initiative* de l'OCDE, cheffe de file des indicateurs alternatifs ?

Parmi les institutions qui mettent en œuvre les recommandations du rapport, l'OCDE occupe une place toute particulière. Comme expliqué plus haut, l'organisation avait déjà initié avant la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi une démarche intensive de production et de mise en circulation d'indicateurs alternatifs, notamment grâce au travail d'Enrico Giovannini⁶⁰⁴. À travers sa participation aux travaux de la commission, l'organisation acquiert la réputation d'abriter des statisticiens plus « aventureux » que les autres en matière de renouvellement des mesures⁶⁰⁵. Lorsque Enrico Giovannini passe le flambeau à Martine Durand, une nouvelle phase s'ouvre pour l'organisation : une initiative transversale aux départements de l'OCDE émerge, centrée sur la question du bien-être : *La Better Life Initiative*. Le Secrétaire général de l'organisation Angel Gurría a fait de cette initiative la vitrine du renouvellement institutionnel à l'OCDE, et l'exemple du changement de narratif qu'elle accompagne (A). L'OCDE a notamment contribué à la circulation des outils issus de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, en en proposant une synthèse originale et en diffusant celle-ci auprès de divers États-nations. De ce point de vue, l'agenda transnational a été répercuté et traduit à l'échelle nationale, notamment en Italie et en Nouvelle-Zélande (B). Enfin, cette position de l'OCDE comme « cheffe de file » des indicateurs alternatifs est confirmée par la mise en place d'une « seconde commission Stiglitz », qui rend en 2018 un rapport intitulé *Beyond GDP* en référence à la conférence européenne de 2007. Cette seconde commission se présente

⁶⁰⁴ Entretien réalisé le 20/11/2019.

⁶⁰⁵ Entretien réalisé avec Claude Henry le 21 mars 2019.

comme une occasion de faire état de l'avancement des recherches en matière d'indicateurs alternatifs et regroupe cette fois encore nombre d'économistes renommés internationalement (C).

A – « De meilleures politiques pour de meilleures vies » : un changement institutionnel à l'OCDE

S'appuyant sur les premiers jalons posés par Enrico Giovannini au sein de l'organisation, plusieurs membres de la direction statistique de l'OCDE, au premier rang desquels Martine Durand, vont entreprendre de crédibiliser les indicateurs alternatifs auprès des autres départements. Une initiative transversale émerge, qui devient bientôt l'une des vitrines de l'institution : la *Better Life Initiative (BLI)* (1). Cette initiative va accompagner, justifier et incarner le changement de « narratif » de l'OCDE. En 2011, à l'occasion des cinquante ans de l'institution, le slogan de l'OCDE change : de « une meilleure économie mondiale », il devient « de meilleures politiques pour de meilleures vies »⁶⁰⁶, signe de la volonté de l'organisation d'étendre son domaine d'expertise au-delà des questions économiques et de mettre la notion de bien-être au cœur de ses préoccupations (2). La notion de « mieux-vivre » nourrit différentes séries de rapports et d'études produits par l'OCDE et vient alimenter l'expertise qu'elle propose à ses pays membres. Plus encore, un phénomène de normalisation s'enclenche qui diffuse la logique du mieux-vivre dans tous les départements de l'organisation (3).

1° Légitimer les indicateurs alternatifs au sein de l'OCDE : la création de la Better Life Initiative

Martine Durand succède à Enrico Giovannini en tant que *chief statistician* de l'OCDE, soit la directrice du département des statistiques. À ce poste, elle va entreprendre de constituer autour d'elle une équipe, de produire une expertise collective sur la question du bien-être et de ménager une place importante au sein de l'organisation à la démarche qu'elle met en œuvre.

⁶⁰⁶ Traduction de l'auteur : better policies for better lives.

Après des études de mathématiques, Martin Durand rejoint le département d'économie de l'OCDE. Intéressée par la modélisation et la politique économique, elle se retrouve rapidement en charge du modèle macroéconomique *Interlink* qui donne un aperçu des effets systémiques des politiques publiques à l'échelle internationale. Au bout de neuf ans dans ce département, elle rejoint le cabinet du Secrétaire général de l'époque, Donald Johnston⁶⁰⁷, au sein duquel elle est notamment en charge du dossier relatif au développement durable. Après cette expérience, elle rejoint le département des affaires sociales. Ce choix de changer de département n'avait rien d'évident, étant donné la centralité très forte de la direction des affaires économiques au sein de l'OCDE. Ainsi qu'elle nous l'explique :

Ce n'était pas du tout standard. Très peu de gens passent par le cabinet, c'est assez restreint. Les gens qui rentrent au département des affaires économiques ont tendance à y rester, parce qu'ils pensent qu'ils sont au cœur du réacteur. Moi mon avis c'était le contraire : je voulais en sortir et voir ce qui se passait ailleurs. Mais c'était assez personnel comme trajectoire, et inhabituel pour l'époque. Après avoir été le conseiller du chef économiste, on était repéré par le cabinet. La plupart d'entre nous, quand ils sont partis du cabinet, ils sont retournés dans le département des affaires économiques⁶⁰⁸.

La trajectoire de Martine Durand au sein de l'organisation est donc d'emblée inhabituelle, et la confronte à une variété plus importante de problématiques que ses collègues qui font le choix de retourner dans le département économique : à ce stade elle y a fait ses armes en travaillant sur les politiques publiques dans le domaine économique, a été chargée du dossier relatif au développement durable, puis a rejoint le département des affaires sociales. Le portefeuille de ce dernier est très large puisqu'il comprend l'emploi, les politiques sociales, mais également l'éducation et la santé. Les opinions de ses nouveaux collègues sur les politiques publiques sont de nature assez différente de celles auxquelles elle avait été habituée auparavant. Comme elle nous l'explique :

C'est le propre des grandes organisations. Les gens du département des affaires sociales avaient plus la fibre sociale que les économistes purs et durs du département... [...] Il y a eu un épisode on l'on parlait du salaire minimum : il y avait des positions très marquées. Certains économistes purs et durs du département des affaires économiques considéraient que si on augmentait le salaire minimum ça allait avoir des conséquences sur l'emploi. Point final. Au département des affaires sociales, c'était plutôt : « le salaire minimum peut jouer un rôle à condition de le fixer au bon niveau, sans effets négatifs sur l'emploi ». Il y avait des débats idéologiques comme ça. Mais ce qu'il y a de bien à l'OCDE, je trouve,

⁶⁰⁷ Secrétaire général de l'OCDE de 1996 à 2006. Canadien, avocat de formation, Donald Johnston est député libéral, plusieurs fois ministre dans les gouvernements de Pierre Elliott Trudeau et John Turner. Dans l'opposition, il est porte-parole libéral en matière de Finances puis d'Affaires extérieures.

⁶⁰⁸ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

c'est que ces débats avaient lieu : on se mettait ensemble autour d'une table. [...] On essayait de construire un consensus⁶⁰⁹.

Autrement dit, le récit qu'elle nous livre de son évolution dans cette organisation confirme la démonstration déjà réalisée par Vincent Gayon de rapports de force intenses entre départements de l'OCDE, que l'on peut présenter comme une lutte entre le « social » et « l'économique » pour le monopole des analyses de politiques publiques (Gayon 2020, *op. cit.*). La question du SMIC est évoquée par notre interlocutrice, qui mentionne notamment les divergences de vues concernant sa possible augmentation. Si les membres du département Eco ont les yeux rivés sur les niveaux d'emploi, leurs collègues du département des affaires sociales vont considérer d'autres indicateurs pour établir la pertinence d'une telle mesure. De telles dissensions sont néanmoins gommées dès lors qu'une position commune est affichée par l'organisation, notamment à l'occasion des recommandations de politiques publiques formulées dans les différents rapports qu'elle produit.

Au sein du département des affaires sociales, Martine Durand participe à l'élaboration d'un rapport périodique intitulé *Society at a glance*, qui propose un panorama statistique de chaque pays reposant sur des indicateurs sociaux variés. Elle rédige notamment dans ce cadre un chapitre intitulé « measuring well-being » avec sa collègue Romina Boarini et le chef de division Marco Mira d'Ercole. Tous deux travaillaient alors au sein du même département des affaires sociales. Lorsqu'Enrico Giovannini quitte l'OCDE pour devenir directeur d'Istat, l'institut statistique national italien, son poste de *chief statistician* devient vacant, et Martine Durand candidate pour l'obtenir. Elle nous explique ainsi :

J'ai parlé longtemps avec le nouveau SG et je lui ai dit si on continue à parler d'aller au-delà du PIB, si on ne mesure pas et si on ne produit pas des indicateurs cohérents, conceptuellement forts, statistiquement solides et qui soient comparables pour l'ensemble des pays, on va continuer à faire du blabla, mais on n'avancera pas. Donc il m'a dit si tu veux postuler sur le poste de *chief statistician*, tu auras carte blanche⁶¹⁰.

Une fois nommée à ce poste, Martine Durand recrute Marco Mira d'Ercole et Romina Boarini. En mai 2011 a lieu la réunion « ministérielle » à l'occasion de laquelle ils présentent collectivement la première édition du rapport *How's Life* issue d'un travail statistique de fond,

⁶⁰⁹ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

⁶¹⁰ *Ibid.*

à partir des indicateurs de *well-being*. Mais l'accueil réservé à une telle publication et au projet qui la fondait n'était pas garanti d'avance, ainsi que nous l'explique la *chief statistician* :

Ça a été le début d'un travail de fond. Ça n'a pas été facile, on voulait l'ancrer dans la statistique officielle, il a fallu convaincre les statisticiens officiels que oui ils pouvaient produire ce genre d'indicateurs, et ça ce n'était pas gagné d'avance⁶¹¹. [...] Là où l'on a gagné la partie, c'est quand ils ont accepté de faire des enquêtes sur la mesure du bien-être subjectif. Déjà certains indicateurs objectifs leur faisaient peur, mais alors des indicateurs subjectifs ! C'était vraiment... Mais on a passé le cap : Eurostat a créé un module spécial pour collecter ces indicateurs, là la partie était gagnée. Bon, ce n'était pas noir ou blanc : certains pays étaient très partants, d'autres moins. Mon rôle à moi a été d'essayer de catalyser, de convaincre, de montrer que ce qu'on faisait c'était un travail de qualité, qu'on n'était pas une bande de farfelus. On était tous d'ailleurs, les trois, Romina, Marco et moi, puis après ceux qu'on a recrutés, on était tous passés par Eco, par le département des affaires économiques. Et puis on était passé aussi aux affaires sociales puis... Marco avait même travaillé au Fonds Monétaire⁶¹². Donc on a assis notre crédibilité vis-à-vis des économistes et des statisticiens. Parce que vis-à-vis des sociologues, de ceux qui s'intéressaient aux affaires sociales, ce n'était pas un problème. C'était vraiment convaincre... C'était un problème de crédibilité, d'être légitimes⁶¹³.

L'espace de commune mesure que les membres de la *Better Life Initiative* cherchent à ménager dépend largement des pays membres. Un travail de conviction de se met en place qui aboutit lorsque l'équipe parvient à emporter l'adhésion d'Eurostat : l'inflexion que l'organisme européen décide de donner à ses travaux convainc les pays de l'OCDE de procurer les données nécessaires à la publication du rapport *How's Life*. Ce travail de légitimation (Lagroye 1985) est facilité par la crédibilité que les membres de la *Better Life Initiative* ont auprès des instituts statistiques nationaux comme auprès des autres départements de l'OCDE, et qui doit beaucoup à leurs trajectoires antérieures. Tous sont passés par la direction des affaires économiques de l'organisation et « Marco [Mira d'Ercole] avait même travaillé pour le Fonds Monétaire [International] ».

La *Better Life Initiative* parvient donc à se bâtir une légitimité auprès des pays-membres de l'OCDE et notamment des instituts statistiques nationaux. Outre la mobilisation de son équipe, son succès doit également beaucoup au contexte. L'initiative reçoit le soutien du secrétariat général au moment où l'OCDE cherche à se doter d'un nouveau narratif, à l'occasion de son cinquantième anniversaire.

⁶¹¹ Cf *supra*.

⁶¹² Fonds Monétaire International (FMI).

⁶¹³ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

2° Un nouveau narratif pour l'organisation : de meilleures politiques publiques pour de meilleures vies

À l'occasion de l'élection d'Angel Gurría au poste de Secrétaire général de l'OCDE, Martine Durand le rencontre pour lui proposer de travailler à une approche intégrée du bien-être, qui inclurait les dimensions sociale et environnementale. Plus encore, elle souhaite au sujet du Beyond GDP sortir de l'invocation pour proposer un cadre théorique cohérent, un *framework* unique, mais également pour mettre à disposition de qui le souhaite des indicateurs robustes. Séduit par la proposition, Angel Gurría donne « carte blanche » à Martine Durand. Celle-ci inaugure ainsi la *Better Life Initiative*, qui dispose d'un budget propre et constitue une entité transversale aux divers départements de l'OCDE. L'initiative acquiert rapidement une certaine importance.

Encadré n° 4.6 : Angel Gurría

Diplômé en économie de l'UNAM au Mexique puis de l'université de Leeds au Royaume-Uni, José Angel Gurría débute sa carrière dans l'administration publique. Dans les années 1990, il est successivement ministre des Affaires étrangères (1994-1997) puis des Finances (1998-2000) dans les gouvernements d'Ernesto Zedillo Ponce de Leon, président de la République du Mexique issu du Parti Révolutionnaire Institutionnel⁶¹⁴. Il préside plusieurs banques, notamment la Banque Nationale du Mexique et la Banque du commerce extérieur et, de 2003 à 2005, la Banque interaméricaine de développement. En 2005, il succède au précédent Secrétaire général de l'OCDE, Donald Johnston. Reconduit dans ses fonctions en 2015, il les exerce jusqu'en 2021. Son mandat est marqué par plusieurs prises de position fortes, notamment l'inclusion de plusieurs pays émergents dans l'OCDE avec le statut de membres et la réforme des systèmes fiscaux internationaux. Il promeut également un nouveau narratif au sein de l'organisation, substituant à la croissance le bien-être comme objectif de l'organisation, et plus spécifiquement la résorption des inégalités de bien-être entre catégories de la population.

Notre interlocutrice insiste notamment sur le soutien apporté par Angel Gurría et de son chef de cabinet Gabriel Aramos. Sans ceux-ci, selon elle, le rapport aurait bel et bien vu le jour, mais n'aurait peut-être pas été reconduit et surtout n'aurait pas fait l'objet d'une telle publicité. Ce soutien apporté à l'initiative par le Secrétariat général doit beaucoup au contexte de reconfiguration qui a cours au sein de l'OCDE. Ainsi, Romina Boarini nous explique :

Toujours sur la question du *timing*, l'OCDE en 2011 célébrait son 50^e anniversaire. Il y avait une volonté de la part de l'organisation, à la fois le Secrétariat général, et aussi disons la direction de la communication... de dire il faudrait vraiment réfléchir à une nouvelle mission pour cette organisation, une mission qui est au goût du jour, mais qui vraiment traduit de façon importante les valeurs de l'OCDE : qu'est-ce qu'on fait et pourquoi on le fait. L'idée c'était de dire : finalement qu'est-ce qu'on fait ? On travaille sur les politiques : *better policies*. Mais quel est notre narratif ? Notre narratif c'est : pour des vies meilleures. On fait tout ça pour que la vie des citoyens soit meilleure. Donc c'était quand

⁶¹⁴ Initialement socialiste lors de sa création, le PRI est dans les années 1990 de centre droit.

même, mettre un peu de côté la croissance, dire : la croissance n'est pas une fin en soi. Elle peut être une façon d'obtenir des *better lives*, mais ce n'est pas la chose qui nous intéresse en tant que tel. Donc on va refocaliser, recentrer notre force sur le *well-being*. Donc le *Better Life* c'est l'objectif ultime sur lequel l'OCDE travaille. On voulait aussi avoir un produit phare aussi. Et c'est quelque chose qui pouvait être pris à titre symbolique pour décrire cette nouvelle mission. [...] La volonté de l'OCDE c'était de dire cette organisation ne pense plus à la croissance économique comme la solution. C'est une manière de revoir en profondeur le mandat, les fondamentaux de cette organisation⁶¹⁵.

Dès lors, le contexte de renouvellement au sein de l'organisation joue un rôle déterminant. Conjointement au département de la communication, le secrétariat général entend modifier l'image de l'OCDE et changer ce qu'elle nomme son « narratif » : c'est-à-dire l'histoire racontée à tout un chacun qui justifie l'existence de l'organisation, son projet. L'idée s'impose d'une expertise destinée à perfectionner les politiques publiques pour améliorer la vie des citoyens. L'enjeu est fort puisqu'il s'agit là de mettre de côté l'objectif de la croissance longtemps défendu par l'organisation (Schmelzer 2016) pour lui substituer la notion de bien-être. Dans le cadre de cette démarche de l'organisation, l'émergence de la *Better Life Initiative* apparaît comme un point d'appui privilégié afin de démontrer le contenu des changements envisagés et les transformations de l'expertise fournie par l'organisation. Le Secrétaire général de l'organisation va même jusqu'à modifier le slogan de l'OCDE à l'occasion de son cinquantième anniversaire en 2011. Celui-ci devient « *better policies for better lives* »⁶¹⁶ et reflète donc le vocabulaire et l'inspiration théorique développés au sein de la BLI.

Il faut noter que la démarche consistant à produire des indicateurs sans qu'une question de politique publique soit posée en amont n'avait pour les statisticiens de l'OCDE absolument rien d'évident. La démarche habituelle en la matière consiste à d'abord prendre une question donnée — par exemple la hausse du SMIC — pour ensuite rassembler des données sous la forme d'indicateurs pertinents et simuler dans des modèles l'effet du paramètre en question — quel effet cette hausse du SMIC a-t-elle sur le niveau de l'emploi, sur la qualité de vie des personnes qui le touchent, etc. Ici, la logique est renversée. Des indicateurs sont d'abord proposés sans être sous-tendus par une question de politique publique précise. Ce n'est qu'ensuite que les gouvernements peuvent décider de s'en saisir pour prendre des décisions, analyser une situation ou évaluer leurs politiques publiques. Dès lors, l'enjeu pour la statisticienne n'est pas tant de proposer des indicateurs radicalement

⁶¹⁵ Entretien avec Romina Boarini, *op. cit.*

⁶¹⁶ Auparavant, le slogan était : « A Better World Economy ».

nouveaux que de nourrir un cadre conceptuel qui ne ferait pas du PIB l'alpha et l'oméga de toute politique publique. Martine Durand nous explique que son but était de proposer un cadre théorique et des indicateurs *d'abord* dans l'espoir qu'*ensuite* des acteurs disposant d'un fort portage politique s'en saisissent pour définir les contours de politiques publiques d'un genre nouveau. Notre interlocutrice poursuit :

L'OCDE va pas changer la vie des gens, elle va aider les gouvernements à changer la vie des gens. Nous on est un pion sur l'échiquier... un grand pion, mais... [...] Je ne veux pas minimiser le rôle de l'OCDE. On ne donne pas d'argent, c'est par notre capacité à convaincre qu'on agit, sur la base d'évidence, d'analyses... Il faut démontrer qu'avec cette approche on fait de meilleures politiques : si on ne le démontre pas les pays ne vont pas le faire. Donc il faut déjà qu'en interne on le fasse. Ce qui est très unique c'est que ce soit venu de la direction de la statistique. Qu'on soit parti des indicateurs pour arriver... aucun projet ne s'est passé comme ça. Les personnes jouent beaucoup aussi⁶¹⁷.

Y compris en termes de démarche, le travail de la *Better Life Initiative* est innovant : les statisticiens de l'équipe de Martine Durand produisent des indicateurs et les mettent en forme en dehors de toute commande de la part des pays membres, et proposent ensuite ce cadre théorique nouveau qui va faire l'objet d'une promotion importante de la part de l'OCDE.

Le changement de narratif de l'organisation à l'occasion de cinquantième anniversaire offre donc une opportunité pour l'initiative de se développer au point de devenir l'une des vitrines de l'OCDE. Celle-ci va notamment entreprendre de mettre en circulation les chiffres et analyses qu'elle produit sur le mieux-vivre dans plusieurs publications et de transformer le cadre analytique des différents départements de l'organisation en interne.

3° La mise en circulation des chiffres et analyses sur le mieux-vivre

Outre ces différents modes de valorisation, un rapport est produit sur une base bisannuelle, le rapport *How's Life ?* Le simple fait que le rapport soit publié sur une base régulière indique d'emblée le portage politique dont il fait l'objet. Ce rapport s'inscrit dans la continuité de travaux anciens réalisés par l'OCDE. Ainsi, Martine Durand nous explique que lorsqu'elle faisait partie du département des affaires sociales elle avait eu l'occasion de participer à plusieurs occurrences du rapport *Society at a glance*, qui déjà regroupait un

⁶¹⁷ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

certain nombre de ce que l'OCDE appelait alors les « indicateurs sociaux »⁶¹⁸. Un tel rapport en revanche n'intégrait pas la dimension environnementale et ne proposait pas un cadre théorique d'analyse systématisé. Par ailleurs, ainsi qu'elle nous le dit elle-même, ce dernier n'avait pas fait l'objet d'une véritable mise en valeur et sa visibilité avait diminué au cours des années. Au contraire, le rapport *How's Life* fait l'objet d'une forte communication, portée notamment par le secrétariat général de l'organisation et accompagnée des différents outils de valorisation mentionnés plus haut.

Chacune des occurrences du rapport rappelle tout d'abord l'histoire de la démarche entreprise par l'OCDE, le cadre théorique qui la fonde et les indicateurs qui y sont associés. Puis une lecture de l'évolution de ces différents indicateurs en fonction des pays est proposée, avec parfois des *focus* sur certains d'entre eux. L'analyse est approfondie par une ventilation des indicateurs par catégories socioprofessionnelles, âge et sexe. Autrement dit, les inégalités sont étudiées dans chaque domaine couvert par les indicateurs : santé, d'éducation, d'emploi, etc⁶¹⁹. Enfin, des thématiques spécifiques sont abordées à chaque occurrence du rapport : celui de 2017 proposait ainsi un *focus* sur les migrations, par exemple. Si de telles analyses laissaient au départ peu de place aux indicateurs environnementaux, les données fournies n'étant jusque-là pas assez solides pour être exploitées dans une analyse intégrée, cette dimension est progressivement développée, ainsi que le met en évidence le rapport publié en 2020 (OCDE 2020).

Les conférences organisées par l'OCDE se poursuivent également, et offrent dorénavant une focalisation sur les dimensions de « mieux-vivre », en écho aux rapports *How's Life* ? Ainsi que nous l'explique Martine Durand :

On a organisé tous les deux ans un énorme forum mondial sur la question pour mobiliser la communauté, continuer à réfléchir sur ces questions. Le dernier s'est déroulé en Corée à Incheon [en novembre 2018]. Si vous regardez les papiers, vous verrez qu'on a traité de l'utilisation pour la politique — c'était le thème central — et on s'est focalisé sur des questions particulières, par exemple la numérisation de l'économie, l'automatisation. Mais pareil, avec une

⁶¹⁸ cf. chapitre 1. Ainsi que Schmelzer, *op. cit.*

⁶¹⁹ Martine Durand insiste bien sur le fait que les indicateurs de la *BLI* permettent de rendre compte des aspects collectifs du bien-être, notamment en donnant une mesure des inégalités entre groupes sociaux. La raison de cette insistance vient d'un débat qui a eu lieu entre Dominique Méda, notre directrice de thèse, et Anthony Gooch de l'OCDE, qui présentait la *BLI* lors d'un débat sur le plateau radiophonique de France Inter. Dominique Méda critiquait alors une conception du bien-être qu'elle qualifiait d'individualiste.

*well-being lense*⁶²⁰, en disant il y a des choses qui vont affecter le bien-être des gens, la cybersécurité, etc. On a fait ça tous les deux ans, c'était un peu la grand-messe⁶²¹.

En externe, l'OCDE fait donc la promotion de son rapport et organise sur une base régulière une « grand-messe » sur le bien-vivre, à l'occasion de laquelle seront analysées les transformations du monde économique au travers d'un prisme théorique centré sur la question du bien-être.

En interne également, la *BLI* se ménage une place de premier plan, non sans s'insérer dans les rapports de force qui opposent les différents départements de l'organisation. L'initiative va chercher à faire adopter son cadre théorique et son approche du « mieux-vivre » par les autres directions, dans leurs analyses et leurs diverses productions. Ainsi que nous le raconte Martine Durand :

Plus profondément, en interne, les études économiques de l'OCDE — alors, pas assez à mon goût, mais c'était comme ça — qui sont produites par le département des affaires économiques ont inclus systématiquement un chapitre, leur premier chapitre, qui analysait la performance du pays autrement que juste par des indicateurs macro et en utilisant nos indicateurs. Il y a aussi des questions qui ont été incluses dans les enquêtes PISA⁶²², qui portent sur les performances des enfants en matière d'éducation, sur le bien-être des enfants — ça impliquait de collecter des données sur ce qui se passe à l'école, sur les enfants. On a essayé de travailler avec toutes les directions. Sur l'environnement, je vous ai mentionné la question de la transition écologique, donc on a travaillé avec la direction de l'environnement. On a travaillé aussi avec la direction des affaires sociales. La question c'était : comment faire des politiques sociales qui ne soient pas simplement de la redistribution — on a de l'argent, on redistribue — mais plutôt comment on peut faire en sorte d'éviter les problèmes en amont, plutôt que de les traiter après. Si on a une approche en termes de *well-being* qu'est-ce que ça change sur la façon dont on fait les politiques sociales ? Avec la direction des entreprises on a lancé un projet sur le *business impact on well-being* : un projet de mesure de l'impact du business sur le bien-être des gens. Ça a vraiment pénétré dans l'ensemble des directions. Il ne faut pas non plus exagérer, avoir une vision trop idéalisée. Mais je pense qu'il est exact de dire que pratiquement chaque direction a un projet *well-being* dans sa direction⁶²³.

Outre la production d'indicateurs et d'un nouveau cadre théorique, le travail entrepris par la *Better Life Initiative* consiste à convaincre les autres directions de l'OCDE d'adopter leur prisme d'analyse en termes de bien-être, qu'il s'agisse de modifier des pratiques d'enquête (PISA, par exemple), des rapports d'analyses réguliers (celui du département des affaires

⁶²⁰ Des lunettes « bien-être ».

⁶²¹ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

⁶²² Les enquêtes PISA produites par l'OCDE constituent aujourd'hui un standard international de comparaison des performances scolaires des enfants.

⁶²³ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

économiques), ou encore de mener des projets nouveaux (avec la direction des entreprises). Aucune direction ne semble échapper à l'influence de l'initiative, ainsi que nous l'explique la *chief statistician* : « pratiquement chaque direction a un projet *well-being* ».

Ce travail de conviction au long cours est également alimenté par la production continue de rapports s'appuyant sur l'analyse en termes de bien-être : ainsi, différentes études sont produites par l'équipe de Martine Durand : working papers, articles de recherche⁶²⁴, etc. Mais des rapports plus ambitieux sont également diffusés, ainsi qu'elle nous l'explique avec l'exemple du document *How's Life in the Digital Age* :

Par exemple on a publié un rapport qui s'appelle *How's Life in the Digital Age* et on a regardé tous les impacts de la digitalisation pour voir en quoi ça allait affecter le bien-être des gens et comment avoir des politiques qui ne prennent pas juste en compte les aspects du type : ça va accroître la productivité, la croissance... Il va y avoir des choses positives pour les gens, mais aussi des aspects négatifs. C'est paru l'année dernière [en 2019]. Vous voyez on a essayé à partir de ma direction de travailler avec toutes les équipes de chacune des directions. Donc ce n'est pas que le *Better Life Index*. Le *BLI* pour nous c'est anecdotique, c'est un outil de communication. [...] C'est parti de nous, mais on l'a beaucoup travaillé avec la direction de la communication. Pour nous ça a été vu comme un outil de communication. De même qu'on a travaillé sur *business impact on well-being*, c'était une direction, la direction des communications c'est une autre direction : on s'est demandé comment on va travailler avec eux ? Et eux ont apporté leur expertise de communicants. Donc on a vraiment travaillé avec l'ensemble des directions, avec plus ou moins de succès et de facilité⁶²⁵.

Grâce à la naissance d'une nouvelle initiative transversale au sein de l'OCDE et au soutien du secrétariat général dans le contexte d'un changement de narratif, l'approche du « mieux-vivre » contribue à transformer le contenu du travail effectué par la majorité des directions de l'OCDE. La *Better Life Initiative* devient donc une vitrine de l'organisation. De ce point de vue, l'adoption du cadre théorique comme des indicateurs qu'elle propose par différents pays membres de l'organisation constitue un marqueur significatif de cette influence.

⁶²⁴ Marco Mira d'Ercole nous donne par exemple un exemplaire d'un considérable travail de statistique historique qu'il a réalisé avec plusieurs universitaires européens, principalement historiens. Celui-ci s'intitule *How was Life ? : Global Well-being since 1820* et propose une lecture diachronique des évolutions de chacun des onze indicateurs de la *Better Life Initiative*.

⁶²⁵ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

B – Du transnational au national : l’appropriation des indicateurs de l’OCDE en Italie et en Nouvelle-Zélande

Les outils proposés par la *Better Life Initiative* font donc l’objet d’une forte promotion par des acteurs transnationaux — économistes, statisticiens — fortement dotés en ressources expertes. Le travail réalisé à l’OCDE produit des effets sur les instituts statistiques nationaux, y compris en dehors de l’INSEE : on observe à chaque fois un même processus de transcription d’un agenda transnational à l’échelle nationale s’offre à l’analyse (1). Pour analyser la façon dont les membres de l’OCDE sont parvenus à exporter leurs indicateurs alternatifs, nous prenons le cas de deux pays membres qui se sont approprié la thématique à l’échelle nationale : l’Italie (2) et la Nouvelle-Zélande (3).

1° Du niveau transnational au niveau national : rendre compte de l’appropriation des indicateurs alternatifs

En Italie comme en Nouvelle-Zélande, un même travail sur les indicateurs alternatifs de richesse se poursuit au gré des agendas transnationaux qui viennent le légitimer. Dans les deux cas, ce sont les travaux de l’OCDE qui servent de référent international : les pays reprennent à leur compte les cadres analytiques qui y sont développés, à deux moments distincts de la vie de l’organisation. Dans un cas comme dans l’autre, l’agenda se décline à l’échelle nationale de façon différenciée : la prise en compte du cadre théorique de l’OCDE est plus fidèle dans le cas de la Nouvelle-Zélande ; il laisse plus de marge de manœuvre à la société civile dans le cas de l’Italie et implique donc un processus de syncrétisme plus poussé.

Encadré n° 4.7 : Les indicateurs alternatifs en Écosse

D’autres cas mériteraient une investigation empirique plus poussée, comme celui de l’Écosse, où le parti autonomiste (le parti national écossais) a développé une ligne politique de centre gauche exigeante, faisant sienne la réflexion sur les indicateurs sociaux et environnementaux. À la tête du gouvernement depuis les élections législatives de 2007, le parti a ainsi proposé des politiques publiques informées par une base statistique renouvelée et la Première ministre Nicola Sturgeon a fait des thématiques du bien-être et de la soutenabilité des éléments centraux de son action programmatique. Ici encore, la circulation des experts joue beaucoup dans une telle mise en œuvre. Ainsi, Joseph Stiglitz m’indique avoir été auditionné en Écosse. Plus encore, Martine Durand rejoint le conseil d’analyse économique écossais après son départ de l’OCDE.

Les indicateurs font l’objet d’une appropriation par les acteurs nationaux et ne débouchent pas nécessairement sur des tableaux de bord identiques, mais l’idée d’une mesure alternative

de la richesse demeure commune à toutes ces démarches. Par ailleurs, selon l'état du rapport de force politique dans chaque pays et les stratégies de mise en œuvre développées par les acteurs qui s'en saisissent, les dispositifs d'action publique qui viennent opérationnaliser l'usage de tels indicateurs ne sont pas aussi contraignants les uns que les autres.

De ce point de vue, on observe un véritablement phénomène de traduction, entendu au sens que Patrick Hassenteufel donne à ce terme (Hassenteufel 2012, Hassenteufel et de Maillard 2013) : traduction littérale, dans différentes langues, d'un même terme ; traduction institutionnelle selon le contexte politique national et dans le cadre de dispositifs d'action publique différents les uns des autres ; traduction sociotechnique, par la mobilisation d'acteurs différents, la reconfiguration de leurs intérêts en tant qu'acteurs de champs sociaux variés, et la reproblématisation des enjeux qu'ils poursuivent.

Une telle comparaison permet également de saisir empiriquement et de façon robuste les canaux de circulation des indicateurs alternatifs. Ceux-ci suivent très largement les démarches d'acteurs transnationaux : les membres de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, mais ici surtout ceux de l'OCDE. En circulant eux-mêmes au sein de différentes arènes politiques et à différentes échelles de gouvernance, ils importent avec eux une expertise quant à l'usage de tels instruments. Le sociologue peut également croiser l'analyse des trajectoires de ces différents acteurs avec celles des indicateurs alternatifs eux-mêmes. En effet, les indicateurs offrent des prises empiriques : leur circulation peut être retracée. On les retrouve ainsi de rapports en tableaux de bord, bien que leur formulation ou leur nom puisse varier d'un support d'écriture à l'autre. De ce point de vue, ils ont une certaine « solidité » qui autorise leur suivi et évite l'écueil analytique de la notion d'influence, qui limite parfois les études de relations internationales sur la circulation des idées (Risse-Kappen 1994 *op. cit.*).

Le cas du statisticien italien Enrico Giovannini est un exemple idéal typique de ce processus : c'est principalement par lui que l'OCDE va exercer son influence sur la prise en compte des indicateurs alternatifs en Italie.

2° Des rapports nationaux pour évaluer les politiques publiques à l'aune des indicateurs alternatifs : le cas de l'Italie

Après son passage à l'OCDE, Enrico Giovannini retourne en Italie et prend la direction de l'Istat pendant quatre ans, l'équivalent italien de l'INSEE. Ce poste lui permet d'importer au sein de l'institut statistique les idées et pratiques développées à l'OCDE, ainsi que les résultats de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi dont il a fait partie. Romina Boarini nous raconte ainsi :

Quand [Enrico] Giovannini est parti de l'OCDE, il a été nommé président du bureau national statistique italien. La première chose qu'il a faite était une consultation énorme avec je ne sais combien d'institutions dans tout le pays pour créer le tableau de bord des indicateurs alternatifs italien. Cette consultation qui a duré plus d'un an, très ambitieuse, a donné lieu à un très bel outil statistique, qui fonctionne, qui fait l'objet de mises à jour et... qui est génial ! À partir de là le Trésor, les ministres des Finances se sont emparés du sujet et je crois qu'il y a eu une loi, une décision selon laquelle chaque année le document de loi de finances italien doit contenir des annexes [...] avec une mise à jour du portrait statistique d'un certain nombre d'indicateurs du pays. Mais en plus, il y a une demande l'évaluation d'impact des mesures économiques, des programmes politiques adoptés par les gouvernements⁶²⁶.

En 2013, le statisticien rejoint le gouvernement d'Enrico Letta et devient son ministre du travail et des politiques sociales, un poste dont le profil fait écho aux positions qu'il a déjà occupées au sein de l'OCDE. Le portage politique qui lui est conféré à ce poste lui permet notamment de mettre en œuvre un dispositif d'action publique nouveau au sein du Parlement italien : le rapport *benessere equo e sostenibile*⁶²⁷ (BES). Suite à une consultation de la société civile italienne réalisée alors qu'il était encore président d'Istat, une série de tables rondes est organisée avec des statisticiens italiens qui aboutit à la sélection de 30 indicateurs, destinés à incarner les différentes dimensions du bien-être et de la soutenabilité. L'idée est la même que celle développée à l'OCDE, de politiques publiques tournées vers le bien-être « au-delà du PIB ». Les politiques publiques des différents gouvernements, et en premier lieu du gouvernement italien dont fait partie Enrico Giovannini, sont passées au crible de ces indicateurs sur une base annuelle, dans une perspective d'évaluation. Cette démarche de rapportage est institutionnalisée à l'occasion de la réforme italienne de la procédure budgétaire, en 2013. L'institutionnalisation par le droit

⁶²⁶ Entretien avec Romina Boarini, *op. cit.*

⁶²⁷ Bien-être équitable et soutenabilité.

de ce rapport permet donc aux différents usages de tels indicateurs alternatifs de se développer.

Romina Boarini attire donc notre attention sur ces nouveautés, mais prend la précaution d'en nuancer les impacts :

Dans les documents de loi de Finances, il s'agit d'une annexe. Ces documents-là vous présentent dans l'ensemble, vous disent voilà où on en est. La politique budgétaire de cette année, le déficit, les dépenses publiques, les recettes... [Par exemple concernant la] réforme des retraites, vous avez les paramètres fiscaux de ces mesures, c'est le corpus central, mais après dans l'annexe l'idée c'est d'avoir... le narratif c'est de dire qu'on imagine qu'on aura des impacts positifs sur toute une série de choses et pas que la croissance. L'annexe documente de façon très détaillée et chiffrée ces choix. [...] Ça reste encore dans une phase expérimentale évidemment⁶²⁸.

Les indicateurs occupent donc une place importante dans les annexes de projets de loi de finance afin de compléter l'information économique par une série d'indicateurs alternatifs. Ici encore le « narratif » change. En termes d'évaluation des politiques publiques, les mesures mises en place sont également encore à l'état expérimental.

Néanmoins notre interlocutrice constate que le Trésor italien et d'autres administrations prennent la tâche à bras le corps avec l'intention de réaliser une évaluation sur la base des indicateurs alternatifs. Elle poursuit ainsi :

Les Italiens construisent des modèles : on va probablement les aider au niveau analytique et statistique, mais pour avoir vu... j'ai l'impression que c'est pris un petit plus au sérieux par les Italiens qu'en France. Il y a des débats à l'Assemblée nationale. Maintenant, des effets significatifs au sens où le résultat des exercices aura un impact sur la décision prise, je ne pense pas. C'est vrai que pour l'instant ils sont encore dans une démarche un peu de justification *ex post*. L'évaluation est faite à partir de décisions prises pour des raisons politiques, mais... justifiées dans un contexte plus large. Mais ce que j'ai vu, c'est qu'il y a un effort de recherche fait dans le Trésor. Ils vont aller beaucoup plus loin. Et l'idée c'est que ce ne soit pas uniquement fait par le Trésor. Si vous croyez dans l'usage de ces indicateurs alternatifs, vous savez que pour le taux de pauvreté ce n'est pas une politique qui a un impact, mais un ensemble de politiques⁶²⁹.

Ainsi, malgré la mobilisation du Trésor italien et les discussions parlementaires que suscite le rapport, les effets en termes de mise en œuvre sont encore balbutiants, selon l'économiste.

Par ailleurs, l'institutionnalisation juridique de procédures d'évaluation ne dit rien de la qualité du contenu d'une telle évaluation ni de son potentiel impact sur les politiques publiques. Ainsi que le note Marco Mira d'Ercole, statisticien à l'OCDE dans l'équipe de Martine Durand, malgré le succès du rapport *BES* le gros du travail reste à faire une fois les

⁶²⁸ Entretien avec Romina Boarini, *op. cit.*

⁶²⁹ *Ibid.*

données mises à disposition : un travail d'imputation causale et d'analyse des effets probables des politiques publiques afin de déterminer leurs effets sur l'évolution de tel ou tel indicateur. Ainsi qu'il nous l'explique :

Le BES est à l'initiative d'un comité d'experts. [...] Ils avaient fait un travail pour sélectionner des indicateurs et ils en avaient retenu un grand nombre : 160 indicateurs, pour faire après une publication annuelle. Mais à partir de ça il y a eu une initiative de loi dans le cadre de la loi de bilan en Italie. Je n'ai plus le détail exact dans la tête. Mais il était prévu que le gouvernement à un certain moment du processus budgétaire doive présenter au parlement un rapport qui fait état de l'évolution de ces indicateurs dans le passé et les projections sur les mêmes indicateurs à politique constante et selon le chemin de nouvelles politiques. Et ils sont encore en train de le faire, c'est quelque chose de compliqué à faire. On les a eus ici pour des présentations : ils nous racontaient les difficultés techniques. Dire comment cet indicateur va changer si je change le taux d'imposition, bon... C'est compliqué à évaluer. Enfin ceci dit, c'est déjà bien qu'ils essaient de le faire⁶³⁰.

Autrement dit, le rapport BES et les indicateurs qu'il contient sont une condition nécessaire à l'évaluation des politiques publiques, mais pas suffisante : il faut encore que des statisticiens et économistes soient à même de faire parler les données ainsi produites dans l'espoir d'infléchir les décisions publiques prises sur la base de cette information statistique.

C'est très précisément cet objectif que poursuit aujourd'hui Enrico Giovannini. Après son départ du ministère du Travail et des Affaires sociales, celui-ci devient professeur de statistique à l'université romaine Tor Vergata. En 2016, il fonde et préside un think tank nommé ASviS⁶³¹ dont l'objectif consiste à suivre et évaluer les politiques publiques sur la base d'indicateurs alternatifs tirés de l'agenda onusien des ODD. Si de telles analyses s'inscrivent clairement dans le prolongement de ce que propose le rapport BES et des travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, une telle activité est légitimée par la référence à l'agenda onusien des ODD, dont la logique de pluralisation des mesures de la richesse fait largement écho à ces précédentes initiatives. Lors de l'entretien que nous réalisons avec lui, l'ancien ministre ne fait pas la différence entre de telles démarches et insiste sur ce qui constitue pour lui le dénominateur commun à toutes celles-ci : l'idée de progrès social et économique dans un monde aux ressources écologiques limitées.

L'Italie se présente comme un cas particulier d'appropriation de l'agenda qu'Enrico Giovannini contribue à développer au sein de l'OCDE. Par ailleurs, si la détention de ressources politiques importantes et la trajectoire antérieure des personnes qui portent le

⁶³⁰ Entretien avec Marco Mira d'Ercole, *Head of division* à l'OCDE, Boulogne-Billancourt, le 8 janvier 2020.

⁶³¹ Dont l'acronyme signifie en italien « Alliance italienne pour le développement durable ».

projet de développer des dispositifs d'action publique reposant sur les indicateurs alternatifs sont des facteurs de succès importants, d'autres dimensions sont également en jeu. À ce sujet, Walter Radermacher nous explique ainsi :

L'initiative en Italie [était] très italienne. Elle provenait de la société civile, l'Alliance Italienne pour le Développement durable, qui mélange différents intérêts constitués : scientifiques, entreprises privées, etc. [Il s'agissait d'une] approche italienne non étatique. [C'est] intéressant d'un point de vue sociologique : quelle approche est la plus couronnée de succès et pourquoi ? Une approche centralisée provenant de Monsieur le Président, ou bien des personnes de la base qui y investissent du temps et de l'argent ?⁶³².

L'Italie se présente donc comme un cas particulier d'appropriation des démarches développées à l'OCDE. En l'occurrence, c'est la même personne qui développe au sein de l'organisation l'idée d'une mesure pluraliste du progrès social et économique, et qui met en place en Italie les fondements d'une démarche de définition des indicateurs alternatifs par la société civile puis de suivi et d'évaluation des politiques publiques grâce à cet outil. Quelques années plus tard, l'OCDE imprime sa marque de façon encore plus visible dans un autre pays : la Nouvelle-Zélande.

3° Quand un gouvernement se saisit du travail de l'OCDE : le cas de la Nouvelle-Zélande sous Jacinda Ardern

En 2017, Jacinda Ardern, députée travailliste depuis 2008, prend la tête du parti avant d'être élue Première ministre de la Nouvelle-Zélande. Son programme suit plusieurs orientations majeures, au premier rang desquelles se trouvent les questions d'enfance, d'environnement et d'inégalités. La lutte contre la pauvreté des enfants en Nouvelle-Zélande fait par exemple partie des priorités politiques qu'elle affiche au lendemain de son élection. À plusieurs égards, son programme s'avère compatible avec les principes qui structurent le développement des indicateurs alternatifs de richesse : mettre au centre des finalités politiques le bien-être citoyen plutôt que la croissance et tenir compte de la soutenabilité environnementale de telles orientations. Rapidement, la Première ministre fait appel à

⁶³² Entretien avec Walter Radermacher, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur: « The initiative in Italy is [...] a very Italian one. It was coming from the civil society, the Italian Alliance for Sustainable Development. Mix of different interested parties: scientists, private companies, etc. It was a non-etatistic Italian approach. [It is] interesting from a sociological point of view: which is the most successful and why? [A centralised approach coming from] Monsieur le president or grassroot people investing time and money? »

l'expertise de l'OCDE pour définir un nouveau cadre théorique et statistique en Nouvelle-Zélande. Martine Durand se retrouve directement en contact avec l'intéressée, et lui expose les travaux de la BLI. Jacinda Ardern décide de reprendre le cadre théorique et les indicateurs proposés par l'institution, avec quelques amendements⁶³³. L'extrait d'entretien suivant en atteste :

Martine Durand : On a accompagné la Nouvelle-Zélande dans son processus de ce qu'ils appellent le *well-being budgeting*. [...] On était sur place avec les Néo-Zélandais, on les a accompagnés. La Nouvelle-Zélande c'est un cas d'école : ça mérite de regarder en détail ce qu'ils ont fait. Je suis admirative de ce qu'ils font et on les a soutenus à fond. D'ailleurs, ils ont dit puisqu'on doit prendre un cadre d'analyse, on va prendre le cadre conceptuel de l'OCDE directement.

Félicien Pagnon : Oui je me disais que ça y ressemblait beaucoup.

Martine Durand : Tout à fait. Ils nous ont dit : « on ne va pas passer des mois à réinventer la roue ». Simplement ils l'ont adapté aux circonstances, donc évidemment dans les inégalités il y a beaucoup de questions avec les Maoris : ils ont adapté en fonction de leurs priorités. Mais ils se sont calés sur les travaux de l'OCDE. Ils ont les 4 stocks de capital, etc. Mais c'est porté par Jacinda Ardern, la Première ministre néozélandaise. Donc il faut se méfier. Je ne veux pas jouer les Cassandre, attention, mais il y aura bientôt des élections et la question c'est « est-ce que ça servira au prochain gouvernement ⁶³⁴»⁶³⁵ ?

Cette appropriation par la Nouvelle-Zélande du cadre proposé par la BLI confirme rétrospectivement l'efficacité de la stratégie de Martine Durand à l'OCDE, consistant à développer une batterie d'indicateurs en amont de toute commande politique, afin de donner un cadre de compréhension nouveau aux politiques publiques.

Pour autant, ainsi qu'elle le note elle-même, une telle démarche suscite des réticences : l'espace national néozélandais n'est pas moins structuré et clivé qu'ailleurs. Ainsi qu'elle nous l'explique :

Le contexte institutionnel au sens large est clef. Ça compte énormément. C'est pour ça que je dis : *remains to be seen* pour la Nouvelle-Zélande. Nous on a vu de l'intérieur des réticences au Trésor néozélandais. On nous a dit : quand elle partira, on retournera... mais c'est ce que dit Bercy, il n'y a rien de nouveau sous le soleil. Par contre c'est un paramètre très important⁶³⁶.

Ainsi, le Trésor néozélandais a été chargé de mettre en œuvre ce cadre théorique afin de remplacer les modèles et cadres d'analyses utilisés auparavant, mais ne s'exécute pas avec

⁶³³ Notamment concernant la ventilation des inégalités par groupes sociaux, pour ajouter la dimension ethnique, étant donnée la situation de pauvreté endémique au sein des populations maories du pays.

⁶³⁴ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

⁶³⁵ L'entretien se déroulait en 2019. La réélection de la Première ministre en 2020 lui permet de poursuivre cette entreprise, mais nous ne disposons pas encore du recul historique nécessaire pour en évaluer les effets.

⁶³⁶ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

bonne volonté. Les mêmes réticences que l'on retrouve au sein du département Eco de l'OCDE ou du ministère du Budget en France se retrouvent ici — en atteste la remarque d'un haut fonctionnaire du Trésor néozélandais au sujet de Jacinda Ardern, disant qu'elle ne restera pas éternellement à son poste. Un tel verbatim permet de souligner à la fois le frein que constituent les rapports de force entre pôle économique et social à l'échelle nationale, l'inertie des pratiques de prévision et d'évaluation économique d'un corps social constitué tel que le Trésor (Gayon 2013 et 2020 *op. cit.*), mais également la difficulté inhérente à toute tentative politique d'institutionnaliser l'usage d'indicateurs alternatifs de richesse.

Malgré ces résistances au niveau national, le fait même de se saisir de ce cadre analytique nouveau et de recourir à des indicateurs alternatifs produit des effets visibles dans la manière de conduire les politiques publiques. Ainsi, la ministre du Développement social⁶³⁷ du gouvernement de Jacinda Ardern a substantiellement modifié les politiques publiques d'aide aux mères isolées en Nouvelle-Zélande grâce à « une approche de *well-being* ». Martine Durand nous explique ainsi :

J'étais avec la ministre des Affaires sociales de Nouvelle-Zélande. [...] Ils s'intéressent beaucoup à la pauvreté chez les Maoris et donc aux inégalités. Une des politiques phares [jusque-là] avait consisté à dire il faut accroître le revenu des ménages maoris et pour ça il faut encourager les femmes à participer au marché au travail. Ils ont mis en place des politiques pour ça, c'est louable. Ils se sont aperçus qu'en fait elles n'étaient pas formées : donc elles prenaient des positions très mal payées. Pendant ce temps leurs enfants personne ne s'en occupait. Leur revenu ne leur permettait pas de mettre leurs enfants dans les crèches. Donc une politique qui encourage les femmes à aller sur le marché du travail c'est une mauvaise politique. Elle m'a dit « j'ai fait une approche de Well-Being : j'ai étudié les *trade-offs* »⁶³⁸.

Autrefois les mères maories isolées recevaient donc des subventions destinées à aider leur retour à l'emploi, mais ce dispositif d'action publique comportait un certain nombre d'effets négatifs que permettaient d'observer les nouveaux indicateurs de *well-being*. Les emplois qu'elles dérochaient étaient mal payés et peu qualifiants, et leurs enfants se retrouvaient isolés dans un contexte de prise en charge éducative limitée qui accentuait les difficultés des familles monoparentales. De tels effets, invisibles dès lors qu'on recourt uniquement à des indicateurs de retour à l'emploi, devenaient criants avec ces nouvelles batteries d'indicateurs et cette nouvelle finalité de « bien-être ». Dès lors, un nouveau dispositif d'action publique est mis en œuvre pour subventionner la participation de mères isolées aux clubs sportifs où sont inscrits leurs enfants, leurs horaires sont adaptés à ceux-ci et des tâches qualifiantes leur

⁶³⁷ Nom néo-zélandais du ministère des Affaires sociales.

⁶³⁸ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

sont attribuées (comptabilité, tâches administratives, etc.). La garde des enfants est ainsi assurée en même temps que l'emploi qualifiant des mères.

Si cet exemple mériterait d'être mis en regard des autres mesures politiques entreprises par le gouvernement Ardern, une telle politique publique a fait l'objet d'une communication toute particulièrement puisque la lutte contre les inégalités et la pauvreté des enfants est érigée en priorité nationale dans le cadre de la campagne de la Première ministre en 2017. Notre interlocutrice poursuit ainsi :

Après, il y a aussi le financement des crèches, qui est une question... Mais là, on avait à faire à une approche en termes de *well-being* social de la participation des femmes à des activités. [...] [La ministre] a regardé ça, les implications en cascade. Et ça n'a pas coûté plus cher. Souvent dans les ministères des Finances, ils ont peur de ça. Or là, on redirige les politiques publiques vers quelque chose de plus efficace sans dépenser plus⁶³⁹.

La prise en compte par la Nouvelle-Zélande de l'approche développée au sein de l'OCDE est plus prononcée encore qu'en Italie. Plusieurs projets gouvernementaux découlent pleinement du changement de regard permis par l'usage des indicateurs alternatifs de la *BLI* : le référentiel d'action publique (Muller *op. cit.*) semble ici s'être bel et bien déplacé.

Différents pays s'approprient donc le travail de l'OCDE en matière de renouvellement des indicateurs de progrès, confortant l'image d'une institution cheffe de file en la matière. Si les traductions offertes au cadre théorique développé par l'organisation diffèrent, une même volonté est affichée d'aller au-delà du PIB dans la conception et l'évaluation des politiques publiques. Forte d'un cadre théorique et d'indicateurs nouveaux, d'une influence certaine sur plusieurs pays membres, l'OCDE va entreprendre de donner aux travaux de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi un second souffle. Un groupe transnational d'experts se constitue ainsi sous son égide, avec pour objectif de proposer un « second rapport Stiglitz ».

⁶³⁹ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

C — De la première à la seconde commission Stiglitz

Le positionnement de l'OCDE sur la thématique des nouvelles mesures du progrès social et économique doit beaucoup à la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. La participation des membres du département de la statistique au groupe sous l'égide d'Enrico Giovannini, la formalisation d'un cadre théorique empruntant aux idées exposées par Jean Paul Fitoussi et Joseph Stiglitz, la mise en place de la *Better Life Initiative* par Martine Durand en découlent directement. Le succès de la Commission constitue donc pour l'organisation une ressource de légitimation et présente l'intérêt de lui permettre de diffuser largement ses indicateurs et ses travaux. Peu de temps après la remise du rapport, Martine Durand suggère de former un groupe d'experts pour poursuivre l'exercice dans le temps long. Celui-ci est présenté par Jean-Paul Fitoussi comme une « pérennisation de la Commission Stiglitz pour essayer de coordonner les travaux des instituts nationaux de statistiques, de façon à [produire] quelque chose de cohérent. Cette commission permanente aurait un statut totalement indépendant » (Lebaron et Weber 2010, *op. cit.*). En 2013, l'OCDE accueille ainsi un nouveau groupe sous la direction de Joseph Stiglitz. Dans sa composition, le groupe se distingue de celui de 2008-2009, et présente une dynamique différente (1). Les thématiques couvertes par cette « commission permanente » sont diverses et répondent à l'inclusion de nouveaux participants aux spécialités différentes : la question des inégalités y est notamment approfondie sous plusieurs angles et la problématique de la confiance y est abordée (2). De plus, l'idée d'un « au-delà » du PIB est cette fois-ci affirmée avec force, notamment par la publication à six mains de Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi et Martine Durand. L'agenda onusien des ODD est présenté comme une voie prometteuse pour mettre en place des indicateurs alternatifs, et les enjeux environnementaux font l'objet de nouvelles contributions (3).

1° La « seconde commission Stiglitz », ou la genèse d'un réseau international d'experts sur les mesures alternatives de la richesse

Dans la continuité de ces travaux réalisés à l'OCDE, Martine Durand a l'idée d'organiser une « seconde commission Stiglitz », dix ans après la précédente. L'organisation

prête ainsi ses locaux à Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi dans le cadre d'un *High-Level Expert Group*⁶⁴⁰ (HLEG) sur les nouvelles mesures du progrès social et économique. Celui-ci se réunit plusieurs fois depuis 2013 avec pour objectif affiché de poursuivre l'agenda du *Beyond GDP* ouvert en 2009⁶⁴¹. Pour les participants, l'étiquette « second rapport Stiglitz » équivalait à une forte reconnaissance internationale. Un processus de légitimation réciproque (des participants entre eux, comme de l'organisation qui les accueille) se met en place, suivant un mécanisme équivalent à celui observé à l'occasion de la première Commission⁶⁴² : tous ont intérêt à cette publication commune sous la présidence d'un Nobel d'Économie, dont le titre informel (« seconde Commission Stiglitz »⁶⁴³) fait écho à un précédent rapport au fort retentissement international. Martine Durand nous explique la genèse de ce groupe comme suit :

On avait le rapport Stiglitz 1 qui a eu un retentissement très fort et a influencé beaucoup de travaux : les instituts statistiques s'en sont emparés, Eurostat s'en est emparé, y a eu beaucoup d'indicateurs qui ont été créés, tout ça. Joe Stiglitz en particulier, Jean-Paul Fitoussi voulaient approfondir. Il y avait des sujets qui n'avaient pas été traités avec suffisamment de détails. Je connais Jean-Paul Fitoussi de longue date, donc pourquoi pas préciser... Ils n'avaient pas reçu un mandat pour faire cette commission. Pour la première, ils avaient un mandat de la Présidence de la République. Je leur ai proposé de continuer. On était l'organisation internationale qui avait le plus mis en œuvre leurs recommandations, je leur ai proposé qu'on les accueille. On ne financerait rien. Sinon il fallait que les pays soient d'accord parce que c'est le budget des États. On leur prêtait une salle, on les aidait à monter les projets, etc. Ils ont sauté sur l'occasion. [Angel] Gurría m'a dit « vas-y fais le ». Il aurait pu dire non... Ce n'est pas à nous de faire ça. On les a accueillis, on est allé chercher de l'argent auprès des fondations. Plutôt qu'un groupe qui réfléchirait, on a décidé d'organiser... qu'il y ait d'autres experts, pas que ceux qui étaient autour de la table : on a organisé des workshops en faisant venir des experts qui venaient d'ailleurs. Donc la seconde Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi — enfin ça devrait être la Commission Stiglitz-Fitoussi-Durand... On a décidé d'approfondir des choses qui étaient dans Stiglitz 1 et d'ouvrir des sujets qui n'avaient pas été approfondis, comme les inégalités d'opportunité, ou la mesure de la confiance, qui n'étaient pas présents dans Stiglitz 1, qui essayait de faire un état des lieux. Là c'était vraiment on zoom sur certaines questions et on ouvre des portes sur deux ou trois autres. On traite de dix domaines de manière plus approfondie ou au contraire on défriche le terrain. Ça s'est fait comme ça. Une fois les thèmes déterminés, le groupe était un peu différent. Et moi j'ai beaucoup insisté pour qu'il y ait plus de statisticiens parce que je pensais que c'était important... on a bien vu avec Stiglitz 1 qu'ils ont fait des recommandations qui étaient impossibles à mettre en œuvre au niveau statistique parce que ce n'était pas concret. Donc Walter Radermacher a rejoint le groupe, Jil Matheson a rejoint le groupe, moi j'étais là aussi. Sur l'environnement Geoffrey Heal est resté parce que c'était le grand spécialiste. Sur la question de l'insécurité économique on a fait venir Jacob Hacker qui est un grand spécialiste de la question, plus un *political scientist*. Sur les inégalités, François Bourguignon et Nora Lustig étaient déjà

⁶⁴⁰ Groupe d'Expertise de Haut Niveau

⁶⁴¹ C'est bien la date de 2009 qui est donnée comme point de départ à l'agenda dans le cadre des publications du HLEG.

⁶⁴² cf. Chapitre 2

⁶⁴³ De ce point de vue on observe un jeu de langage significatif : en se revendiquant de la première Commission, les membres de la seconde s'attirent une partie du profit symbolique qu'a pu générer celle-ci (Bourdieu, *op. cit.*, chapitre 2)

là [*sic*⁶⁴⁴]... Et après on a fait des *workshops* un peu partout dans le monde en fonction d'où on nous accueillait [...]. On a fait des *workshops* dans tous ces domaines-là pratiquement⁶⁴⁵.

C'est donc le fait que l'OCDE ait proposé divers débouchés aux travaux de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi qui pousse Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi à renouveler l'exercice dans ce cadre. Martine Durand reçoit l'aval d'Angel Gurría pour organiser un groupe au fonctionnement relativement décentralisé, avec pour objectif d'approfondir certaines pistes ouvertes par la première Commission et de défricher plusieurs autres questions. La liste des personnes intégrant le groupe se construit au fur et à mesure, avec pour ambition principale d'inclure des statisticiens pour faire pendant à l'expertise économique, ainsi que divers spécialistes d'autres disciplines — Martine Durand mentionne notamment Jacob Hacker, professeur de science politique à l'université de Yale, qui a notamment contribué à la production du *Economic Security Index*⁶⁴⁶. Si l'on retrouve quelques-uns des participants à la première commission, de nouvelles recrues font également leur apparition dans la liste des membres, par exemple Yann Algan et Thomas Piketty⁶⁴⁷.

⁶⁴⁴ Nora Lustig n'était pas membre de la première Commission.

⁶⁴⁵ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

⁶⁴⁶ Indicateur de Sécurité Économique. Lancé en 2010, celui-ci mesure la part des Américains dont le revenu décline de 25 % d'une année sur l'autre, afin notamment de mettre en lumière les défauts des « filets » de sécurité sociale étasuniens.

⁶⁴⁷ L'analyse de la trajectoire sociale qui permet à Thomas Piketty de devenir un « intellectuel international » mériterait d'être répliquée concernant les autres participants au HLEG, tant ce genre de regroupement agit comme une instance de consécration intellectuelle pour ses participants. Voir Brissaud et Chahsiche 2017.

Tableau n° 4.3 : les participants à la « seconde commission Stiglitz »

Nom	Nationalité	Poste	Participation à la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi	Discipline de rattachement	Spécialité
Présidents					
Joseph Stiglitz	Américain	Columbia University	Oui	Économiste	Généraliste, économie publique
Jean-Paul Fitoussi	Français	Sciences Po	Oui	Économiste	Généraliste, inflation, monnaie
Martine Durand	Française	OCDE (<i>chief statistician</i>)	Non	Économiste et Statisticienne	Généraliste
Membres					
Yann Algan	Français	Sciences Po	Non	Économiste	Confiance
François Bourguignon	Français	École d'Économie de Paris	Oui	Économiste	Inégalités
Angus Deaton	Américain	Princeton University	Oui	Économiste	Santé
Enrico Giovannini	Italien	Université Tor Vergata (Rome)	Non	Statisticien	Mesure multidimensionnelle du progrès
Jacob Hacker	Américain	Yale University	Non	Politiste	Économie politique, <i>Predistribution</i>
Geoffrey Heal	Américain	Columbia University	Oui	Économiste	Environnement
Ravi Kanbur	Britannique	Cornell University	Non	Économiste	Économie agricole, économie du développement
Alan Krueger	Américain	Princeton University	Oui	Économiste	Bien-Être, bonheur
Nora Lustig	Argentino-américaine	Tulane University	Non	Économiste	Économie du développement, Pauvreté, Amérique latine
Jilian Matheson	Britannique	Cheffe exécutive de l'Office de Statistique national ⁶⁴⁸	Non	Statisticien	Enquêtes sur le coût de la vie, les ménages
Thomas Piketty	Français	École d'Économie de Paris	Non	Économiste	Inégalités
Walter Radermacher	Allemand	Directeur général, Eurostat	Non	Statisticien	Comptabilité environnementale

Source : tableau réalisé par l'auteur

⁶⁴⁸ Jusqu'en 2014, ainsi que cheffe de l'Autorité Statistique du Royaume-Uni.

Tableau n° 4.3 : (suite)

Chiara Saraceno	Italienne	Université de Turin	Non	Sociologue	Sociologie comparée, genre, famille
Arthur Stone	Américain	University of Southern California	Non	Psychologue	Psychologie expérimentale
Yang Yao	Chinois	Université de Pékin	Non	Économiste	Développement, institutions, élections
Rapporteurs					
Marco Mira d'Ercole	Italien	OCDE	Oui	Statisticien	Bien-être
Elizabeth Beasley	Américano-française	CEPREMAP et Sciences Po	Non	Économiste	Éducation, développement, évaluations randomisées, bonheur

Source : tableau réalisé par l'auteur

Le nombre de participants est plus réduit que dans la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, 18 membres et 3 rapporteurs (contre 22 et 9 pour la Commission). Parmi les participants à la « seconde Commission », seuls 6 membres⁶⁴⁹ et 1 rapporteur⁶⁵⁰ participaient déjà à la première, soit un renouvellement important de l'effectif. Les membres en question étaient durant la première Commission parmi les plus proches du duo Stiglitz-Fitoussi (Geoffrey Heal et Alan Krueger par exemple).

En termes d'ouverture internationale, on retrouve 6 Français et 7 Américains, soit les deux tiers de l'effectif. Sont également présents 3 Italiens, 2 Britanniques et 1 Allemand et 1 Chinois. Comparativement à la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, le rapport numérique entre hommes et femmes est légèrement meilleur : 5 femmes pour 20 membres, présidents et rapporteurs compris. Les hommes sont néanmoins ici encore surreprésentés, comme par ailleurs dans la discipline économique en général (Fourcade, Algan, Ollion, *op. cit.*).

Le changement majeur qui se donne à voir dans la composition de cette seconde commission est la représentation significative de statisticiens de formation parmi les membres, là où ceux-ci étaient plutôt cantonnés au rôle de rapporteurs durant la précédente (à l'exception notable de Jean-Philippe Cotis et Enrico Giovannini). En plus de Martine Durand, qui préside la Commission aux côtés de Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi, on retrouve ainsi

⁶⁴⁹ Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi, François Bourguignon, Angus Deaton, Geoffrey Heal et Alan Krueger.

⁶⁵⁰ Il s'agit de Marco Mira d'Ercole, statisticien à l'OCDE.

Enrico Giovannini, mais également Walter Radermacher, qui fait son entrée dans le groupe, ainsi que la statisticienne britannique Jilian Matheson⁶⁵¹. Cette ouverture s'explique non seulement par le fait que l'initiative provienne au premier chef de Martine Durand, mais également parce que le travail de fond que cherche à conduire cette seconde Commission relève de la production d'une architecture statistique renouvelée, fondée sur des données disponibles nationalement et articulée autour de dimensions quantifiables et convertibles en indicateurs. L'expertise des statisticiens vient donc compléter celle des économistes et chercheurs d'autres disciplines.

Encadré n° 4.8 : Enrico Giovannini

Docteur en économie de l'université de la Sapienza en 1981, Enrico Giovannini s'intéresse aux statistiques en découvrant les travaux du Club de Rome. Il devient administrateur de l'Istat l'année suivante, dirige en 1993 le département des comptes nationaux et de l'analyse économique (et tout le département économique à partir de 1997), rejoint l'OCDE en 2001 en tant que directeur de la direction statistique (*chief statistician*), puis est nommé directeur d'Istat en 2009. Ministre du Travail dans le gouvernement d'Enrico Letta de 2013 à 2014 (le gouvernement se dissout ensuite), il rejoint ensuite l'université italienne de Tore Vergata, dans laquelle il a le statut de professeur depuis 2002. En parallèle de son activité d'enseignant-chercheur, il dirige le *think tank* ASVIS (alliance italienne pour le développement durable), qui réalise des évaluations de politiques publiques sur la base des indicateurs de l'agenda des ODD. Il publie plusieurs articles et ouvrages, notamment *l'utopia sostenibile*. Il co-préside simultanément plusieurs groupes d'expertise : le « groupe consultatif d'experts indépendants sur la révolution des données pour le développement durable » établi dans le cadre des Nations unies par le Secrétaire général, le panel consultatif statistique du Rapport sur le Développement humain et, avec Joseph Stiglitz, le Forum stratégique sur la mesure du bien-être (initiative conjointe de l'Association Internationale de Statistique et de l'Association Internationale d'Économie). Depuis le 13 février 2021, il est de nouveau ministre dans le gouvernement de Mario Draghi avec pour portefeuille les infrastructures et la mobilité durables.

Outre le surcroît de statisticiens, on observe que l'ouverture de la réflexion à des membres d'autres disciplines est aussi moins restreinte : ainsi Jacob Hacker, politiste à l'université de Yale, Arthur Stone, professeur de psychologie expérimentale à l'université de Californie du Sud, et Chiara Saraceno, sociologue à l'université de Turin, rejoignent les rangs du groupe.

La composition du *HLEG* est donc plus variée et plus ouverte que celle de la « première Commission Stiglitz ». La représentation plus forte des statisticiens répond notamment à un enjeu d'opérationnalité des mesures étudiées : aux diverses méthodes et approches proposées dans le cadre du rapport, les institutions répondent par des innovations en matière

⁶⁵¹ Jilian Matheson rejoint l'Office du recensement et des enquêtes sur la population (Office of Population Censuses and Surveys) en 1975. Elle rejoint l'Office des statistiques nationales (Office for National Statistics [ONS]) en 2004 et y devient directrice générale pour la publication des statistiques en 2008. Entre 2009 et 2014, elle est cheffe exécutive de l'autorité statistique britannique et de l'ONS.

de mesure et d'indicateurs — en particulier concernant les questions relatives aux inégalités et à la confiance.

2° Des contributions qui alimentent le travail analytique de l'OCDE et de l'INSEE : inégalités et confiance

Dans le cadre de l'OCDE, un sixième forum *Statistics, Knowledge and Policies* est organisé à Incheon en Corée. À cette occasion, deux rapports sont publiés sous l'égide de l'organisation, qui rassemblent les membres du HLEG. Le premier, intitulé *Beyond GDP : Measuring What Counts for Economic and social Performance*, est rédigé par le trio organisateur du HLEG : Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi et Martine Durand (qui reprend en quelque sorte la place qu'occupait précédemment Amartya Sen). Ce document constitue une synthèse des travaux relatifs à cet agenda. Le second, intitulé *For Good Measure : Advancing Research Beyond GDP*, rassemble quant à lui plusieurs chapitres produits par des membres du HLEG. Ainsi que nous l'explique Martine Durand :

Par rapport à Stiglitz 1, on a décidé dès le départ qu'on ne chercherait pas à avoir le consensus de tout le monde sur le rapport. Parce que Stiglitz 1 à la fin ils se sont étripés : il y en a qui ont menacé de partir et de ne pas signer le rapport parce qu'ils n'étaient pas d'accord. On leur a dit : il y aura un volume où nous les *chairs* on fera un *summary*, mais on ne vous demandera pas de signer. Et un deuxième volume dans lequel il y aura des chapitres, et là vous vous engagez personnellement sur ce que vous ferez⁶⁵².

Ainsi, les modalités de travail sont très décentralisées et les chapitres sont rédigés par chacun des participants de manière autonome. Autrement dit, ce second rapport n'a pas forcément l'unité qu'avait le premier, raison pour laquelle il est accompagné d'une autre publication signée par le trio organisateur. En revanche, ces modalités de production du rapport permettent de rattacher un certain nombre de recherches à l'agenda du *Beyond GDP*, qui n'avaient jusque-là pas été problématisées de la sorte. Par exemple, Yann Algan propose une réflexion sur la confiance dans la continuité de ses travaux de recherche et Thomas Piketty sur les inégalités. Ce qui caractérise la majorité des contributions des membres du HLEG, c'est le caractère opératoire des enjeux étudiés : plus que des explorations théoriques, les articles du rapport collectif (*For Good Measure*) proposent des méthodes d'analyse nouvelles. Celles-

⁶⁵² Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

ci font l'objet d'une forte appropriation par l'OCDE, au moment même où elles sont développées par les participants.

La dimension relative aux inégalités est très présente dans le second rapport Stiglitz, dans toutes les dimensions du terme : inégale distribution du revenu national entre individus, inégalités entre ménages (de revenu, de consommation, de richesse) et inégalités internes aux ménages, mais également inégalités en termes d'opportunité. Ainsi, Nora Lustig, de l'Université de Tulane, rédige le chapitre intitulé « Mesurer la distribution du revenu, de la consommation et de la richesse des ménages »⁶⁵³. Ravi Kanbur rédige un autre article, avec Carmen Diana Deere de l'Université de Floride et Frances Stewart de l'Université d'Oxford, intitulé « Inégalité horizontale, inégalité interne aux ménages et écart de richesse genré »⁶⁵⁴. L'article « Distribution des comptes nationaux et base de données WID.world sur la richesse et le revenu »⁶⁵⁵ est rédigé par Facundo Alvaredo, Lucas Chancel et Thomas Piketty de l'École d'Économie de Paris, ainsi qu'Emmanuel Saez et Gabriel Zucman, de l'Université de Berkeley. La thématique des inégalités est donc très présente dans le rapport et fait en cela écho à la méthode du rapport *How's Life* qui analyse les inégalités relatives aux dimensions exprimées par les indicateurs de la *Better Life Initiative* (cf. *supra*).

François Bourguignon rédige quant à lui l'article « Inégalité d'opportunité »⁶⁵⁶. À ce sujet, il précise le contenu de sa contribution au rapport en prenant un exemple d'actualité : le mouvement social des Gilets jaunes. Dans l'extrait d'entretien suivant, il nous explique ainsi :

Moi j'ai un problème. On parle beaucoup plus d'inégalités [...], mais je ne suis pas persuadé que la notion d'inégalité soit seulement inégalité de richesse, de revenu, etc. Je crois qu'il y a autre chose, je crois en particulier énormément à la question des opportunités, mais pas uniquement dans un sens intergénérationnel, aussi les inégalités qui existent dans un point du temps. Si on veut analyser les Gilets jaunes, je ne suis pas sûr que ce soit l'inégalité qui soit derrière la question des Gilets jaunes. [...] Ce n'est pas nécessairement le problème de l'inégalité, c'est plutôt un problème d'allocation de ressources. Le problème des Gilets jaunes c'est aussi un problème de manque d'opportunités autour d'eux. De ne pas avoir d'emploi proche de leur lieu de résidence, ou d'avoir été obligé de prendre un lieu de résidence loin de leur emploi, de se rendre compte que dans leur lieu de résidence les services

⁶⁵³ Traduction originale de l'auteur : « Measuring the distribution of household income, consumption and wealth ».

⁶⁵⁴ Traduction originale de l'auteur : « Horizontal inequality, intra-household inequality and the gender wealth gap ».

⁶⁵⁵ Traduction originale de l'auteur : « Distributional national accounts and the WID. world wealth and income database ».

⁶⁵⁶ Traduction originale de l'auteur : « Inequality of opportunity ».

publics sont en train de disparaître, de réaliser que les emplois ou les entreprises locales sont en train de fermer et de se relocaliser ailleurs sur le territoire et notamment dans les grandes métropoles. Et donc la potentialité économique dans leur environnement immédiat est en train de diminuer. Il y a une inégalité qui se crée. [...] Et ça je ne pense qu'on ne l'a pas encore assez bien réalisé. Et en même temps on ne sait pas encore comment bien le mesurer. Mais produire des coefficients de Gini comme on le fait et en France en particulier, le coefficient de Gini ne bouge pas beaucoup. La France est un pays dans lequel l'inégalité ne change pas énormément et finalement est modérée. Et quand on dit ça les gens disent : mais comment vous pouvez dire une chose pareille ? Pourquoi ? Parce que c'est un autre type d'inégalités que les gens ont en tête. Ou bien parce que les gens ont une obsession des très très hauts revenus. [...] Mais simplement, ce problème va plus loin⁶⁵⁷.

Le problème de l'inégalité comporte donc de nombreuses ramifications et celui-ci est abordé dans ses diverses dimensions parmi les membres du HLEG. On le voit ici, l'ambition pour François Bourguignon va bien au-delà de la simple prise en compte de la disparité des revenus, mais inclue divers aspects de la vie matérielle des individus, y compris en termes d'opportunités, de possibilités laissées ou non par leur environnement de vie — en cela l'approche qu'il propose n'est pas sans évoquer le concept de *capabilité* d'Amartya Sen (Sen 1980).

Outre les explorations théoriques, ce second rapport produit lui aussi des effets sur les institutions. Si l'OCDE participe à l'organiser, l'INSEE entreprend également de donner suite aux réflexions du HLEG. Didier Blanchet analyse le contenu des contributions de ce second rapport comme une réponse aux critiques qui avaient accueilli la publication du premier, et qu'il explique par le contexte dans lequel celui-ci est paru. Ainsi, Didier Blanchet nous explique :

Entre-temps l'OCDE avait relancé un rapport, c'était un peu Stiglitz 2 le retour [rire] qui a abouti l'an dernier. Le fonctionnement était différent de celui du premier rapport Stiglitz. [...] ça a encore beaucoup élargi les problématiques. En plus ce qui était bizarre avec le premier rapport Stiglitz c'est qu'il y a la crise économique qui est intervenue en plein milieu. Donc par rapport à notre problématique de la soutenabilité économique on nous a dit a posteriori : mais vous n'avez pas abordé le sujet. Effectivement on n'avait pas anticipé qu'il y aurait une crise. Mais on ne pouvait pas tout faire à la fois. Je pense que dans le nouveau rapport, il y aura cet aspect-là par exemple. Pour tirer les conséquences de la crise. Toutes les problématiques d'insécurité économique, par exemple, elles sont plus développées aussi que dans le premier rapport⁶⁵⁸.

En termes de contenu, ce sont donc essentiellement les dimensions relatives à la soutenabilité économique et à la sécurité économique des individus qui viennent corriger les manques du premier rapport. Cette seconde dimension fait l'objet d'une analyse détaillée

⁶⁵⁷ Entretien avec François Bourguignon, Professeur des Universités en économie à la PSE, Paris 14^e, le 1^{er} décembre 2019.

⁶⁵⁸ Entretien avec Didier Blanchet, Directeur des études et synthèses à l'INSEE, par téléphone, le 7 mai 2020.

dans le chapitre intitulé « (In)sécurité économique »⁶⁵⁹, que rédige le politiste américain par Jacob S. Hacker, de l'Université de Yale.

Par ailleurs, l'INSEE entreprend différents projets parallèlement aux travaux du HLEG, qu'il s'agisse de mettre en place de nouveaux modes d'analyse ou d'explorer de nouvelles questions. Notre interlocuteur poursuit ainsi :

Sur la question de la soutenabilité, on a relancé des choses. Sur les comptes par catégorie, les comptes nationaux désagrégés par catégorie, c'est peut-être un truc qui a eu tendance à faire du sur place parce qu'on si on essaie de faire ça bien on bute sur plein de questions de sources. Et puis c'est vraiment intéressant si on le fait de façon comparable entre pays. Il y avait l'ambition un peu forte qui était de désagréger l'ensemble du compte des ménages. Entre-temps il y a eu les approches à la Piketty, qui consistent à dire : on a le revenu global et puis on ajuste, mais par contre qui le font à un niveau fin. Donc là on a mis en place un groupe de travail avec l'équipe Piketty, l'OCDE, d'autres universitaires, l'OFCE aussi, sur à la fois la mesure des inégalités et de la redistribution. Donc ça c'est aussi très post-stiglitzien comme questionnement. Prochainement on va aussi avoir des produits tirés de tout ça. J'ai notamment un missionnaire qui a travaillé là-dessus depuis deux ou trois Jean-Marc Germain⁶⁶⁰. Que vous connaissez peut-être de nom, parce que c'est un ancien député, il était administrateur INSEE d'origine, du coup il est revenu. C'était un des frondeurs avec Hollande. Et donc il travaille sur ces questions-là : à la fois sur les indicateurs de soutenabilité, changement climatique, et puis sur la mesure des inégalités et de la redistribution⁶⁶¹.

Dès lors, les travaux de Thomas Piketty et leur succès sur le plan académique comme médiatique contribuent à implanter au sein du département des comptes nationaux de l'INSEE de nouvelles méthodes analytiques afin notamment de décomposer le « compte des ménages ». En collaboration avec les équipes du chercheur, mais également avec d'autres organismes d'analyse et de prévision tels que l'OCDE et l'OFCE, l'INSEE met en place des projets afin d'affiner la mesure des inégalités et de la redistribution proposée par l'institution. De la même manière, la mesure du développement durable fait l'objet d'un regain d'intérêt. Laisée dans un relatif sommeil suite au premier rapport, du fait du contexte de crise

⁶⁵⁹ Traduction originale de l'auteur : « Economic (in)security ».

⁶⁶⁰ Diplômé de l'école Polytechnique, Jean-Marc Germain travaille d'abord à la Direction de la Prévision du ministère de l'Économie et des Finances. En 1997, il rejoint le cabinet de Martin Aubry, alors ministre de l'Emploi et des Solidarités. Conseiller technique, il rejoint ensuite le cabinet du Premier ministre Lionel Jospin en 2000. En 2008, il redevient directeur de cabinet de Martine Aubry alors maire de Lille et Première Secrétaire du Parti socialiste. En 2012 il est élu député à l'Assemblée nationale et devient vite l'une des figures de proue des parlementaires opposés aux orientations politiques impulsées par François Hollande. En 2015 il publie l'ouvrage *Tout avait si bien commencé : journal d'un Frondeur*. Depuis 2017 il a réintégré l'INSEE en tant qu'administrateur. Didier Blanchet lui confie alors une mission de prospective relative aux inégalités et aux indicateurs de développement durable.

⁶⁶¹ Entretien avec Didier Blanchet, *op. cit.*

économique comme de la division du travail de production statistique (*cf. supra*), la question fait l'objet d'explorations renouvelées, notamment par Jean-Marc Germain⁶⁶².

Cet effet sur les instituts statistiques est donc perceptible à l'INSEE, mais il l'est plus encore à l'OCDE concernant la question de la mesure de la confiance. En effet, l'institution déploie en son sein diverses méthodologies qui font écho aux travaux menés par Yann Algan⁶⁶³, rédacteur de l'article « Confiance, progrès social et bien-être »⁶⁶⁴ dans le rapport. Lorsque nous l'interrogeons sur l'appropriation par l'OCDE des indicateurs relatifs à la mesure de la confiance présents dans le rapport du HLEG, Romina Boarini nous répond ainsi :

La confiance fait partie des dimensions du *Better Life Index*. Mais sous la forme d'un indicateur de gouvernance et *civic engagement*. Conceptuellement, on a l'idée de ressources de bien-être dans le temps, les *capital stocks*, le capital social... La confiance est quelque chose qui gravite entre *social capital*, *social connections*, gouvernance, etc. Les indicateurs de confiance s'inscrivent dans le cadre personnel ou dans les institutions. Ils ont été proposés comme indicateurs. On a commencé à s'y intéresser, mais à la fois on voyait bien que statistiquement c'était un objet encore fragile, comme dans les enquêtes d'opinion : Gallup, ou des choses similaires. Il y a une littérature importante là-dessus aujourd'hui. On s'est posé la question de la validité statistique des indicateurs de confiance. On a créé un groupe de travail pour cette question. Yann Algan utilise beaucoup les indicateurs de confiance, mais aussi des mesures expérimentales de confiance. Il fait ça en France. Ça nous intéressait d'utiliser la méthode, ça nous permettait d'étudier la question. On part de l'hypothèse que tout ce qui est perception, les déclaratifs n'ont pas la même qualité que l'observé, les comportements. La méthode expérimentale nous apprend des choses sur la confiance : il y a aussi des chercheurs comme Daniel Cohen qui travaillent là-dessus. C'était intéressant d'associer le *Trustlab* : ils avaient un protocole de recherche international, qui utilisait la méthode expérimentale, mais aussi plus des choses plus classiques. On voulait pouvoir mesurer la confiance dans les pays de l'OCDE. Ça a un coût financier, ce n'est pas non plus des questions secondaires... Mais il y avait une demande forte des pays. Ils étaient intéressés par ces questions, mais méfiants aussi. On l'a fait, on a eu un mandat. [...] Les résultats du *Trustlab* sont utilisés dans le *How's Life*. Mais on arrive toujours avec une masse de données importante. Donc on peut montrer les résultats dans un encadré, mais on ne peut pas l'utiliser dans la base de données du *BLI* parce qu'on a 5 ou 6 pays. Alors qu'il nous en faut au moins 36⁶⁶⁵.

L'OCDE travaille donc en étroite association avec le *Trustlab* de Yann Algan, et les travaux développés par ce dernier sur la question de la confiance se retrouvent dans les analyses de l'institution, notamment au sein du rapport *How's Life*. Néanmoins, l'OCDE ne peut pas offrir un panorama absolument complet sur le sujet dans la mesure où trop peu de pays sont comparables à l'aune de ces indicateurs : « On a 5 ou 6 pays. Alors qu'il nous en faut au moins

⁶⁶² Les travaux rendus par Jean-Marc Germain sur le sujet n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie ici. Nous manquons de recul historique pour savoir quelles potentielles applications en ont été faites à l'INSEE.

⁶⁶³ Docteur en économie de l'Université Paris 1, agrégé du supérieur en économie, Yann Algan devient professeur à Sciences Po Paris en 2008. Il rejoint le Conseil d'Analyse Économique et participe au conseil scientifique de l'Observatoire du Bien-Être (rattaché au CEPREMAP). Il est nommé doyen de l'école des Affaires publiques de Sciences Po en 2015. En 2021, il quitte l'institution pour rejoindre HEC en tant que professeur.

⁶⁶⁴ Traduction originale de l'auteur : « Trust, social progress and well-being ».

⁶⁶⁵ Entretien avec Romina Boarini, *op. cit.*

36 ». Toutefois, cet extrait démontre la forte circulation qui existe entre la production chiffrée de l'OCDE et les analyses des membres du *HLEG* : notamment ici l'usage conjoint de données d'enquêtes statistiques (par questionnaire) et issues d'expériences de psychologie behavioriste⁶⁶⁶.

Le rapport issu des contributions collectives des membres du *HLEG* produit des effets concrets et immédiats sur les institutions de statistique, par l'importation des diverses techniques qui y sont développées. Ce sont notamment les travaux sur la mesure des inégalités et de la confiance qui transforment les pratiques au sein de l'INSEE comme de l'OCDE. Ce rapport produit également des effets de plus long terme concernant l'exploration théorique de diverses dimensions n'ayant auparavant pas fait l'objet d'une tentative de mise en mesure, comme les inégalités d'opportunité. Cependant, le dépassement théorique le plus fort qui est proposé dans le cadre de ce double rapport concerne sans nul doute la question du développement durable et de sa gouvernance. Négligée du fait du contexte lors de la première Commission Stiglitz, cette dimension fait ici l'objet d'analyses renouvelées.

3° Au-delà du PIB, le développement durable : mettre en œuvre les ODD, penser le risque environnemental et gouverner par les indicateurs

Les titres des deux parutions conjointes comportent l'expression « Beyond GDP ». Le signal est donc clair, plus que dans le cas du premier rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, pour lequel les prises de position du trio organisateur avaient fait débat. Ici, un relatif consensus se dégage, affiché dans le titre de l'ouvrage à six mains de Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi et Martine Durand, mais également dans le sous-titre du rapport collectif. Qui plus est, l'expression se réfère à la conférence européenne *Beyond GDP* qui s'était tenue une décennie plus tôt (*cf. supra*). L'idée est bien celle d'un dépassement du PIB dans l'analyse des systèmes économiques et dans la définition des objectifs de la gouvernance.

⁶⁶⁶ Cet apport de la psychologie expérimentale est significatif dans le cadre du second rapport Stiglitz. Ainsi, il alimente le travail de Yann Algan, mais fait également l'objet d'une contribution complète d'Arthur Stone, professeur de psychologie à l'Université de Californie du Sud. Ce dernier interroge le rapport individuel au bien-être à partir d'expérimentations dans l'article « Comprendre le bien-être subjectif » (*Understanding subjective well-being*), rédigé avec Alan B. Krueger. Ce dernier a participé à la première Commission Stiglitz et a notamment rédigé plusieurs contributions académiques sur la question des indicateurs subjectifs, notamment au sujet du U-index (*cf. supra*).

Le chapitre intitulé « Les Objectifs du Développement durable et la mesure du progrès humain »⁶⁶⁷ qui ouvre le document est signé par Ravi Kanbur, de l'Université de Cornell, Ebrahim Patel, le ministre du Développement économique d'Afrique du Sud, et Joseph Stiglitz. Lorsque nous l'interrogeons sur le lien entre indicateurs alternatifs de richesse et ODD, en 2019, Joseph Stiglitz nous renvoie au rapport qui vient de paraître sur le sujet. Il compare le processus de sélection à l'origine des ODD au mode d'élaboration spécifique de la première Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

Bien. Les ODD. Je les vois comme un exercice important de mise en place de normes mondiales. Ils permettent de réfléchir aux choses qui sont importantes, peut-être la liste des choses importantes est-elle beaucoup plus longue que les 17 objectifs et ils essaient de se contenter de 17 choses, mais... Mais je ne sais pas si vous avez lu le chapitre dans le rapport de l'OCDE, que j'ai écrit avec Ravi Kanbur ? L'une de nos remarques était qu'ils avaient fait l'erreur de... Clairement ils étaient dans une position plus difficile que nous ne l'étions en tant que commission, parce que nous n'avions pas de politique : nous pouvions dire « vous avez besoin de plus d'un chiffre, vous ne pouvez pas résumer tout ce qui est complexe dans notre société en un chiffre. Mais vous ne voulez pas avoir une centaine de chiffres, parce qu'alors vous êtes sans voix ». Donc nous disons « vous voulez un petit tableau de bord ». Probablement qu'ils ne pouvaient pas faire ça et qu'ils ont fini avec 200 mesures et quelques et d'après nous ce n'était pas [pertinent] ni pour faire un focus ni pour comparer. Mais c'était tout à fait dans le même esprit. Et l'une des choses que nous avons soulignées dans notre premier rapport était que le processus de décision pour définir quelles sont les cinq ou dix priorités renforcerait en fait les processus démocratiques⁶⁶⁸.

Ainsi, le nombre d'indicateurs retenus dans le cadre de l'agenda onusien des ODD semble trop élevé pour l'économiste : il ne permet pas un focus politique et se montre trop restreint pour offrir la possibilité de comparaisons. Néanmoins, il considère qu'un tel processus de sélection est positif et renforce le processus démocratique. Selon lui, chaque pays doit ensuite pour fixer sa propre liste de priorités en utilisant les indicateurs de l'agenda, et la communauté internationale devrait offrir son soutien aux pays les plus pauvres afin qu'ils

⁶⁶⁷ Traduction originale de l'auteur : « The Sustainable Development Goals and the measurement of human progress ».

⁶⁶⁸ Entretien avec Joseph Stiglitz, Professeur d'économie à l'Université Columbia, Paris 7^e, le 22 octobre 2019. Traduction originale de l'auteur : « Well. The SDGs. I view it as an important exercise in global norms setting. Thinking about: what of the things are important, perhaps the list of things important is much longer than 17 goals and they try to still be 17 things that ... but I don't know if you read the chapter in the OECD report that I wrote with Ravi Kanbur? One of our views was that they made a mistake in ... pretty clearly, they were in a more difficult position that we were as a commission, because we didn't have any politics: we could say, « you need more than one number, you cannot summarize anything is complex in our society in one number. But you don't want to have a hundred numbers, because you are speechless ». So, we say, « you want a small dashboard ». Probably they could not do that, and they end up with 200 and some measures and our view was that it was not enough either for focus or comparability. But it is very much in the same spirit. And one of the things that we emphasized in our first report was that the process of deciding where are the 5 or 10 priorities would in fact strengthen democratic processes ».

puissent développer la capacité statistique nécessaire à une telle démarche de gouvernance par les indicateurs.

Ici encore, cette analyse fait écho à la démarche d'appropriation des nouvelles nomenclatures statistiques des ODD que met en œuvre l'OCDE. Ainsi, lorsque j'interroge Romina Boarini sur le lien entre l'agenda onusien et le travail réalisé à l'OCDE, elle me répond :

Oui c'est très relié. D'abord l'OCDE a participé à la consultation pour la définition des indicateurs : on a toujours quelqu'un aux Nations unies. On a donc beaucoup d'indicateurs qui ont été adoptés, mais pour plusieurs types d'indicateurs on n'a pas de données, d'autres doivent même être construits de 0. L'OCDE est une des agences statistiques qui a été consultée et qui aide dans l'agenda statistique des ODD : par ailleurs on a une publication qui s'intitule *Measuring distance to the targets*, et qui donne un panorama statistique des pays de l'OCDE sur les ODD, un peu comme *How's Life*, mais sur les indicateurs des ODD — et là on a fait un effort spécifique pour utiliser le plus possible les indicateurs sélectionnés par l'ONU. À l'OCDE on a un plan d'action pour les ODD qui a été mis en place par les pays en 2016 [pour] organiser la réponse de l'OCDE aux ODD⁶⁶⁹.

L'OCDE étend donc son expertise aux ODD, avec une focalisation sur les indicateurs qui s'articulent à l'agenda onusien. Pour l'essentiel, l'organisation emploie son expertise à analyser la « distance aux objectifs » de chaque pays, et à la production de « panorama[s] statistique[s] » décrivant le profil de chacun en termes d'indicateurs.

Par ailleurs, les indicateurs des ODD recoupent plusieurs jeux de données déjà produits par l'OCDE, qui sont liés à des agendas précédemment mis en place par l'organisation. Ainsi, l'agenda de la croissance inclusive (qui intègre la question du bien-être) y succède à l'agenda de la croissance verte. Ainsi que nous l'explique Romina Boarini :

Tous ces agendas se rejoignent ! On a fait un mapping entre *inclusive growth*, ODD et puis *green growth*. Pendant des années on a travaillé à l'OCDE sur la croissance verte. Moi quand je suis arrivée on a commencé à travailler sur la croissance inclusive. Une des premières choses que j'ai voulu faire c'est de créer des liens entre croissance verte et inclusive. Et les ODD c'est PIB *and planet*. Donc ce qu'on a fait c'est de prendre les *frameworks*, nos ensembles d'indicateurs de croissance verte et inclusive et faire une analyse de correspondance avec les ODD. On va développer un papier plus important pour la prochaine réunion ministérielle de l'OCDE sur le changement climatique et l'inclusion. Donc la transition juste et équitable⁶⁷⁰.

Les indicateurs contenus dans l'agenda des ODD recoupent donc pour partie ceux des agendas précédemment adoptés par l'OCDE, notamment ceux de la « croissance verte » et de la « croissance inclusive ». Les statisticiens de l'organisation proposent une analyse des correspondances entre ces indicateurs, manière pour eux de montrer que les « agendas se

⁶⁶⁹ Entretien avec Romina Boarini, *op. cit.*

⁶⁷⁰ *Ibid.*

rejoignent » et que l'effort statistique de production de chiffres n'est à reprendre à zéro pour chaque nouvel agenda adopté.

Outre les ODD, plusieurs questions relatives à la soutenabilité sont abordées dans le rapport. La publication du chapitre « Approches systémique et par capitaux de la soutenabilité »⁶⁷¹ en atteste, rédigé par Marleen De Smedt, ancienne statisticienne d'Eurostat, Enrico Giovannini et Veronika Radermacher. L'article entend prendre appui sur la théorie des systèmes complexes afin de rendre compte des interactions nombreuses et diverses entre des facteurs de nature différente (naturels, sociaux, économiques). Sur la base des différents apports de recherche en matière de mesure — comptes environnementaux du SEEA, capital humain de la Banque mondiale, etc. — les statisticiens ambitionnent d'offrir un cadre analytique de mesure susceptible de rendre compte de la soutenabilité des économies au sens large, y compris en y incluant des effets de seuil (*tipping points*) et des indicateurs de risque. La démarche présente un grand nombre de difficultés : Marco Mira d'Ercole en particulier se montre précautionneux face à cette démarche. C'est la difficile mesurabilité des dimensions concernées qui provoque les réticences du statisticien, à savoir le risque environnemental et les effets de seuil. C'est également cette difficile mise en mesure qui explique la faible appropriation de tels outils (conceptuels, plus que de mesure) par des institutions comme l'OCDE. Ainsi, Romina Boarini nous explique :

C'est vrai que ce n'est pas du tout le centre de ce qu'on avait fait. Dans les 11 dimensions [du *BLI*], il y a la qualité environnementale et parmi les choses sur la durabilité on a le *natural capital*, mais ça reste un des éléments... Ce n'est pas la chose la plus importante dans l'histoire. [...] L'idée de *tipping points*, c'est de dire : cette gestion des ressources naturelles va être atteinte, parce qu'on a dépassé cet effet de seuil. C'est un peu implicite dans l'idée de *sustainability*... mais après concrètement on n'a pas chiffré ça à l'OCDE. [...] C'est très présent dans le raisonnement, mais... je pense [que les gens de l'environnement] n'ont pas sortie de données. [...] On n'a jamais fait d'estimation là-dessus, du type : la moitié des pays de l'OCDE sont à un mois du *tipping point*⁶⁷².

Cette limite des analyses doit bien plus à la résistance générale des États membres de l'OCDE qu'au manque de volonté des statisticiens de l'organisation d'après l'économiste. Elle poursuit ainsi :

Dans la publication de 2013 de *How's Life*, dans la 2^e édition, on a fait un chapitre sur la soutenabilité. Là c'était très bien... Je m'aperçois maintenant : on a fait énormément de choses qui ont été un peu perdues. Mais c'est normal, vous allez très loin à un moment donné, mais ça n'a pas assez d'impact. [...]

⁶⁷¹ Traduction originale de l'auteur : « Capital and systems approaches to measuring sustainability ».

⁶⁷² Entretien avec Romina Boarini, *op. cit.*

Après c'est des questions politiques immenses et explosives. Aujourd'hui plus personne ne refuse de parler de changement climatique. Mais le déni écologique a duré très longtemps⁶⁷³.

Le travail des statisticiens de l'OCDE, pour proactif qu'il puisse être (dans le cas de la *BLI*), répond néanmoins pour l'essentiel aux demandes des États. Le travail proposé par Marleen De Smedt, Veronika Radermacher et Enrico Giovannini se présente donc comme une exploration réalisée par plusieurs chercheurs avec le soutien de l'OCDE, mais sans obligation de mise en œuvre immédiate, en l'absence de mandat clair des pays membres en ce sens. D'après notre interlocutrice, c'est principalement là-dessus que bute historiquement la question de la mesure du risque environnemental à l'OCDE.

Ce soutien apporté aux recherches du trio de statisticiens en matière de risque environnemental correspond à une modalité de travail décentralisée très courante au sein de la direction statistique de l'OCDE, et dont on retrouve par exemple la marque dans le soutien apporté au travail de Marc Fleurbaey dans le cadre du Panel International sur le Progrès social⁶⁷⁴ (*IPSP*).

⁶⁷³ Entretien avec Romina Boarini, *op. cit.*

⁶⁷⁴ *International Panel on Social Progress*.

Encadré n° 4.9 : L'IPSP de Marc Fleurbaey

Marc Fleurbaey participe au GIEC de 2009 à 2014. Il est d'abord invité à participer à la production d'un rapport dans lequel plusieurs chapitres introductifs sont consacrés aux dimensions éthiques de la prise en charge des politiques de lutte contre le réchauffement climatique : lui prend en charge le chapitre relatif au développement durable. Dans ce cadre, il constate l'écho que reçoit un tel rapport et les effets de sa publication en termes d'incitations pour les chercheurs à travailler sur la question afin d'être publié dans le document, qui se présente comme un état de la littérature sur les questions relatives au climat. Marc Fleurbaey nous explique que le caractère encadré du travail du GIEC limitait son désir d'explorer différentes pistes, dans la mesure où le document vise à répondre en premier lieu à des questions posées par les gouvernements. Il a l'idée d'un GIEC « sur les grandes tendances sociales » et organise un colloque à Paris à la Maison des Sciences de l'Homme. Son idée consiste à « réhabiliter l'utopie et se doter d'instances collectives pour bâtir des scénarii sociétaux ». Olivier Brun, alors directeur du Collège d'Études Mondiales, l'encourage dans cette voie. En 2014 se tient une première réunion afin de déterminer le projet : un conseil scientifique est réuni. Une première session se tient à Istanbul en 2015 afin de définir le plan des chapitres et de répartir l'effectif de chercheurs dans ces chapitres. En 2017 une deuxième session a lieu à Lisbonne : « on a pris exemple sur le GIEC, à l'exception qu'on pouvait se fixer l'agenda qu'on voulait ». Les participants au rapport proviennent de diverses disciplines, essentiellement l'économie, la sociologie et la science politique, mais sont également présents plusieurs juristes, historiens ou urbanistes. De même, plusieurs membres d'institutions supranationales participent aux réflexions et à l'écriture, au titre de leur expertise. Ces derniers proviennent pour l'essentiel des Nations unies, de l'OCDE et de la Banque mondiale — Marc Fleurbaey nous précise néanmoins que l'autonomie du groupe était complète. Trois volumes couronnent cette réflexion, parus en 2018, et un manifeste afin d'en assurer la diffusion, qui est traduit en français en 2019. Six personnes participent à l'écriture de ce document de volume plus réduit, notamment la sociologue Marie Laure Djelic⁶⁷⁵, et l'économiste Ravi Kanbur, par ailleurs également membre de la seconde Commission Stiglitz. Relayée en France, l'expérience l'est très peu dans le monde anglo-saxon. Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur, un véritable monde de l'expertise s'ouvre à lui dès lors qu'il a participé à cette expérience, puisqu'il est par exemple convié au titre de son expertise à la préparation du G20.

Enfin, la question de la mise en œuvre politique des indicateurs dans les processus de gouvernance n'est cette fois-ci pas contournée : elle fait au contraire l'objet d'une attention spécifique. Ainsi, le dernier chapitre de la publication à six mains du trio organisateur propose une modélisation de la méthodologie de production/usage des indicateurs alternatifs. Ainsi que nous l'explique Martine Durand :

Nous on avait pensé à un cercle, pour montrer à quel moment les indicateurs sont utiles en politique. Pour faire le diagnostic, ensuite pour débattre les options politiques, ensuite faire le *monitoring*, et enfin on évalue et on recharge d'indicateurs si... Voilà, ça se présente comme un cercle : l'évaluation est un élément très important du cercle politique. [...] C'est moi qui ai écrit le dernier chapitre. J'ai insisté pour qu'on l'ajoute à la dernière minute. Pour que ce soit utile, il ne faut pas s'arrêter à la phase du diagnostic. Je parle un peu des contraintes et de ce qu'il faudrait faire dans les administrations pour que... de ce qui émerge dans les différents pays pour avancer. Après j'ai écrit un autre papier sur ça plus approfondi, sur la question de l'utilisation de ces indicateurs. C'est plus de la science politique, ni vraiment de l'économie, ni vraiment de la statistique, c'est au-delà. [Rire] Ça force à ce genre de réflexions si on pense que ça va changer les choses. Il faut réfléchir à la mise en œuvre. Mais ma conviction c'est de dire qu'on ne peut pas avoir comme les ODD 232 indicateurs. Il faut se limiter : passer à quelque chose qui soit gérable au niveau politique. Une fois que le gouvernement en place a défini ses objectifs de politiques publiques, il faut cadrer pour se focaliser sur des indicateurs précis. Si

⁶⁷⁵ Docteure en sociologie diplômée d'Harvard, Marie-Laure Djelic a été professeure au sein du département de management de l'ESSEC, puis professeure à Sciences Po rattachée au Centre de Sociologie des Organisations en 2016 et devient directrice de l'Institut des Hautes Études Internationales et du Développement de Genève en 2020.

on veut évaluer la performance sur 232 indicateurs, ça ne marchera pas, même avec de l'intelligence artificielle, du *big data*. Il faut se focaliser sur des choses précises⁶⁷⁶.

La *chief statistician* de l'OCDE entreprend donc d'insérer dans le cadre de la publication du trio organisateur une réflexion sur la mise en œuvre politique et les usages des indicateurs alternatifs. Elle propose l'idée d'un « cercle politique » représentant le cycle de diagnostic, débat, suivi, évaluation et modification des indicateurs. Il s'agit d'adopter une perspective dynamique de gouvernance chiffrée, dans laquelle les indicateurs sont susceptibles d'évoluer en fonction du déplacement des objectifs politiques. Cette perspective de mise en œuvre pratique répond également pour la statisticienne à la volonté de pallier le caractère peu opérationnel du nombre immense d'indicateurs de gouvernance proposés dans le cadre de l'agenda des ODD. Cette idée d'une adaptation permanente des métriques chargées du suivi et de l'amélioration des politiques publiques en matière économique, sociale et environnementale est notamment partagée par Walter Radermacher, qui nous explique ainsi :

Il y a deux livres. Ça montre l'hétérogénéité de l'intérêt scientifique et de la recherche. Ce serait difficile de réduire cet éventail à un plus petit intervalle de manières de penser. Le développement durable est un concept vaste, pas un dénominateur commun. C'est ce que c'est : ce n'est pas mal ou bien. Ça reflète la réalité de ces dimensions. Maintenant il est temps de partir de là et de dire : lançons les manœuvres politiques, nous devons travailler avec cette complexité. Parfois nous pouvons regarder dans ce coin, parfois celui-ci. Se posent des questions politiques, des questions sociales ; les problèmes climatique, migratoire, de pauvreté. Il faut être flexible et adapter nos métriques tout le temps, apprendre en permanence, et plus vite que ces dernières années. La rapidité et la chose qui doit être changée⁶⁷⁷.

Les dimensions statistiques abordées par le rapport sont donc multiples et cette multiplicité n'est pas présentée comme un défaut, mais comme l'inévitable résultat de la mise en mesure de problèmes sociaux et environnementaux extrêmement variés. La réponse apportée par les statisticiens à cette démultiplication des objectifs est l'amélioration de l'information statistique et l'adaptation permanente de la gouvernance à celle-ci.

⁶⁷⁶ Entretien avec Martine Durand, *op. cit.*

⁶⁷⁷ Entretien avec Walter Radermacher, *op. cit.* Traduction originale de l'auteur: « There is two books. It shows the heterogeneity of scientific interest and research. It would be difficult to reduce this broad range into a smaller interval of ways of thinking. Sustainable development is a broad concept, not a common denominator. It is what it is. It is not bad or good. It is reflecting the reality of dimensions. Now it is time to start from there and say: let's implement political manoeuvres, we have to work with this complexity. Sometimes we may look on this corner, and sometimes this one: political questions and social questions; climate, migration, poverty problems. We have to be flexible and adapt our metrics all the time, learn permanently, and faster than the last years. The speed is the thing which needs to be changed ».

Le développement durable est donc mis par ce rapport au centre de l'analyse et présenté comme un concept permettant de dépasser le PIB. L'agenda des ODD est présenté comme un horizon de politiques publiques utile à ce dépassement, mais la multiplicité énorme des indicateurs sur lesquels il repose est critiquée. C'est pourquoi une clarification est proposée par l'OCDE afin de démontrer la convergence de tels indicateurs avec ceux déjà mis en place dans le cadre d'autres agendas. C'est également la raison pour laquelle est proposée une méthodologie dynamique de gouvernance par les chiffres. Autrement dit, la voie vers un « au-delà du PIB » n'est pas fixée une fois pour toutes, mais présentée comme un horizon sans cesse repoussé, impliquant une réactivité des gouvernements à l'information statistique.

Conclusion

Durant les années 2000, les travaux menés par les Nations unies sur la comptabilité environnementale et sur la mesure du « progrès » par l'OCDE se rejoignent pour donner naissance à un nouvel agenda transnational. Celui-ci consacre la réémergence de la controverse sur les mesures du progrès social et économique au sein des institutions supranationales. En découlent la conférence européenne *Beyond GDP*, l'agenda européen pour « la mesure du bien-être et de la soutenabilité » (Walter Radermacher) et la Commission Stiglitz. Cette dernière apporte en 2009 à cette démarche l'onction de légitimation scientifique qui lui manquait jusque-là ainsi qu'un retentissement international en dehors de l'enceinte relativement fermée des instituts statistiques nationaux. Après que soient formulées les directives de la Commission européenne faisant suite à la conférence *Beyond GDP*, l'idée d'un cadre d'indicateurs permettant de saisir le progrès social et économique au-delà du PIB se trouve presque systématiquement associée à la démarche de production d'indicateurs alternatifs. Cette double référence scientifique (commission Stiglitz-Sen-Fitoussi) et politique (conférence *Beyond GDP*) contribue à généraliser les pratiques nouvelles au sein des instituts statistiques, qu'ils soient nationaux (INSEE notamment) ou supranationaux (Eurostat) : un espace de commune mesure transnational émerge. Mais c'est certainement l'OCDE qui joue ici le rôle de cheffe de file en matière de production d'indicateurs alternatifs. La *Better Life Initiative* lancée par l'organisation propose des rapports, indicateurs et analyses qui vont dans le sens d'une analyse du bien-être comme

finalité politique de substitution au PIB. La réception nationale de tels indicateurs s'inscrit dans le prolongement de cet agenda transnational, en attestent les exemples de l'Italie, de la Nouvelle-Zélande et de l'Écosse. De même, c'est l'OCDE qui confère à la Commission Stiglitz un second souffle à cette dynamique en organisant une « seconde Commission Stiglitz ».

Ce chapitre objective le déploiement d'un agenda transnational en montrant les acteurs qui l'ont porté au premier chef, qu'il s'agisse d'acteurs individuels (statisticiens, économistes) ou collectifs (OCDE notamment). Retracer les trajectoires de nos interlocuteurs permettait ici d'esquisser le réseau des acteurs qui ont promu les indicateurs alternatifs auprès des institutions nationales et transnationales. Plusieurs moments de regroupement (commissions, conférences, forums) permettent à ce réseau de se cristalliser et de diffuser de nouvelles approches théoriques et de nouveaux cadres statistiques. Outre la production des indicateurs eux-mêmes par les instituts statistiques, plusieurs groupes se forment au sein de ce réseau transnational d'acteurs, qui mènent un travail au long cours de conception d'un nouveau cadre théorique pour guider les politiques publiques (*Better Life Initiative*) et de problématisation des recherches existantes suivant la thématique du « Beyond GDP » (instances européennes, *High-Level Expert Group*). Par ailleurs, suivre de telles trajectoires sociales permet également de retracer le mouvement des indicateurs eux-mêmes. Que ceux-ci soient contenus dans de simples listes, des tableaux de bord ou des graphiques, ils circulent au gré des rapports publics et des travaux d'analyses : on peut donc les suivre à la trace. Leur réception par les acteurs sociaux implique toujours une forme de traduction, mais ils disposent d'une solidité suffisante pour que leur suivi soit possible. Dès lors, l'agenda transnational analysé ici acquiert une épaisseur sociologique et une consistance matérielle, grâce à la reconstitution des trajectoires sociales des acteurs d'une part et à l'analyse de la circulation des indicateurs d'autre part.

CHAPITRE 5

Connaître et agir sur le territoire par les indicateurs alternatifs : accroissement d'un réseau d'intéressement et multiplication des initiatives au sein des collectivités territoriales

Si l'échelle supranationale se présente comme un monde d'acteurs ayant fortement contribué à l'appropriation des indicateurs alternatifs, un second monde est identifiable à l'échelle infranationale, qui a tout autant contribué à leur essor — celui que composent les acteurs des collectivités territoriales. Pour des raisons de moyens (coût des déplacements), mais également de limitation du cadre géographique de la thèse (nous ne pouvons pas multiplier à l'envi les comparaisons), nous nous limitons ici à la description de la dynamique telle qu'elle émerge dans les collectivités territoriales françaises : il s'agit des départements⁶⁷⁸, des régions⁶⁷⁹ et des métropoles⁶⁸⁰.

La « quantification » du territoire français répond à de multiples enjeux (Mespoulet 2017). La décentralisation administrative qu'a connue la France depuis les années 1980 confronte les agents des collectivités territoriales à de nouveaux impératifs de gouvernance (Cattla 2007, Pasquier 2012, 2014). Les indicateurs se présentent pour ces acteurs comme un outil nécessaire afin de répondre à ces impératifs et de guider l'action publique territoriale (Bornand, Mespoulet, Verdier 2012). La quantification permet en effet une description des territoires gouvernés qui alimente la « connaissance territoriale » : c'est ainsi que la multiplication des « observatoires » dans les collectivités territoriales (Bardet 2000) répond à cette fonction perçue comme un besoin (Healy et Verdier 2010). Un tel besoin se décline néanmoins de diverses manières, selon que l'on considère la description du territoire comme répondant à un enjeu de connaissance locale ou d'action politique : le langage de la « localité » et celui du « territoire » s'opposent dès lors (Desrosières 1994). Autrement dit, les

⁶⁷⁸ Collectivité locale autonome disposant d'un exécutif et d'un organe délibérant locaux. Le conseil départemental est élu tous les six ans dans le cadre des élections cantonales et élit à son tour son président. Depuis 2011, la France comporte 101 départements.

⁶⁷⁹ La région est la plus vaste des collectivités territoriales françaises. Comme pour les départements, les élections régionales permettent de composer le conseil régional qui élit à son tour le président de région. Depuis la réforme de 2015, il existe treize régions en France.

⁶⁸⁰ La métropole est une intercommunalité de plus de 400 000 habitants disposant d'une fiscalité propre. Il en existe dix en France aujourd'hui.

injonctions à accroître la performance des politiques publiques par la quantification (Bardet et Jany-Catrice 2010 *op. cit.*) s'opposent au potentiel démocratique de la mise en mesure des politiques publiques. De ce point de vue, la quantification ne profite véritablement à l'observation sociale que sous certaines conditions (Le Roy, Offredi 2011) : parmi celles-ci, la participation démocratique des citoyens à la production des chiffres de la gouvernance (Gadrey et Jany-Catrice 2012, 3^e éd.). À l'échelle des collectivités territoriales en effet, les promoteurs des indicateurs alternatifs entendent systématiquement articuler quantification, participation citoyenne et politiques publiques locales. L'objectif est de démocratiser la mesure et d'offrir aux collectivités une « connaissance territoriale » en prise avec les enjeux perçus par les citoyens eux-mêmes.

Les « entrepreneurs de cause » (Becker 1963, Cobb et Elder 1972, Kingdon 1984, Callon 1986, *op. cit.*)⁶⁸¹ qui portent les indicateurs alternatifs vont dès lors chercher à « intéresser » les citoyens et représentants de la société civile à l'usage de cet outil, à les « enrôler » dans un réseau sociotechnique (Callon 1986). Un véritable maillage réticulaire se met en place, avec pour points de jonction un petit nombre d'acteurs très mobilisés, qui deviennent rapidement des « points de passage obligés » (Callon *ibid.*). La connaissance sur les indicateurs alternatifs circule entre ces acteurs et ceux-ci forment un réseau qui intègre différents types d'actants : indicateurs expérimentés localement et acteurs mobilisés autour de ces indicateurs. Ils cherchent avant tout à promouvoir une conception « dialogique » (Barthe et al. 2001) de la production statistique et à diffuser leur « vision du monde », qui en l'occurrence s'oppose à celle des acteurs étudiés au chapitre précédent.

Plutôt que de passer en revue toutes les expériences menées dans les collectivités territoriales de façon exhaustive, nous nous sommes fondé sur les réseaux d'acteurs qui avaient contribué à leur mise en œuvre, en nous focalisant sur ceux qui avaient le plus participé à la dynamique générale sur le territoire français. Ces acteurs forment un « monde » (Becker 1982 *op. cit.*) : ils appartiennent à des espaces sociaux variés, n'ont pas tous la même profession ni les mêmes dispositions sociologiques, mais se retrouvent dans l'intérêt commun qu'ils portent à la démarche. Ce chapitre s'appuie sur 12 entretiens semi-directifs réalisés auprès des acteurs ayant contribué à l'émergence et au développement des indicateurs

⁶⁸¹ Pour un retour sur la notion et l'évolution de ses usages en sciences sociales, voir Bergeron, Castel et Noguez 2013.

alternatifs à l'échelle des collectivités territoriales. Outre les entretiens proprement dits, nous sommes appuyé sur divers types de documents : rapports, comptes-rendus de réunions, avis, tableaux de bord d'indicateurs, ou encore présentations en ligne des expériences locales. Nous nous sommes rendus à Lille par deux fois, ainsi qu'à Grenoble, mais l'essentiel des entretiens a été conduit à Paris, et plusieurs d'entre eux à distance — du fait de l'évolution des conditions sanitaires. Cette partie de notre enquête a été significativement affectée par l'épidémie de Covid-19, limitant notre capacité à rencontrer différents acteurs. Néanmoins, par recoupement de nos entretiens avec de la documentation fournie par nos interlocuteurs ou trouvée par nous-mêmes, nous avons restitué un panorama déjà important des expérimentations qui ont été menées sur le territoire français. Notre participation à l'événement organisé en 2018 par les chercheurs de l'université de Grenoble et de la métropole, le Forum International pour le Bien-Vivre, nous aura offert une occasion rare de rencontrer la plupart des acteurs ayant contribué à développer des initiatives locales autour des indicateurs alternatifs. Une grande partie de nos prises de contact date de cet événement. De même, notre participation à celui-ci constitue en soi un matériau ethnographique mobilisable : nous utilisons nos carnets d'observation pour restituer l'événement à la fin du présent chapitre.

Ce chapitre se divise en trois parties. La première interroge la genèse sociale des mesures alternatives territorialisées : la transcription à l'échelle locale d'agendas politiques mondiaux y joue un rôle décisif, de même que la volonté de territorialiser des indicateurs synthétiques existant à d'autres échelles. Il s'agit donc en l'espèce de la réponse qu'apportent les collectivités territoriales à une mise à l'agenda antérieure (Kingdon 1984). Ces démarches influent fortement sur diverses pratiques d'action publique locale (I). La deuxième partie compare trois cas spécifiques d'association des citoyens à la production d'indicateurs alternatifs, leur rôle consistant soit à valider la mesure proposée suivant diverses procédures, soit à aiguiller la production même des indicateurs. Nous dressons une typologie des conceptions de l'expertise sous-jacentes à chacune de ces expériences (II). La troisième partie interroge l'institutionnalisation relative de tels indicateurs à l'échelle des collectivités territoriales et leur capacité à produire un référentiel d'action publique nouveau. Nous identifions plusieurs freins qui s'opposent à un tel processus, mais également différents facteurs qui y contribuent au contraire pleinement (III).

I — De l’agenda public à l’outil et de l’outil aux pratiques locales d’action publique : la genèse sociale des indicateurs alternatifs territorialisés

À partir des années 2000, les collectivités territoriales françaises se saisissent des indicateurs alternatifs avec pour perspective de rendre compte de l’état des territoires au prisme de mesures socio-économiques renouvelées. Les premières expérimentations en la matière résultent de la déclinaison locale des « agendas 21 »⁶⁸², mise en œuvre dans plusieurs départements français et notamment en Gironde. Des batteries d’indicateurs de développement durable sont produites par des agents territoriaux, non seulement pour le département, mais pour tous ceux qui composent le territoire français (A). Quelques années plus tard, une autre expérience de production d’indicateurs territorialisés voit le jour, cette fois-ci à l’échelle d’une région : le Nord-Pas-de-Calais. L’approche consiste au départ à territorialiser l’IDH, avec ce qu’implique d’amendements sa projection à une échelle territoriale fine. De même, le BIP40 fait l’objet d’une transposition sur le territoire qui pousse ensuite les économistes qui conduisent ce travail de territorialisation à produire un nouvel indicateur : l’Indice de Santé Sociale (ISS) (B). La question des usages territoriaux de tels indicateurs est posée d’emblée par les agents du conseil régional. Ceux-ci viennent modifier plusieurs processus d’action publique locale, en transformant notamment les circuits d’attribution de subventions, les outils d’observation territoriale et la production de schémas d’aménagement du territoire (C).

A – Territorialiser les agendas 21 en produisant des indicateurs de développement durable : de la Gironde à l’ensemble des départements français

La mise en œuvre locale des agendas 21 issus du troisième Sommet de la Terre donne à plusieurs économistes l’occasion de développer de nouveaux indicateurs de développement durable à l’échelle des territoires français. Ainsi, de globaux, les agendas 21 deviennent territoriaux (1). La Gironde sera l’un des principaux pilotes de cette territorialisation des indicateurs, qui sera bientôt répliquée par un grand nombre d’autres départements français (2). Ce travail de production et de mise en forme des indicateurs (les « profils de

⁶⁸² Les guillemets permettent ici de souligner que ce terme est une catégorie autochtone. Nous ne les ajoutons plus par la suite.

développement durable ») est coûteux, chronophage et interroge la disponibilité des données à l'échelle des collectivités territoriales. Il n'en constitue pas moins le point de départ d'une véritable territorialisation des indicateurs alternatifs (3).

1° Du global au territorial : les agendas 21 territoriaux

Les agendas 21 naissent suite au troisième Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992. C'est durant cette conférence qu'est fixée la définition du développement durable (une vie saine et productive en harmonie avec l'environnement) et qu'est définie une feuille de route planétaire sous le nom « action 21 » ou « agenda 21 planétaire »⁶⁸³. Un document volumineux de l'ONU accompagne l'agenda, qui compte une section environnement, une section économie et inégalités, une section gouvernance et participation, et une dernière section relative aux données scientifiques, écologiques et financières disponibles. Le chapitre 28, section 3 incite les collectivités territoriales à s'approprier l'agenda et propose de nouveaux mécanismes de consultation. L'idée est que les collectivités profitent de l'expérience des citoyens vivant sur leurs territoires pour mettre en œuvre l'agenda. D'après Sébastien Keiff, l'agenda commence à être médiatisé en France à partir de 2002 et du Sommet de Johannesburg (quatrième Sommet de la Terre). Les collectivités territoriales s'en emparent et l'État y incite. L'agenda devient central et diffus partout en France entre 2005 et 2006, selon notre interlocuteur.

Encadré n° 5.1 : Sébastien Keiff

Sébastien Keiff suit une licence d'économie à Marseille puis se rend aux universités de Stockholm et de Lund dans lesquelles il obtient son master en économie internationale. À la fin des années 1990, il complète sa formation par un DESS de gestion sociale de l'environnement « complètement pluridisciplinaire » à l'université du Mirail. En Suède, l'application locale des agendas 21 était rendue obligatoire par la loi, mais pas en France. La région Midi-Pyrénées envisage alors de s'approprier l'outil : le jeune économiste intègre l'équipe de la région avec pour mission de réaliser une première batterie d'indicateurs de développement durable pour les villes de plus de 5000 habitants de la région (en 1999-2000). Fort de cette première expérience, Sébastien Keiff contractualise sa situation avec l'INSEE et l'IFEN pour installer les indicateurs de développement durable dans les territoires ruraux (à l'époque il ne s'agit pas d'indicateurs synthétiques) : c'est d'abord en Aveyron qu'il effectue sa première mission, avec en tête cette fois-ci de « mettre de la socio dans l'approche économiste. Et les gens dans tout ça ? »⁶⁸⁴.

⁶⁸³ Plusieurs entités émergent en France afin de réaliser le suivi de ces agendas 21, notamment le Comité 21 créé en 1995 par Huguette Bouchardeau, Simone Veil et Bettina Laville, et l'Observatoire des agendas 21 hébergé par l'association 4 D.

⁶⁸⁴ Entretien avec Sébastien Keiff, Consultant indépendant, par téléphone, le mardi 11 février 2020.

Lorsque Sébastien Keiff débute son travail en Aveyron, l'enjeu est alors d'étudier les corrélations entre la richesse et d'autres indicateurs environnementaux et sociaux : le revenu et les inégalités, le PIB régional et la protection de l'environnement, etc. La démarche permet de montrer les dissociations et ouvre la voie à une interprétation politique des chiffres, à l'échelle territoriale. En parallèle, l'économiste cherche à croiser ces dimensions avec « la perception des gens », ce qui suscite plusieurs commandes institutionnelles d'élus intéressés par cette question. Avec l'essor des indicateurs synthétiques, qu'il situe au milieu des années 2000, un grand nombre de départements s'intéresse à la démarche et l'économiste change régulièrement de poste : après l'Aveyron, il se rend en Picardie. L'agenda politique se généralise et conduit nombre d'élus à s'engager à développer des « agendas 21 » locaux : le travail de l'économiste consiste alors principalement à expliquer quels engagements concrets accompagnent la démarche. Il travaille avec « beaucoup de jeunes sortis d'études qui sont chargés de mission » et qui participent avec lui à l'essor de cette approche territoriale du « développement durable ». Après la Picardie, l'économiste se rend en Gironde dans le secteur d'Arcachon. C'est là qu'il restera pendant douze ans et développera une importante base de données reposant sur des indicateurs alternatifs territorialisés.

La situation en Gironde se présente de manière très favorable à l'entreprise des agendas 21. L'économiste y voit un « succès » déterminé par « un portage très politique » de la part du président du département, Philippe Madrelle — affilié au PS et également sénateur. Celui-ci confie à Sébastien Keiff et son équipe un mandat large. La démarche est notamment fortement soutenue par le directeur général des services du département et l'adjoint à l'environnement (qui sera par la suite président de la Commission Développement durable à l'Assemblée nationale) : il s'agit donc d'un « portage au plus haut de l'institution ». Le département compte 6500 agents et un budget annuel d'un milliard et demi d'euros environ. La mission agenda 21 y représente 12 agents et un budget de 540 000 euros hors frais de fonctionnement (il s'agit donc de frais « d'investissement »). Si le service est petit, le soutien politique est fort : le Directeur général des services demande un point annuel sur les agendas 21 avec le soutien du président. La Gironde sera le premier département à territorialiser les agendas 21 et les indicateurs de développement durable associés. Progressivement, la démarche s'étend aux autres départements.

2° Le département de la Gironde comme pilote de la territorialisation des indicateurs de développement durable : une extension progressive à tous les départements français

Sébastien Keiff réalise d'abord une première évaluation participative de la démarche auprès des citoyens, qui demandent des indicateurs synthétiques pour rendre l'entreprise plus lisible : le président du Conseil général⁶⁸⁵ se saisit de la requête et y fait suite en donnant mandat au service pour développer de tels indicateurs afin d'aiguiller les prises de décision et d'informer les citoyens. D'après l'économiste, il s'agissait de s'intéresser aux « économies d'énergie dans les ménages, jusqu'à penser la mobilité de demain, l'aménagement du territoire, les espaces naturels ». Le champ couvert par les indicateurs est donc particulièrement vaste. Au départ très localisée, la démarche s'étend rapidement :

Au tout début il n'y avait que deux collectivités qui se sont lancées : une ville et un département. Et on a saisi l'occasion en se disant, il y a un intérêt, on commençait à avoir des connaissances. On a lancé un appel à projets de financement où on proposait de financer la moitié d'un salaire de chargé de mission. En 2 mois, on est passé de 2 collectivités à 27. En 2 années, on a progressé ensemble jusqu'à arriver à des programmes d'action : comme ça a bien marché, quelques années plus tard on est arrivé à 52. En presque deux ans, on est arrivé à ce que presque 80 % de la population girondine soit concernée par les agendas 21 parce que les plus grosses collectivités en faisaient toutes partie⁶⁸⁶.

L'extension de la démarche et l'institutionnalisation de la mission à laquelle participe l'économiste doivent également beaucoup à la construction de partenariats entre organisations. Ainsi, la mission girondine tisse des liens avec des chargés de mission et des élus jusqu'à former un « réseau national », y compris au sein du ministère.

La volonté d'inclure à la question des agendas 21 la dimension de cohésion sociale joue également en faveur de l'extension de ce réseau. Ainsi, la thématique faisait à ce moment précis l'objet d'une appropriation forte au Conseil de l'Europe⁶⁸⁷. Diverses approches y étaient développées pour approcher les expériences de vie des citoyens ordinaires à une échelle fine : des indicateurs de bien-être subjectifs étaient notamment déployés. Ainsi différents facteurs jouent-ils en faveur de l'essor de la démarche : le fait de connecter les deux préoccupations environnementale et de cohésion sociale au sein d'un même agenda ; de réunir des chargés de mission attachés au développement d'indicateurs dans l'un et l'autre

⁶⁸⁵ Le terme de conseil départemental n'émerge qu'après 2013.

⁶⁸⁶ Entretien avec Sébastien Keiff, *op. cit.*

⁶⁸⁷ *Ibid.*

domaine ; de se placer sous l'égide du Ministère et du Conseil de l'Europe ; et d'ainsi pouvoir utiliser les ressources des grands pourvoyeurs de données comme l'INSEE.

Disposant dès lors d'une caution institutionnelle nationale et d'une référence au cadre des agendas 21, la mission girondine met en place une démarche innovante. Les agendas 21 comportent 5 finalités et 5 principes d'actions : 2 finalités environnementales relatives à la biodiversité et à la lutte contre le réchauffement climatique, 2 finalités sociales de cohésion sociale et d'épanouissement des êtres humains, et 1 finalité économique de développement local dans le double cadre d'une production et d'une consommation « responsables ». Les principes sont relatifs à la démocratie, la transparence, la concertation et l'évaluation des démarches entreprises. Chacune des « finalités » fait l'objet d'une quantification par l'équipe de Sébastien Keiff, via des indicateurs synthétiques. En plus de ceux-ci est proposé un indicateur de « gouvernance » qui englobe les différents « principes ».

La première étape consiste pour Sébastien Keiff et son équipe à stabiliser le cadre taxonomique avant de chercher à quantifier les dimensions, afin de le faire valider, par le département comme par le Ministère. Pour ce faire, celui-ci organise des rencontres avec les acteurs locaux du territoire « un par un ⁶⁸⁸», nous dit-il. Il compare la perception qu'en ont les représentants de différentes professions : « agriculteurs, personnes travaillant dans les activités de tourisme » afin de voir en premier lieu leur perception des effets économiques de la mise en œuvre de l'agenda sur leur activité, pour ensuite les interroger sur les autres dimensions. En croisant ces déclarations, l'équipe cherche à identifier de potentielles convergences et à déterminer comment les citoyens se proposent de quantifier les dimensions. Ainsi que nous l'explique l'économiste : « personne ne sait ce que serait un indicateur idéal, mais tout le monde a une idée des questions évaluatives et thématiques à aborder : logement, emploi, inégalités, parité, etc. ⁶⁸⁹ ». Des groupes de travail organisés par finalité se réunissent, puis l'équipe se tourne vers les fournisseurs de données pour trouver des indicateurs illustrant ces dimensions : notre interlocuteur mentionne l'INSEE et les DREALS⁶⁹⁰. Une fois équipés de ces centaines d'indicateurs, ils « retourne[nt] voir les citoyens

⁶⁸⁸ Entretien avec Sébastien Keiff, *op. cit.*

⁶⁸⁹ *Ibid.*

⁶⁹⁰ À partir de 2009, différentes directions régionales fusionnent dans une nouvelle entité administrative appelée DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement). En autres missions, ces directions produisent un certain nombre de données territorialisées relatives à leurs domaines de compétences.

et rediscute[nt] [afin de déterminer] un tableau idéal si la donnée existait et puis un autre sous contrainte des données existantes ».

Trois mois après la production de la première batterie d'indicateurs par la mission à laquelle participe Sébastien Keiff, le ministère de l'Écologie et du Développement durable⁶⁹¹ oblige les collectivités territoriales à produire un rapport annuel sur le développement durable. La démarche entreprise en Gironde rencontre donc un écho favorable dans un grand nombre de départements du fait de son antériorité et du « portage politique » de son président de conseil. Si les indicateurs de finalités sont bien reçus, celui relatif à la gouvernance rencontre un écho défavorable de la part des élus comme des citoyens auprès desquels il est testé. Deux catégories de critique sont formulées. D'abord des critiques techniques relatives à certaines dimensions quantifiées : par exemple la vitalité associative mesurée à partir du nombre d'associations dans une collectivité. Notre interlocuteur prend l'exemple d'un village girondin qui comprend une unique association chargée de l'organisation d'un spectacle annuel qui attire des centaines de milliers de personnes, tandis qu'un autre village de 200 habitants peut comprendre plusieurs associations caritatives de quelques personnes seulement se faisant concurrence entre elles. Des critiques plus théoriques sont également formulées : l'approche du « capital humain » adoptée dans l'indicateur synthétique, « à la Putnam »⁶⁹², repose sur une vision de la participation individualisante, sans « vision cohésive », et ne convainc pas les élus qui la jugent inapte à donner « une vision d'ensemble⁶⁹³ ». L'année suivante, l'indicateur est remanié et l'ensemble de la démarche est validée.

3° Produire les données et les indicateurs

Les élus du département de la Gironde portent alors les profils développement durable auprès de leurs pairs, d'autres départements, de l'Assemblée nationale et de l'Assemblée des Départements de France (ADF). Certains départements font des propositions

⁶⁹¹ L'intitulé du Ministère varie dans le temps, mais les termes Écologie, Développement durable et Aménagement du territoire sont généralement regroupés durant la décennie 2000.

⁶⁹² cf. encadré n° 2.12, chapitre 2.

⁶⁹³ Entretien avec Sébastien Keiff, *op. cit.*

alternatives, d'autres reprennent les profils sans modification, d'autres encore les adaptent. En Gironde, des concertations sont organisées avec les citoyens pour stabiliser les indicateurs. Si les profils de développement durable ne font pas l'objet d'une actualisation annuelle (notre interlocuteur estime que celle-ci a lieu environ tous les 3 ans durant la période où il travaille pour le département), chaque occurrence de publication des rapports annuels est utilisée par le service comme une opportunité de communiquer sur un élément nouveau : Sébastien Keiff nous donne l'exemple des questions alimentaires qui ont fait l'objet d'une focalisation particulière pour un exercice du rapport. Les données en elles-mêmes sont conservées dans des fichiers Excel disponibles en *open data* sur internet : « c'est de la donnée publique⁶⁹⁴ », nous explique notre interlocuteur. Le calcul des indicateurs est également évalué par des universitaires, puisque « Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice proposent un avis scientifique sur la façon dont c'est calculé ⁶⁹⁵».

La compilation des données est réalisée par Sébastien Keiff et son équipe, un « boulot très ingrat » et un « travail colossal ⁶⁹⁶» d'après lui. L'économiste doit parfois recopier sur ses tableurs des données qui lui sont transmises sous format papier ou PDF. Si la collecte des données auprès des différents services de la DREAL est au départ artisanale (« une tambouille »), elle est progressivement automatisée par le service information du département, avec une réactualisation des données périodique et des transferts automatisés entre bases de données (issues de l'INSEE par exemple).

Pour l'économiste, la difficulté principale provient de la raréfaction des données publiques produites à l'échelle territoriale. Ainsi qu'il nous l'explique :

Mon gros souci là-dedans c'est que finalement, dans le silence absolu, on produit de moins en moins de données. Des données autrefois produites à l'échelle communale aujourd'hui n'existent même plus à l'échelle régionale. À l'heure où l'on nous parle d'*open data*, de hackathons... En réalité c'est un cache-misère. Pendant ce temps les organismes de métier voient leurs budgets divisés, il y a des services qui ferment, donc les données manquent. Ce sont des décisions nationales qui sont purement politiques. Moi quand j'ai commencé il y avait plusieurs organismes nationaux de pointe qui n'existent plus aujourd'hui : l'IFEN était le référent d'Eurostat, c'était l'agence européenne de référence de la statistique environnementale. Elle a été fermée sur décision de Sarkozy. Il y a une décision aussi de recentrer la production de la donnée pour garder la mainmise dessus. La donnée, c'est précieux, c'est du pouvoir : des choses qui étaient publiques ne le sont plus. Et puis des budgets ont été divisés, comme dans tous les services publics. À l'INSEE ils sont très professionnels et conciliants, les agents qui font des enquêtes... Si je divise par deux mon temps homme, je divise par deux ma production de données.

⁶⁹⁴ Entretien avec Sébastien Keiff, *op. cit.*

⁶⁹⁵ *Ibid.*

⁶⁹⁶ *Ibid.*

[...] Si vous creusez la question, il y a plusieurs clefs : est-ce que la donnée existe et existait avant ? À quelle échelle ? Avant on pouvait calculer un IDH départemental, aujourd'hui on ne peut plus. Comme je vous disais, il y avait même des données à l'échelle communales quand j'ai commencé ! Idem pour la fréquence d'actualisation : si les données datent d'il y a 7 ans, vous n'en faites rien, ça n'a plus aucun intérêt ! [...] C'est valable pour tout : autrefois il y avait des antennes de l'INSEE spécialisées sur diverses questions. En Aquitaine par exemple, elles travaillaient en lien avec les DREAL et les organismes côtiers sur toute la façade atlantique et la Manche. Il y en avait une autre pour la Méditerranée. Et encore d'autres à l'échelle régionale qui faisaient leurs données. Plus aujourd'hui : et tout ça date des décisions qu'a prises Nicolas Sarkozy. C'est déterminant⁶⁹⁷.

La difficulté principale dont nous fait part l'économiste concerne donc la disponibilité des données à l'échelle infranationale. Les décisions à l'origine de cette raréfaction des données sont politiques et nationales : notre interlocuteur date le début de ce repli de la statistique française au mandat de Nicolas Sarkozy. Paradoxalement donc, le commanditaire du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi serait également celui qui aurait initié les coupures budgétaires dans la production de la statistique publique. En l'occurrence, le problème provient pour notre interlocuteur d'une préférence affichée pour l'échelle nationale au détriment de l'échelle des collectivités territoriales.

Dès lors, c'est à l'échelle départementale que la logique des indicateurs alternatifs émerge d'abord, dans la perspective d'une déclinaison territoriale des agendas 21. Le département de la Gironde réalise un travail considérable de production de données valables pour tous les départements et cette base de données est progressivement réappropriée. Néanmoins, le manque de données territorialisées offertes par la statistique publique représente l'un des principaux défis de la démarche.

C'est précisément cette indisponibilité des données à l'échelle infranationale qui va encourager plusieurs économistes de la région Nord-Pas-de-Calais à entamer, à la demande de la collectivité, un travail de territorialisation d'indicateurs alternatifs, ici encore dans la perspective de développer les agendas 21 locaux. Dans ce cadre, plusieurs indicateurs synthétiques (l'IDH, le BIP 40 et l'ISS [Indice de Santé Sociale]) font l'objet d'un calcul à une échelle territoriale fine. Ils deviendront par la suite l'un des marqueurs de l'engagement de la région en faveur d'un renouvellement des mesures du progrès social et économique.

⁶⁹⁷ Entretien avec Sébastien Keiff, *op. cit.*

B – Des indices synthétiques pour rendre compte du progrès socio-économique à l'échelle d'une région : la territorialisation des indicateurs dans la région Nord-Pas-de-Calais, de l'IDH à l'ISS

La même dynamique de territorialisation des agendas 21 donne lieu à d'autres expériences autour des indicateurs alternatifs, notamment dans le cadre de la région Nord-Pas-de-Calais. La collectivité territoriale entend se doter d'une batterie d'indicateurs afin de suivre la trajectoire de développement durable de l'agenda. Dans ce cadre-là, la mobilisation de plusieurs économistes implantés localement permet d'encourager la territorialisation d'indicateurs alternatifs. C'est notamment Jean Gadrey puis Florence Jany-Catrice qui dirigent de tels travaux⁶⁹⁸, quelques années à peine après la publication de leur ouvrage de 2005, *Les Nouveaux Indicateurs de Richesse*⁶⁹⁹. En premier lieu, l'IDH qui fait l'objet d'une territorialisation pour le Nord-Pas-de-Calais (1). Florence Jany-Catrice entreprend ensuite de développer, toujours à la demande de la collectivité territoriale, des « baromètres de la pauvreté et des inégalités » à l'échelle de la région, en transposant l'indicateur du BIP 40 (2). Face aux difficultés liées au caractère composite de l'indicateur comme au manque de données dans plusieurs des dimensions qui le composent, l'économiste fait le choix de refondre l'indicateur pour en produire un nouveau qui s'intitulera l'Indicateur de Santé Sociale (ISS), en collaboration étroite avec la société civile organisée locale (3).

1° La territorialisation de l'IDH en France : le Nord-Pas-de-Calais et les autres régions

Cherchant à développer une batterie d'indicateurs de développement durable pour suivre la trajectoire des politiques publiques mises en œuvre, les Verts de la région invitent plusieurs chercheurs à territorialiser des indicateurs alternatifs au PIB, notamment Jean Gadrey avec l'IDH. Dans l'extrait d'entretien suivant, Florence Jany-Catrice nous raconte la genèse du processus :

Le point de départ, c'est le département de prospective et d'évaluation de la région Nord-Pas-de-Calais, qui était à l'époque tenu par des gens d'Europe Ecologie les Verts, et en particulier quelqu'un [...] qui s'appelle Pierre-Jean Lorens. Il dirigeait ce département et comme les Verts étaient assez moteurs à la région, ils avaient organisé les assises nationales du développement durable à la région [...]. La région s'était engagée, je pense que c'est Pierre-Jean Lorens qui était à l'origine de ça — sans doute un peu

⁶⁹⁸ Pour une présentation de ces acteurs, voir les encadrés n° 1.11 (chapitre 1) et n° 3.3 (chapitre 3).

⁶⁹⁹ cf. chapitre 1.

avec [Jean]Gadrey [...] — ils ont dit : si on s'engage dans un projet de développement durable il faut impérativement qu'on accompagne cette trajectoire d'autres indicateurs, avec cette idée que si on reste toujours assignés à des indicateurs traditionnels on va avoir des difficultés à savoir si on est sur la bonne trajectoire. [...] La première chose qu'ils ont faite c'est de regarder quels étaient les indicateurs qui étaient déjà légitimes et donc ça a conduit à ce que Pierre-Jean Lorens confie à Jean Gadrey une étude sur une territorialisation des indices de développement humain du PNUD. Forcément, parce qu'il n'y avait quasiment que ça qui existait. Et ça, c'était avant notre... ou c'était en parallèle de la rédaction de notre bouquin sur les Nouveaux Indicateurs de Richesse. En tout cas, cette territorialisation de l'IDH, des indicateurs du PNUD, a donné lieu à un rapport. Puis ils ont fait deux choses : ils sont allés chercher du côté des indicateurs internationaux qui avaient gagné déjà un peu en crédit [...] : ils [ont] territorialisé l'IDH, l'indice de participation des femmes à la vie économique et politique, l'IPF, et puis un troisième indicateur du PNUD⁷⁰⁰.

L'enjeu pour les élus de la région est de développer un agenda local, dans le cadre des assises nationales du développement durable qui se tiennent dans la région en 2003. Pour organiser un suivi des politiques publiques mises en œuvre dans le cadre de cet agenda, le département de la prospective et de l'évaluation demande que de nouveaux indicateurs soient utilisés — la première impulsion provient de Pierre-Jean Lorens. C'est l'IDH qui est retenu. Comme le fait remarquer Florence Jany-Catrice, peu d'autres indicateurs alternatifs étaient disponibles et même connus à l'époque en France. C'est à Jean Gadrey, professeur à Lille — donc dans la région — qu'échoit la tâche de travailler cet indicateur.

Il s'agit de territorialiser l'IDH : autrement dit de produire une représentation localisée des scores de l'indice synthétique à l'échelle fine du territoire, là où l'indicateur est généralement utilisé pour représenter des échelles plus vastes : on parle d'IDH-2 à l'échelle régionale et d'IDH-4 à l'échelle communale. Le passage à un niveau d'analyse plus fin implique notamment la substitution de certaines dimensions, le PIB n'ayant pas nécessairement de signification à un niveau communal : c'est par exemple le revenu médian des ménages qui sera utilisé dans le cadre de l'IDH-4.

Dès lors, ce travail implique une analyse approfondie et un recoupement de données collectées localement. Notre interlocutrice poursuit :

Ils ont fait ce rapport qui était très intéressant sur l'indice de développement humain dans la région des Hauts de France, Nord-Pas-de-Calais à l'époque. D'abord, parce qu'ils mettaient les mains dans le cambouis. Par exemple [Jean] Gadrey — je mets beaucoup de guillemets — il montrait qu'il y avait une dizaine d'années d'écart dans le développement humain de la France et celui du Nord-Pas-de-Calais. Alors à vrai dire moi j'ai découvert beaucoup plus tard que l'IDH avait été déjà territorialisé dans des tas de pays, notamment dans des pays d'Amérique latine, mais c'était assez peu connu quand même et l'exercice était intéressant⁷⁰¹.

⁷⁰⁰ Entretien avec Florence Jany-Catrice, Professeure des Universités en économie à l'Université de Lille, Paris, le 10 avril 2018.

⁷⁰¹ *Ibid.*

La territorialisation de l'IDH offre dès lors un nouveau regard sur le développement socio-économique de la région. L'indicateur permet dans un premier temps d'évaluer le score global du Nord-Pas-de-Calais au regard des autres régions françaises et de mettre en évidence ses difficultés, notamment sur les plans sanitaire et éducatif.

Qui plus est, l'usage de tels outils vient interroger — comme dans c'était déjà le cas dans le Rapport sur le développement humain du PNUD — la conception même du développement territorial en France : Grégory Marlier cosigne en 2015 un article qui reprend la grille de lecture territorialisée en termes d'IDH pour montrer à l'appui d'« indicateurs alternatifs d'inégalités territoriales [qu'il existe] une possible contradiction entre développement économique d'un côté et développement humain et durable de l'autre » (Marlier, Dallery et Chusseau 2015)

Une toute première expérience de territorialisation a donc lieu dans le Nord-Pas-de-Calais, qui permet d'obtenir des scores d'IDH à une échelle territoriale fine, et renouvelle ainsi la lecture du développement humain dans la région, ainsi que le diagnostic que la collectivité territoriale est susceptible de formuler. Cette démarche inspire Florence Jany-Catrice, qui entreprend de renouveler l'exercice en transposant un autre indicateur étudié dans le rapport de son ouvrage co-écrit avec Jean Gadrey (*op. cit.*), afin de transformer le regard sur l'état social du territoire : le BIP 40.

2° Transposer le BIP40 au Nord-Pas-de-Calais pour rendre compte des inégalités et de la pauvreté : le problème de l'accès aux données publiques

Si elle ne participe pas directement au travail de territorialisation de l'IDH, Florence Jany-Catrice est inspirée par la démarche et entreprend de développer différents outils pour les adapter au suivi local des politiques publiques en matière sociale et économique. Ainsi, elle nous explique :

Je me souviens plus de la toute première étincelle... J'ai sans doute été invitée à écouter une présentation de [Jean] Gadrey, où ils ont sollicité [Jean] Gadrey pour aller au-delà sur cette question-là et il les a redirigés vers moi... En tout cas la région m'a confié un travail visant à aller au-delà de l'IDH sur la question sociale et la question des inégalités : c'était ça l'idée. Et dans notre panorama des indicateurs alternatifs, on avait découvert le BIP 40 : on était en train de le recenser dans notre rapport pour [Dominique] Méda. J'avais été passionnée par cet indicateur, j'avais proposé qu'on aille plus loin et qu'on puisse essayer de territorialiser comme on l'avait fait pour l'IDH la question de la santé sociale, ce qu'on appelait à l'époque les inégalités et la pauvreté. C'est toujours Pierre-Jean Lorens qui suivait le projet, toujours concernant la trajectoire de développement durable de la région. Il était content de

travailler avec le Clersé⁷⁰² ; il était ravi par le travail réalisé par [Jean] Gadrey. [...] C'est moi qui avais proposé qu'on aille territorialiser ce baromètre parce que je le trouvais très heuristique. Je trouvais qu'on était sur une vision beaucoup plus multidimensionnelle des pauvretés et des inégalités et que l'IDH pour le coup ne disait rien des inégalités et de la pauvreté. Donc ce rapport, qui nous a été confié toujours avec trois francs six sous, en fait ça nous a pris énormément de temps de le réaliser. J'ai travaillé avec quelques stagiaires, j'ai travaillé également avec quelqu'un qui était master et ensuite qui était en thèse avec moi, qui s'appelle Stéphane Kampelmann^{703, 704}.

Une fois menée à bien la démarche de territorialisation de l'IDH entreprise par Jean Gadrey, la région Nord-Pas-de-Calais demande à ce que les travaux en la matière soient poursuivis. C'est à Florence Jany-Catrice qu'échoit le projet. Cette dernière a l'idée d'entreprendre le même travail de territorialisation à partir d'un indicateur différent, le BIP 40 (cf. chapitre 1), qu'elle découvre plus tôt alors dans le cadre de son rapport sur les « nouveaux indicateurs de richesse » réalisé pour le compte de la DARES. L'indicateur synthétique retient l'intérêt de la chercheuse pour ses vertus de mise en visibilité des enjeux de pauvreté et d'inégalité, qui n'apparaissaient pas à la lecture de l'IDH territorialisé, ainsi que pour son caractère multidimensionnel.

Un travail de collecte des données et d'analyse est alors initié par Florence Jany-Catrice, entourée d'une équipe du Clersé. Celui-ci présente plusieurs difficultés que nous expose l'économiste :

Florence Jany-Catrice : Ça nous a pris beaucoup de temps parce qu'on s'est rendu compte que c'était très difficile de territorialiser cet indicateur : parce qu'il était composé d'une soixantaine de variables et même en étant convaincant, incisif, et même en mettant une petite équipe de stagiaires avec nous autour du projet on a eu beaucoup de difficultés à collecter l'information — non pas parce qu'en face ils faisaient de la rétention d'information, mais parce que l'information, elle n'existait tout simplement pas au niveau régional.

Félicien Pagnon : Où est-ce que vous alliez la chercher cette information stat ?

Florence Jany-Catrice : Dans l'ensemble, auprès des entités administratives qui pouvaient la collecter. Il y a six dimensions dans l'indicateur du BIP 40. Sur les questions de revenu et de travail, on s'est adressé à l'INSEE, sur les questions de chômage à l'INSEE et Pôle Emploi, sur les questions de taux d'endettement, de surendettement, à la Banque de France, etc. Et le rectorat. On s'est beaucoup reposé sur le rectorat concernant les questions d'éducation, qui étaient plus compliquées à obtenir — et là c'était plus de la rétention d'information que le manque d'info en fait. Et force est de constater qu'au

⁷⁰² Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques. Il s'agit du laboratoire que Florence Jany-Catrice a dirigé plusieurs années, dont les orientations de recherches sont transdisciplinaires.

⁷⁰³ Économiste de formation, « il a fait sa thèse sur les inégalités dans une perspective *mainstream* élargie disons », sur les inégalités salariales. Ses travaux plus récents portent sur la question de l'économie circulaire, au croisement avec la recherche en urbanisme. Nous l'avons rencontré à l'occasion de la conférence européenne *The Institutionalisation of Degrowth & Post-growth : The European level*.

⁷⁰⁴ Entretien avec Florence Jany-Catrice, *op. cit.*

bout de quelques mois on n'arrivait pas à avoir un taux de couverture⁷⁰⁵ suffisant pour construire un indicateur de pauvreté et d'inégalités⁷⁰⁶.

Ce travail conduit la chercheuse et son équipe à produire différents scénarii en fonction de plusieurs jeux d'indicateurs : le sous-titre choisi pour le rapport est « baromètres », au pluriel, afin de rendre compte de cette pluralité d'indicateurs⁷⁰⁷. Plusieurs tendances territoriales se donnent ainsi à voir en fonction des indicateurs retenus.

Le rapport atteint son objectif de susciter l'attention du personnel de la région concernant les enjeux soulevés. Ainsi que nous l'explique l'économiste :

J'ai fait beaucoup de communications autour de ce projet et la région a vraiment apprécié. On avait mis un petit comité de pilotage aussi autour de la question : des gens de la région y compris qui travaillent sur les questions macroéconomiques, qui étaient un peu une espèce de comité de pilotage auprès de qui on référait régulièrement sur notre travail et je sentais qu'il y avait de l'intérêt de la région. Alors c'était plutôt les techniciens que les élus. Mais je sentais qu'il y avait de l'intérêt, que ça dépassait le cadre de ce petit département évaluation-prospective. Et que ce [...] qu'on amenait dans la connaissance était... interpellait. On trouvait des petites pépites. Voilà, sur l'évolution du surendettement dans le Nord-Pas-de-Calais, sur le taux d'accès au baccalauréat qui était en train de dégringoler... Et donc ça interpellait pas mal⁷⁰⁸.

Le rapport est donc bien accueilli par le personnel de la région, au-delà des membres du département évaluation-prospective. En effet, plusieurs évolutions significatives apparaissent ainsi : l'accroissement du « surendettement » ou encore le déclin du « taux d'accès au baccalauréat », autant de dimensions rendues peu visibles par les indicateurs classiquement utilisés pour le pilotage des politiques publiques à l'échelle régionale. Néanmoins, les difficultés liées à la faible disponibilité des données pour construire un BIP 40 local poussent la chercheuse à envisager une refonte de l'indicateur. C'est de ce premier projet que provient la structure initiale de l'ISS.

⁷⁰⁵ C'est-à-dire suffisamment de données pour couvrir l'ensemble d'une zone. Le taux de couverture n'est que très rarement de 100 %, mais un certain niveau est nécessaire pour que les indicateurs soient parlants.

⁷⁰⁶ Entretien avec Florence Jany-Catrice, *op. cit.*

⁷⁰⁷ « Inégalités et pauvreté dans la région Nord-Pas-de-Calais. Baromètres », septembre 2007.

⁷⁰⁸ Entretien avec Florence Jany-Catrice, *ibid.*

3° Produire des indicateurs avec la société civile : le cas de l'Indicateur de Santé Sociale

Constatant l'essor de la territorialisation des indicateurs et le besoin de compétences pour y répondre, Pierre-Jean Lorens du département évaluation et prospective de la région Nord-Pas-de-Calais recrute Grégory Marlier, docteur en économie de l'université de Lille, pour travailler spécifiquement sur les indicateurs de développement durable. Florence Jany-Catrice lui propose alors de travailler sur un nouvel indicateur composite qui « ne serait plus cette fois le fruit de nos *scenarii* différents, mais qui gagnerait en légitimité autrement ». Ainsi qu'elle nous l'explique, c'est la lecture des travaux de Michel Callon et Bruno Latour qui conduit la chercheuse à imaginer un « forum hybride » (Callon, Lascoumes et Barthe 2001, Latour 2008 [1999]) d'acteurs issus de la société civile afin de produire un indicateur d'inégalités pour la région Nord-Pas-de-Calais. Elle poursuit :

C'est vraiment la région qui a travaillé son carnet d'adresses [...]. On avait dans l'idée de faire travailler des techniciens de la région, des acteurs du département, des acteurs d'autres institutions ou d'autres services de l'État ou de la région — je pense vraiment à la Banque de France qui nous a été très utile sur la question du surendettement. Et c'est là qu'était vraiment l'innovation, c'était l'idée de dire : sur ces questions d'inégalités et de pauvreté, il faut vraiment qu'on travaille de concert avec les associations parce qu'elles ont une connaissance de terrain que nous n'aurons jamais. Et si on veut comprendre si notre indice [...] parle aux acteurs de terrain [...] il fallait qu'on travaille avec eux. Et donc a travaillé avec Droit Au Logement, le Secours populaire, le Secours catholique, une asso de droits de femmes qui s'appelle le CORIF, l'association de la CARSAT sur les conditions de travail... On mettait tout ce monde-là autour de la table. C'est vraiment la région qui prenait en charge l'animation. Et pendant les deux premières réunions, on avait présenté le projet, là où on en était : on est pas du tout parti de la page blanche, notre projet visait à travailler sur les inégalités et la pauvreté. On a présenté plusieurs scénarii et donc on leur proposait de redécortiquer un peu tout ça et de conserver ce qui leur semblerait intéressant⁷⁰⁹.

Durant un an et demi, des réunions régulières de « trente à quarante personnes » représentant divers membres locaux d'associations à vocation sociale participent à la sélection des éléments quantifiables ayant vocation à intégrer l'Indicateur de Santé Sociale : leur légitimité apporte du crédit à la démarche, et permet aux économistes en charge du projet de disposer grâce à eux de données de première main.

Le terme retenu pour désigner l'indicateur, « santé sociale », provient à la fois d'une demande des membres de ce forum hybride et des lectures de Florence Jany-Catrice. Ainsi que nous l'explique l'économiste :

Ceux qui participaient régulièrement au projet nous disaient : franchement votre projet il est

⁷⁰⁹ Entretien avec Florence Jany-Catrice, *op. cit.*

intéressant, mais on en a un peu ras le bol d'insister toujours sur les inégalités et la pauvreté dans la région Nord-Pas-de-Calais, ce serait peut-être intéressant de travailler sur les questions positives, ce qui va bien⁷¹⁰.

Florence Jany-Catrice propose alors le terme de santé sociale, qui provient de l'ouvrage de Marc et Marque-Luisa Miringoff (Miringoff et Miringoff 1999, *op. cit.*), qu'elle découvre à l'occasion du rapport qu'ils réalisent avec Jean Gadrey et que Dominique Méda lui « met entre les mains ».

C'est donc un indicateur de santé sociale auquel travaillent Florence Jany-Catrice et Grégory Marlier. Celui-ci prend appui sur les recherches précédentes effectuées par l'équipe de la chercheuse concernant la régionalisation du BIP40. Néanmoins, plusieurs éléments sont modifiés, afin de suivre le consensus qui se dégage du forum hybride. Tout d'abord : la dimension de « justice » présente dans le BIP40 cède la place à la « sécurité ». Les raisons de cette substitution sont d'abord techniques, ainsi que nous l'explique l'économiste :

Moi [ça] ne me plaisait pas personnellement... [Mais dans] la question de la justice il y a la part des individus emprisonnés avec cette idée dans le BIP40 que si vous emprisonnez des gens parce que vous êtes dans un système sécuritaire, c'est des gens en moins pour le chômage⁷¹¹. [Sauf que] tous les indicateurs n'ont pas la capacité fractale : il y a des indicateurs qui ont un sens au niveau national et qui n'en ont pas au niveau territorial. Dans cet exemple, ça n'a pas de sens de dire quelle est la part des gens du Nord qui sont emprisonnés parce qu'on ne la connaît pas d'abord, et qu'ensuite on peut très bien être emprisonné dans une région ou un département qui ne correspond pas au lieu où vous avez habité : c'est quelque chose de l'ordre du national qui n'a pas de sens. Alors on a essayé des tas de choses, mais on n'a pas trouvé. Et puis ça a glissé malgré moi sur les questions de sécurité : on va regarder la part des vols, des crimes... [Avec l'idée que] si vous voulez qu'il y ait de la santé sociale sur un territoire, il faut qu'il n'y ait pas trop d'insécurité⁷¹².

Un consensus se dégage donc parmi les « acteurs locaux », qui va nettement à l'encontre de « la philosophie de départ du BIP40 ». L'économiste s'y range néanmoins pour ne pas fausser la démarche entreprise. De la même manière, les membres du forum hybride demandent à ce que les données ainsi produites puissent être mises en comparaison des autres régions de France. Ainsi que nous l'explique Florence Jany-Catrice :

Il faut un moment tenir compte d'eux. [...] Au départ, j'étais assez réticente : on critique par ailleurs le *benchmarking* et on est en train de faire un peu la même chose en fait. Beaucoup des acteurs avec lesquels on travaillait disaient : il faudrait qu'on puisse produire un jugement, et sans point de repère ça va être très compliqué. [...] Je n'avais pas très envie — c'était politique — que la région se compare aux autres, mais qu'elle regarde le progrès pour elle-même. J'avais l'impression qu'on nourrissait un projet néolibéral, puisque le néolibéralisme repose sur une injonction à la comparaison permanente. J'aurais préféré un indicateur de progrès : est-ce qu'on progresse par rapport à soi-même ?⁷¹³

⁷¹⁰ Entretien avec Florence Jany-Catrice, *op. cit.*

⁷¹¹ À ce sujet, voir par exemple Wacquant 2015.

⁷¹² Entretien avec Florence Jany-Catrice, *op. cit.*

⁷¹³ *Ibid.*

Malgré ses réticences, la chercheuse suit donc la volonté du groupe d'obtenir des points de comparaisons avec les autres régions françaises. Sur un troisième point encore, le forum hybride imprime sa marque sur le « baromètre » initial :

Vous savez qu'a été ajoutée une dimension sur le lien social. C'est vraiment venu des acteurs, qui me disaient : ce n'est pas très qualitatif votre indicateur [...] travailler sur la santé sociale sans réfléchir à la qualité du lien. J'avais lu les travaux de Putnam⁷¹⁴ et j'étais inspirée par ça : il y avait quand même très peu de choses à l'époque. [...] Je connaissais bien les critiques, mais j'étais en même temps tiraillée en me disant : si on peut avoir en même temps une dimension qui peut essayer d'exprimer la densité des liens sur un territoire... Avec cette idée que des gens un peu isolés sur un territoire, ça ne donne pas la même densité de santé sociale que des gens en réseau, engagés associativement, etc. C'était ça l'idée⁷¹⁵.

La démarche portée par la chercheuse se trouve donc amendée significativement sur plusieurs points, afin d'intégrer les conclusions qui se dégagent du forum hybride. Une démarche de comparaison interrégionale est mise en œuvre d'une part, et d'autre part deux nouvelles dimensions sont intégrées à l'ISS : la sécurité et le lien social.

Outre ces modifications par rapport aux dimensions du BIP40, un travail de réduction du nombre de variables est également mis en œuvre, ainsi que nous l'explique l'économiste :

On a réduit le nombre de dimensions, c'était unanime dans l'ensemble des groupes de travail. L'idée c'était d'aller jusqu'à un indicateur composite : tout le monde était séduit par le fait que le BIP40 fournissait des informations en un clin d'œil, qui permettaient de produire un jugement immédiat. En même temps on pouvait le décomposer dimension par dimension. Et en même temps, c'était ça toute la difficulté du BIP40 : quand on avait des variations d'une année sur l'autre, elles étaient difficiles à interpréter, il y avait tellement de variables que ça produisait des compensations microscopiques d'une variable à une autre : on s'y perdait dans les explications, on n'arrivait pas à être très clair. L'indicateur du *Fordham Institute*, des Miringoff, avait cet avantage d'avoir moins de variables, entre 9 et 16 selon les périodes et du coup c'était plus vite expressif. Du coup on avait décidé conjointement — c'était tout le monde — de réduire, de se limiter en faisant des choix. On acceptait que les choix soient politiques — personne ne contestait cette chose-là⁷¹⁶.

Un juste milieu est recherché entre synthèse des dimensions, permettant une meilleure communication, et possible décomposition de celles-ci, afin d'éviter que les évolutions de l'indicateur soient ininterprétables⁷¹⁷. Le choix est donc fait de réduire le nombre des variables. Par ailleurs, certaines dimensions reçoivent également dans le calcul une pondération supérieure, en fonction de l'importance que leur accordent les membres du groupe : « le travail et l'emploi » d'abord, mais également l'éducation. Notre interlocutrice

⁷¹⁴ Robert Putnam, *cf.* chapitre 2.

⁷¹⁵ Entretien avec Florence Jany-Catrice, *op. cit.*

⁷¹⁶ *Ibid.*

⁷¹⁷ L'écueil à éviter, selon l'économiste, est celui des ODD : elle qualifie le tableau d'indicateur de « non-choix permanent ».

nous explique pourquoi :

Tous nous disaient : dans le Nord-Pas-de-Calais la grosse difficulté c'est l'éducation : il y a beaucoup de décrochage [de personnes] qui sortent sans aucun emploi, sans aucune formation, sans aucun diplôme. C'était considéré par les groupes de travail, par les gens de la région, par les associations comme étant le nerf de la guerre. Encore une fois collégialement [...] l'éducation nous est apparue comme étant une indication, une dimension sur laquelle il fallait mettre une pondération supplémentaire⁷¹⁸.

C'est donc un nouvel indicateur qui émerge de ce travail collaboratif avec le forum hybride : il s'agit d'un indicateur composite de santé sociale aux dimensions moins nombreuses que le BIP40 et comparable entre territoires.

Tableau n° 5.1 : comparaison entre les dimensions du BIP40 et de l'ISS

Indicateurs du BIP 40 (6 dimensions, 60 indicateurs)	Indicateurs de l'ISS (7 dimensions, 17 indicateurs)
Emploi ⁷¹⁹	Emploi
Revenu ⁷²⁰	Revenu
Santé	Santé
Éducation	Éducation
Logement	Logement
Justice	Sécurité
	Lien social

Source : tableau réalisé par l'auteur

À travers la territorialisation de l'IDH, du BIP40 et de l'ISS, Jean Gadrey puis Florence Jany-Catrice contribuent à décliner à l'échelle territoriale des indicateurs alternatifs afin de donner de l'évolution socio-économique du territoire une lecture différente. L'appropriation régionale des agendas 21 se présente de ce point de vue comme une fenêtre d'opportunité pour adosser l'idée d'une mesure alternative du progrès social et économique à la notion de développement durable et aux indicateurs qui l'accompagnent. Ces indicateurs n'ont pas qu'une vertu analytique, ils transforment de fait l'action publique régionale. L'étroite association entre chercheurs et fonctionnaires territoriaux durant leur processus de production explique les multiples débouchés qui leur sont trouvés au sein de la collectivité territoriale.

⁷¹⁸ Entretien avec Florence Jany-Catrice, *op. cit.*

⁷¹⁹ Agrégation de 4 indices de 8, 8, 6 et 2 dimensions.

⁷²⁰ Agrégation de 4 indices de 4, 3, 4 et 4 dimensions.

C — Un diagnostic territorial renouvelé : les usages des indicateurs alternatifs dans les procédures d'action publique de la région Nord-Pas-de-Calais

L'émulation qui accompagne la territorialisation des indicateurs synthétiques dans la région Nord-Pas-de-Calais donne lieu à un renouvellement important des pratiques administratives au sein de la collectivité territoriale. Si la notion de santé sociale est soutenue par le conseil régional, c'est surtout l'IDH qui va servir de point de point d'appui pour transformer différentes procédures d'action publique locale. Son usage va notamment servir à rediriger certains flux financiers de subventions européennes à destination des régions (1). Les outils de péréquation vont également intégrer l'IDH comme point de référence, et plusieurs politiques publiques de prévention sont déployées en direction des zones enregistrant des scores d'IDH moins importants qu'ailleurs (2). Enfin, les schémas régionaux d'aménagement du territoire se trouvent tout particulièrement transformés par l'usage de l'indicateur (3).

1° Rediriger les flux de subventions

Les travaux entrepris dans la région Nord-Pas-de-Calais autour des indicateurs alternatifs donnent lieu à une mise en œuvre concrète de plusieurs d'entre eux par les services du conseil régional. L'ISS va notamment être utilisé afin de permettre un diagnostic de l'état du territoire allant au-delà de ce que peut révéler le PIB. Loin de n'avoir des effets que symboliques, cette mise en œuvre donne lieu à une réévaluation des fonds européens alloués à la région. Ainsi que nous l'explique Grégory Marlier :

Il y a eu un travail de lobbying par les régions autour des indicateurs, qui a duré plusieurs mois. Le débat concernait les régions « en transition » qui bénéficient de fonds européens de cohésion sociale et la question c'était : est-ce qu'on réduit la fourchette ou est-ce qu'on l'élargit ? On avait quelques régions françaises et notamment le Nord-Pas-de-Calais qui avaient failli ne plus être éligibles. Pour pouvoir être considéré comme une région en transition il fallait avoir un PIB par habitant qui était entre 75 % et 90 % de la moyenne européenne et on était à 88, 89, donc il y avait une réflexion pour voir si on ne diminuait pas le plafond. Quelques régions françaises étaient dans cette situation-là. Ce qui était paradoxal entre guillemets c'est que, parce que notre PIB augmentait plus vite que la moyenne européenne, on risquait de ne plus être éligibles aux fonds européens pour la convention sociale alors que si on regarde les indicateurs sanitaires ou de santé sociale on reste en retrait. [...] L'argument c'était de dire que si on ne regarde que le PIB pour attribuer les fonds, ça ne dit pas la véritable santé sociale d'une région. La preuve c'est qu'avec l'ISS on voyait que l'Île-de-France, première région économique française, était 17e sur le plan de la santé sociale. Le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie ou le Languedoc-Roussillon étaient en difficulté sur beaucoup de dimensions de l'ISS alors que le PIB était plutôt bon. Donc l'ISS a été utilisé

dans le débat européen pour sensibiliser les acteurs européens sur les limites du PIB⁷²¹.

L'évaluation de l'état de développement des territoires a donc des effets très concrets sur les flux financiers, en l'occurrence les fonds européens d'aide aux « territoires en transition ». Le fait d'appartenir ou non à cette catégorie rend une collectivité territoriale éligible à ces fonds. Précisément, la catégorisation initialement proposée reposait uniquement sur le PIB : en faisaient partie les territoires dont le PIB représentait entre 75 et 90 % de la moyenne communautaire du PIB régional. En collaboration avec d'autres régions françaises, le Nord-Pas-de-Calais entreprend un travail de « lobbying » auprès des instances européennes pour modifier cette catégorisation. Dès lors, les indicateurs alternatifs sont ici pris en compte par les acteurs pour des raisons très matérielles.

Encadré n° 5.2 : Grégory Marlier

Originaire de la région Hauts de France, Grégory Marlier est diplômé d'économie. Il réalise une thèse de doctorat sur la réforme des régimes de retraite au Laboratoire Equipe, aujourd'hui le LEM, de sensibilité plutôt orthodoxe et concurrent à l'université de Lille du Clersu auquel est rattachée Florence Jany-Catrice. Durant son doctorat, l'économiste passe le concours d'attaché territorial et se voit embauché par le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais en 2007. Il débute au service d'observation statistique (le SIG, Service d'Information Géographique) et le premier projet qu'il conduit concerne la régionalisation du BIP 40, pilotée par Florence Jany-Catrice, dont il a déjà croisé le chemin en tant que chargé de TD à l'université. De 2007 à 2015, il effectue des missions de suivi d'étude pour l'INSEE, du travail universitaire (cours à l'université de Lille et à Sciences Po Lille, articles) et se trouve en charge du programme « indicateurs internes » du conseil régional. Depuis 2015, les régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais ont fusionné pour donner naissance à la région Hauts-de-France, et le service auquel il est rattaché se trouve désormais en charge de l'accompagnement des politiques publiques : il travaille au suivi des schémas régionaux comme le SRADDET, mais réalise également des études d'évaluation et de prospective pour l'INSEE comme pour les élus de la région.

Les services de la région Nord-Pas-de-Calais avaient par ailleurs déjà travaillé à la régionalisation des indicateurs de la stratégie Europe 2020 auparavant, ce qui a constitué un avantage dans la négociation. Grégory Marlier poursuit ainsi :

Nous on avait été un peu plus loin dans la région Nord-Pas-de-Calais, c'est-à-dire qu'on avait régionalisé les indicateurs de la stratégie Europe 2020, la doctrine de l'UE pour une « croissance durable ». On montrait qu'avec ces indicateurs-là la dynamique était assez différente de celle qu'on voyait uniquement à la lecture du PIB. Il y avait, je trouve, ce paradoxe de l'UE d'avoir une stratégie avec une multitude d'indicateurs qui montrent le côté multidimensionnel du développement des régions européennes et conserve en même temps comme seul critère d'attribution des aides le PIB par habitant, qui donne une carte des régions européennes qui est totalement différente de celle qu'on peut tirer en faisant une typologie des indicateurs régionaux de la stratégie Europe 2020⁷²².

⁷²¹ Entretien avec Grégory Marlier, Fonctionnaire territorial à la région Hauts-de-France, à Lille, le 9 avril 2019.

⁷²² *Ibid.*

Le fait d'avoir réalisé ce travail préalable de territorialisation des indicateurs de la stratégie Europe 2020 permet de montrer les incohérences procédurales de l'Union européenne en matière d'attribution des fonds d'aide régionaux. La négociation est couronnée de succès sur ce plan et l'Union modifie ses critères d'attribution. Grégory Marlier nous explique ainsi :

Notre travail sur les limites du PIB a eu une influence puisque la Commission européenne a finalement proposé 5 indicateurs complémentaires pour majorer les fonds accordés aux régions : le taux d'emploi, le taux de diplômés, le taux de chômage, les migrants je crois, et les gaz à effets de serre ou la consommation énergétique. On n'est pas sorti du PIB en tant que tel, l'indicateur qui catégorise les régions. Donc ça reste le PIB pour dire si la région est éligible ou non. Mais la somme allouée est majorée en fonction d'indicateurs complémentaires. Donc ça avance tout doucement⁷²³.

Ainsi, le fait de proposer à la Commission européenne une lecture territoriale différente adossée aux indicateurs alternatifs au PIB développés dans le Nord-Pas-de-Calais la convainc de modifier le mode d'attribution des aides. Le PIB reste le principal critère d'attribution, mais d'autres indicateurs viennent compléter l'analyse et débouchent sur l'octroi de majoration aux territoires « en transition ».

C'est donc sur les flux économiques de subventions que la production d'indicateurs alternatifs agit en premier lieu. Le « lobbying » exercé par le conseil régional et l'ARF à l'appui de l'ISS transforme les critères d'attribution des fonds européens. De manière équivalente, la circulation des subventions se trouve modifiée à l'échelle infraterritoriale. L'IDH se substitue notamment aux indicateurs antérieurs dans le cadre de la péréquation financière réalisée par la région.

2° Agir sur le territoire en ciblant les zones vulnérables : péréquation et prévention

La péréquation désigne la répartition des budgets d'une entité administrative entre ses différentes composantes territoriales. Il s'agit pour la collectivité territoriale de distribuer les aides en fonction de certains critères. Dans le cas de la région Nord-Pas-de-Calais, ces derniers ont été renouvelés pour certaines politiques publiques à partir des travaux réalisés autour des indicateurs alternatifs. Ainsi que nous l'explique Grégory Marlier :

Un [autre] type d'usage, ce sont les questions de péréquation : une fois qu'on a ciblé certains territoires, qu'on a mis en évidence des disparités territoriales, des territoires à enjeux, se pose la question de comment on priorise. L'exemple aujourd'hui c'est la santé : de nouvelles politiques régionales de santé en cours d'élaboration. Aujourd'hui on ne peut pas forcément agir partout ni être aux côtés de l'État puisqu'on n'a pas les mêmes moyens financiers. Donc comment prioriser certains territoires, ceux qui

⁷²³ Entretien avec Grégory Marlier, *op. cit.*

ont davantage besoin d'une meilleure offre de soins ? Il va s'agir d'accompagner des financements de maisons de santé. Ou bien d'identifier les territoires qui connaissent une surmortalité importante et évitable — et agir par la sensibilisation, le dépistage, la prévention. En ce moment on a tout un travail de cartographie en cours de montage. Et on utilise les indicateurs alternatifs pour identifier ces territoires à enjeux⁷²⁴.

Les indicateurs alternatifs permettent donc d'identifier les « territoires à enjeux » dans le cadre d'une action ciblée sur ceux-ci. Les moyens financiers et humains de la région étant limités, la collectivité se trouve dans la nécessité de « prioriser » l'attribution de ses subventions. Dans l'exemple que nous donne Grégory Marlier, la santé, une région peut éventuellement accompagner le financement de maisons de santé — ce qui n'était pas le cas de la région Nord-Pas-de-Calais au moment de l'entretien, à la différence de la région Bretagne d'après notre interlocuteur — ou bien agir spécifiquement dans les territoires concernés par une action ciblée : « sensibilisation, dépistage, prévention ». Différents outils sont employés qui s'appuient sur les indicateurs alternatifs, dont l'usage se routinise. Ainsi, le fonctionnaire territorial mentionne des cartes en préparation, et nous montre durant l'entretien plusieurs d'entre elles qui ont été déjà réalisées et sont affichées dans son bureau.

Parmi tous les indicateurs qui ont été utilisés, celui qui transforme le plus en profondeur les usages du conseil régional est l'IDH régionalisé, l'IDH-4. Grégory Marlier nous dit même au sujet des « nouveaux indicateurs de richesse » :

Jusqu'où ils sont nouveaux ? C'est la difficulté de ce terme. Par exemple l'IDH-2, ou l'IDH-4, les indicateurs territorialisés, ils sont aujourd'hui utilisés pour la péréquation. Alors l'IDH c'est un « nouvel » indicateur de richesse ou pas ? Il est utilisé dans le pilotage des politiques publiques, les systèmes de péréquation. C'est la difficulté de dire ce qui est nouveau et ce qui l'est moins. Il y 10 ans *okay*, mais aujourd'hui il est pleinement utilisé dans le cadre des politiques publiques, ce n'est plus un indicateur « alternatif »⁷²⁵.

Pour l'économiste, l'IDH territorialisé est à ce point entré dans les routines d'usage du conseil régional, que ce soit « dans le pilotage des politiques publiques [ou] les systèmes de péréquation », qu'on peut difficilement le qualifier de « nouvel » indicateur de richesse, ou à tout le moins pas d'indicateur « alternatif ». En effet, l'IDH, qui est le prototype des indicateurs alternatifs au PIB (*cf.* chapitre 1) est un exemple rare d'institutionnalisation : il pénètre les usages les plus quotidiens de la production et du suivi des politiques publiques dans la région Nord-Pas-de-Calais, mais également d'autres collectivités territoriales. Ainsi, l'économiste nous explique :

⁷²⁴ Entretien avec Grégory Marlier, le 31 janvier 2019, par téléphone.

⁷²⁵ *Ibid.*

L'IDH continue à être utilisé en tant que tel parce qu'il est composé de moins de variables et donc plus facile à interpréter pour les acteurs publics des territoires. Il est utilisé pour réaliser la péréquation, pour privilégier des territoires plutôt que d'autres. [...] L'idée c'est de dire : on va accorder plus de moyens financiers pour des territoires qu'on juge plus en difficulté. Dans le Nord-Pas-de-Calais il y a eu des expériences sur les politiques culturelles, avec un bonus de 40 % sur les territoires en difficulté sur l'IDH. En Île-de-France, en Bretagne, pas qu'en Nord-Pas-de-Calais, il y a des usages innovants en matière de fonds financiers maximisés sur les territoires avec un faible développement humain⁷²⁶.

Le même principe que pour l'attribution des fonds européens est donc à l'œuvre : une majoration des aides distribuées en fonction du score d'IDH dans la zone concernée par la politique publique. Grégory Marlier nous indique par ailleurs que ce type de dispositif n'est pas propre qu'à la région Nord-Pas-de-Calais et se retrouve également appliqué en Île-de-France et en Bretagne. L'économiste nous donne l'exemple des politiques culturelles, car celles-ci faisaient partie du portefeuille de Myriam Cau à la région Nord-Pas-de-Calais, qui se trouve également être l'élue qui a le plus porté le travail du conseil régional sur les indicateurs alternatifs.

Encadré n° 5.3 : Myriam Cau

Originaire de Roubaix et aînée d'une famille de sept enfants, Myriam Cau suit ses études dans un lycée privé, rejoint la faculté de Lille pour suivre un cursus en biologie et géologie, et réalise une maîtrise en sciences de l'environnement et aménagement régional. Elle devient ensuite urbaniste. Comme elle nous l'explique, la question du « rapport sensible à la nature » lui a toujours tenu à cœur, et c'est pour cette raison qu'elle s'engage auprès d'Europe Écologie Les Verts, passés 40 ans, après avoir eu quatre enfants. Elle est d'abord conseillère régionale dans le Nord-Pas-de-Calais. Très engagée, elle obtient une délégation pour les questions de démocratie participative, et supervise le déroulement de la conférence citoyenne de 2009 (*cf infra*). Aux élections de 2010, elle est nommée vice-présidente du conseil régional en charge des questions de développement durable, de démocratie participative, de prospective et d'évaluation, un portefeuille transversal. Elle fait partie des 5 élus écologistes du conseil, qui sont donc en minorité auprès du président de la région, Daniel Percheron (Parti socialiste).

Ainsi, la vice-présidente de la région est en charge du suivi des indicateurs alternatifs à l'échelle de la collectivité territoriale et dispose également dans son portefeuille des questions de culture et d'éducation. C'est la raison pour laquelle ce sont les deux dimensions dans lesquelles on retrouve un usage particulièrement important de l'IDH pour la priorisation des allocataires de l'aide régionale. Ainsi qu'elle nous l'explique :

Sur quelques politiques on le prend comme critère pour renforcer nos politiques. Notamment deux : le budget participatif des lycées, pour atteindre tous les lycées, mais en priorité ceux qui sont dans des zones où l'IDH est faible. Et idem pour les politiques culturelles : une aide était prévue. Il s'agissait dans ces deux cas-là de prioriser les zones à IDH faible⁷²⁷.

⁷²⁶ Entretien avec Grégory Marlier, *op. cit.*

⁷²⁷ Entretien avec Myriam Cau, Vice-présidente de la Région Nord-Pas-de-Calais, par téléphone, le 29 février 2019.

Ainsi, dans le cadre du projet « Culture(s) à pARTager », des aides de 3500 à 20 000 euros sont attribuées aux lieux culturels avec une modulation liée à l'IDH de la zone dans laquelle ils se trouvent. De même, le dispositif « SPEL » (Soutien aux Projets Éducatifs des Lycées) comprend des aides liées au pourcentage d'élèves boursiers accueillis par chaque établissement, modulées d'une bonification en fonction de l'IDH de la zone.

Outre ces dispositifs et projets d'action publique, une action de fond est également menée dans le domaine de la santé. Ici encore, c'est l'IDH qui sert d'aune pour réaliser la péréquation. Ainsi que nous l'explique Grégory Marlier :

Pour ce qui concerne la dimension de la santé dans l'IDH, on avait pu aller loin dans la péréquation. Il y avait des dispositifs de prévention du cancer qui étaient priorisés dans les territoires qui... Il y avait plusieurs choses. De mémoire pour les appels à projets sur des dispositifs de prévention et sensibilisation santé-cancer on avait majoré l'aide financière régionale sur les territoires où l'IDH était plus faible que la moyenne. Essentiellement sur... Pas sur l'équipement. Parce que les politiques d'équipement de santé restent bien orientées par l'État et les agences régionales de santé, mais par contre sur tout le volet prévention et sensibilisation, on avait priorisé via des bonus de subvention régionale des initiatives locales qui se déroulaient sur les territoires où l'IDH était plus faible qu'ailleurs. Je me demande même si en Bretagne ou Île-de-France ce n'étaient pas des financements de maison de santé qui dépendaient de l'IDH ? Nous on s'était limité à uniquement des actions de prévention, dépistage, des initiatives locales qui répondaient à un appel à projets de la région et qui bénéficiaient d'un bonus de subvention si on était sur un territoire avec un IDH plus faible qu'ailleurs⁷²⁸.

Dès lors, le ciblage des zones aux scores d'IDH plus faibles permet à la région Nord-Pas-de-Calais de prioriser certaines populations destinataires des politiques publiques locales, et notamment de réaliser un travail de prévention en matière de santé. Dans le cas d'autres régions, la priorisation effectuée peut conduire au financement de maisons de santé, mais les moyens engagés dépendent de ceux dont dispose chaque collectivité.

L'IDH devient donc progressivement un outil de référence pour identifier les populations plus vulnérables sur le territoire de la région Nord-Pas-de-Calais, prioriser certaines aides et même cibler certaines populations afin de réaliser des campagnes de prévention des risques. Cette nouvelle géographie sociale que dessinent les indicateurs alternatifs a également des effets sur les pratiques de la région à plus long terme. En effet, les outils de planification locale que constituent les schémas d'aménagement du territoire sont également transformés par l'usage de ces indicateurs.

⁷²⁸ Entretien avec Grégory Marlier, le 9 avril 2019, *op. cit.*

3° Planifier le développement territorial : les SRADDET

Si l'usage des indicateurs alternatifs comme outil de péréquation est donc bien implanté dans les pratiques du conseil régional, il ne s'agit pas là de l'usage le plus « innovant » selon Grégory Marlier. Le spectre des actions possibles est large, mais c'est principalement les schémas régionaux d'aménagement qui mobilisent la ressource qu'offrent les indicateurs, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

Félicien Pagnon : Vous avez commencé à utiliser l'IDH pour la péréquation, et à publier des comparaisons régionales, notamment en termes d'ISS. Est-ce que ça a débouché sur quelque chose ? Sur un tableau de bord suivi à la région par exemple ?

Grégory Marlier : Oui, carrément. À la fois sur ce qui est schémas régionaux. Notamment les SRADDET, qui intègrent une dimension d'égalité des territoires, d'équité. Forcément ces indicateurs sont repris et donc suivis. Ils sont repris pour identifier les difficultés du territoire. Je prends un exemple : l'indicateur de vulnérabilité rachitique : c'est un indicateur de croisement entre inégalités de santé, sociales et environnementales. Derrière, ça permet de mettre en place des actions plus opérationnelles, sur la réhabilitation de logement, etc. ce sont des indicateurs qui sont aujourd'hui indispensables pour tous les schémas de planification⁷²⁹.

L'usage des indicateurs dans les SRADDET indique qu'il ne s'agit pas seulement d'alerter, mais également de planifier les politiques publiques à l'échelle locale.

Encadré n° 5.4 : les SRADDET

Le sigle signifie Schéma Régional d'Aménagement, de Développement durable et d'Égalité des Territoires. Si l'outil est ancien, sa dénomination évolue : autrefois SRADT sans mention de la durabilité, celui-ci est renommé SRADDT avec l'ajout de cette dimension, et SRADDET à partir de la loi NOTRe de 2016, pour inclure la notion d'égalité. Le document se présente comme un outil de planification locale dont le champ comprend aussi bien les questions de transports ou de logement que d'environnement. Chaque SRADDET comprend un rapport d'analyse prospective, une charte régionale d'aménagement, ainsi que des documents cartographiques. Dans le cas du SRADDET du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, les indicateurs alternatifs promus sous la présidence de Daniel Percheron sont conservés pour alimenter ces divers documents.

Ainsi, les cartographies réalisées, comme les documents de prospectives compris dans les SRADDET servent de point d'appui pour penser l'action publique territoriale. Le croisement de différents indicateurs permet de produire un état des lieux multidimensionnel. Dans l'exemple de la vulnérabilité rachitique donné par notre interlocuteur, la question que le conseil régional a la charge de traiter recoupe plusieurs facteurs sociaux et économiques. Une

⁷²⁹ Entretien avec Grégory Marlier, *op. cit.*

cartographie du territoire en fonction de la santé sociale permet ainsi une meilleure lecture des zones de la collectivité dans lesquelles le risque de santé est plus élevé.

Si les SRADDET ne sont pas opposables sur le plan juridique, ils sont néanmoins « prescriptifs », et ont dès lors une incidence réelle sur les réalisations au sein de la collectivité territoriale. Ainsi, notre interlocuteur poursuit :

Les SRADDET [...] sont aujourd'hui prescriptifs. Donc ce qui figure dans le SRADDET doit s'appliquer dans les documents d'urbanisme, les schémas de stratégie des intercommunalités par exemple. C'est leur côté prescriptif⁷³⁰.

Les SRADDET viennent donc servir de cadre pour les différents plans locaux, relatifs à l'urbanisme ou encore aux stratégies mises en place par les intercommunalités. Ici, la circulation des indicateurs a une importance toute particulière : la région Nord-Pas-de-Calais conduit avec l'Association des Régions de France une convention qui les lie à l'INSEE pour produire des indicateurs alternatifs territorialisés. Or comme nous l'explique Grégory Marlier :

Cette convention ARF-INSEE a donné lieu à un deuxième type de convention sur l'outillage des schémas régionaux comme les SRADDET. Et quand vous regardez les indicateurs retenus dans les SRADDET vous retrouvez des indicateurs et démarches présents dans la convention. Il n'y a pas forcément d'affichage « nouveaux indicateurs de richesse » comme ça a pu l'être avant, mais la plupart de ces indicateurs sont rentrés dans les mœurs, dans les usages et figurent finalement en tant que tels dans un système de suivi des schémas régionaux. Donc ça continue à être actualisé par cette convention ARF-INSEE⁷³¹.

En lien avec l'ARF et l'INSEE, les régions généralisent l'usage des indicateurs alternatifs synthétiques pour réaliser les SRADDET, qui sont ensuite mis en œuvre localement. Ici encore, les indicateurs en question entrent dans les routines d'usage, puisqu'ils ne font pas l'objet d'un « affichage "nouveaux indicateurs de richesse" ».

De surcroît, la planification ne concerne pas uniquement des actions entreprises par le seul conseil régional : les plans d'action produits par l'État peuvent également être relayés par les régions. L'usage des indicateurs alternatifs permet ainsi un fléchage différent des fonds d'aide mobilisés par l'État. Ainsi, Grégory Marlier nous explique :

Grégory Marlier : Autre exemple, sur le Plan pauvreté qui a été lancé par l'État, on a une déclinaison régionale en cours autour des questions d'illettrisme, de santé, d'alimentation, d'insertion professionnelle. Clairement il faut des indicateurs qui permettent de dire comment notre région se situe par rapport au national : c'est-à-dire que quand on montre avec l'ISS ou d'autres indicateurs que sur le plan social on est en queue de classement des régions, ça conforte le fait qu'il faille aller plus loin avec une déclinaison régionale du Plan pauvreté. Et puis après derrière quand on évalue les actions

⁷³⁰ Entretien avec Grégory Marlier, *op. cit.*

⁷³¹ *Ibid.*

mises en place au sein de ce Plan pauvreté, on peut regarder si on met bien des aides là où il y a des besoins plus forts qu'ailleurs.

Félicien Pagnon : Donc ça ne se joue pas que dans la péréquation, mais aussi dans l'incitation à agir du fait de la position dans les classements. Concrètement c'est à destination de qui ?

Grégory Marlier : Là on est plus à destination des élus ou même des décideurs publics au sens large.

Félicien Pagnon : L'État aussi ?

Grégory Marlier : Oui, tout à fait. C'est l'État qui a mis en place le Plan pauvreté. On a différents systèmes d'aide : aide au permis de conduire, aide pour les familles monoparentales... Quand on met de l'argent pour ce type d'aide, est-ce qu'on est bien dans les territoires qui sont les plus en difficulté ?⁷³²

Ainsi, la planification permise par les indicateurs promus par le Nord-Pas-de-Calais ne se limite pas aux actions du conseil régional, mais vient également cadrer les divers plans nationaux déclinés à l'échelle de la collectivité territoriale.

Si l'effet des indicateurs est donc important sur le plan social, il l'est moins au regard de la dimension environnementale. Ainsi, l'économiste nous avertit :

C'est un peu plus délicat sur le plan environnemental parce qu'on est sur quelque chose de beaucoup plus macro et c'est plus difficile si on veut territorialiser du coup. Du coup sur la question des indicateurs synthétiques, si on a pu mieux avancer sur la thématique sociale c'est parce qu'elle se prête mieux à de la péréquation, à avoir des indicateurs qui permettent de mieux identifier les territoires en difficulté⁷³³.

Lors d'un second entretien réalisé avec Grégory Marlier, celui-ci nous indique :

Sur l'empreinte écologique, le lien avec la politique de transports de la région était séduisant en théorie : avoir des transports plus efficaces, davantage de gens qui prennent le TER (Train Express Régional) pour aller travailler. Ça c'est très difficile à mettre en place. L'empreinte écologique n'est pas adaptée, je pense, pour être dans l'opérationnel. L'indicateur est trop complexe pour des directions opérationnelles : c'est une boîte noire. La conversion en hectares n'est pas évidente à comprendre tout de suite. C'est un bon indicateur de développement durable, de soutenabilité, qui permet de bien interpellé sur les limites des modes de consommation, mais sur le côté opérationnel, simulation, je suis un peu plus dubitatif. [...] En plus quand on avait pu le régionaliser à l'ensemble des régions métropolitaines, on avait utilisé l'enquête « budget des familles » de l'INSEE, qui ne recoupe pas les regroupements des régions actuelles. Je crois d'ailleurs que personne n'a utilisé l'empreinte écologique à l'échelle régionale depuis. [...] Mais ce qui a fonctionné, c'est la sensibilisation. Quand on montre que le système actuel n'est pas soutenable au regard de l'empreinte écologique. Derrière, s'il y a des initiatives politiques qui se mettent en place... Ce passage-là était réussi, sur la sensibilisation du citoyen sur le caractère non soutenable des modes de consommation, mais aussi par rapport aux acteurs publics : si on veut agir sur l'empreinte écologique, il faut changer les habitudes, inciter à prendre les transports en commun, disposer d'une offre plus adaptée, développer le télétravail... Sur l'empreinte on est limité à un rôle de sensibilisation⁷³⁴.

Dès lors, si la plupart des indicateurs synthétiques promus par la région dès 2009 sont utilisés pour la planification, l'empreinte écologique n'est finalement pas retenue du fait de son caractère peu opératoire. L'indicateur a été utilisé pour sensibiliser les citoyens à la non-

⁷³² Entretien avec Grégory Marlier, le 31 janvier, *op. cit.*

⁷³³ *Ibid.*

⁷³⁴ Entretien avec Grégory Marlier, le 9 avril, *op. cit.*

soutenabilité des modes de consommation et les acteurs publics aux différentes politiques publiques susceptibles de réduire l’empreinte écologique de la collectivité. Néanmoins, le passage de la sensibilisation à la planification implique de recourir à d’autres indicateurs, dans la mesure où celui-ci est trop agrégé et difficile à produire sur une base régulière pour envisager d’en faire l’étalon du suivi des politiques publiques. À cette difficulté s’ajoute le mode de calcul de l’indicateur : les données disponibles ne permettent pas une lecture territorialisée fine. Ainsi que l’explique Myriam Cau, « nous avons la chance d’avoir les données disponibles à l’échelle de la région, mais pas à l’échelle des intercommunalités ⁷³⁵ ». Dès lors, un suivi territorial des projets d’aménagement s’avère impossible. La refonte des régions, qui modifie la délimitation de celles-ci, achève de freiner le processus de production régionalisé de l’indicateur.

Tableau n° 5.2 : les usages des indicateurs alternatifs dans le Nord–Pas-de-Calais

Usages	Outils	Publics concernés
Planification de l’aménagement territorial	SRADDET	Secteur de la construction, réseaux routiers, urbanisme
Péréquation	Cartes géographiques, subventions	Associations, établissements publics locaux
Sensibilisation	Cartes, dispositifs de ciblage des zones prioritaires	Population locale

Source : tableau réalisé par l’auteur

Plusieurs pratiques d’action publique territoriale se trouvent ainsi profondément modifiées par l’usage des indicateurs alternatifs — essentiellement l’ISS et l’IDH. La circulation des aides européennes se trouve redessinée par l’usage d’une cartographie renouvelée des régions « en transition ». La péréquation financière de la région prend en compte les zones présentant un IDH plus faible afin de leur conférer des bonus d’aides ou de réaliser des politiques publiques de prévention. Enfin, les schémas d’aménagement régionaux (SRADDET) intègrent les indicateurs alternatifs sociaux et renouvellent ainsi les pratiques de planification locale. De ce point de vue, on peut parler d’une relative institutionnalisation des indicateurs

⁷³⁵ Entretien avec Myriam Cau, *op. cit.*

alternatifs à l'échelle de certaines collectivités territoriales par la mise en place d'outils nouveaux, d'instruments d'action publique.

C'est d'abord pour répondre à l'enjeu de la déclinaison locale de l'agenda 21 que naît à l'échelle des territoires l'ambition de produire des indicateurs alternatifs. Les départements se montrent les plus proactifs en la matière et produisent des tableaux de bord comparatifs permettant de situer l'état de chaque territoire sur les différentes dimensions couvertes. Le même processus va donner lieu à des innovations différentes à l'échelle des régions. Il conduit d'abord à la territorialisation d'indicateurs alternatifs déjà existants, au premier rang desquels l'IDH, voire à la production d'indicateurs composites nouveaux, tel l'ISS dans le Nord-Pas-de-Calais. La production de ces indicateurs chiffrés a des conséquences en termes de gouvernance et plusieurs usages se voient ainsi renouvelés dans la région sur la base de cette appropriation d'indicateurs alternatifs. Pour innovante que soit l'appropriation de ces outils au regard de l'action publique, c'est plus encore le processus d'appropriation qui singularise la démarche des collectivités territoriales : toutes les expérimentations décrites dans le présent chapitre entendent faire participer « les citoyens » aux dispositifs de validation et de production des indicateurs.

II — Faire participer « les citoyens » à la production des indicateurs alternatifs : une typologie des conceptions de la démocratie dialogique

Tous les acteurs du monde des collectivités territoriales mobilisés en faveur des indicateurs alternatifs ont en commun de privilégier des dispositifs de « démocratie dialogique » et de rejeter les formes classiques de l'expertise (Barthe et al. 2001). Dès lors, ils entendent inclure « les citoyens » dans la validation, voire la production des indicateurs. À l'échelle régionale, la première expérience en la matière voit le jour dans le Nord-Pas-de-Calais, où les indicateurs synthétiques retenus par le conseil régional dans le cadre de l'agenda 21 font l'objet d'une conférence citoyenne et débouchent sur un avis citoyen (A). Dans les Pays de la Loire, la démarche est plus ambitieuse encore dans la mesure où ce sont les citoyens eux-mêmes qui sont invités à participer pour définir ce que recouvrent pour eux les richesses du territoire. Ces préférences exprimées sont ensuite traduites sous la forme

d'indicateurs (B). Enfin, la métropole grenobloise met en œuvre une démarche de long terme de définition participative des questionnaires destinée à produire un indicateur composite de référence, l'IBEST, qui inclut professionnels des politiques publiques, chercheurs et élus, avec des tests réguliers auprès des citoyens (C).

Tableau n° 5.3 : typologie des conceptions de la démocratie dialogique présidant à la mise en œuvre territoriale des indicateurs alternatifs

Sous-partie	Collectivité territoriale concernée	Conception de la démocratie dialogique	Dispositif participatif mis en place
À	Région Nord-Pas-de-Calais	Validation par les citoyens d'indicateurs synthétiques présélectionnés	Un panel de citoyens tirés au sort rédige un avis
B	Région Pays de la Loire	Construction des indicateurs par les citoyens	Nombreux panels constitués sur la base du volontariat et tri des informations récoltées
C	Métropole de Grenoble	Tests réguliers des indicateurs auprès des citoyens durant leur phase de production	Grille de sondage produite dans des interactions de face-à-face puis sondages-tests

Source : tableau réalisé par l'auteur

A – Une première expérience participative : la conférence citoyenne en Nord-Pas-de-Calais

Suite au travail de territorialisation des indicateurs composites mentionné plus haut, plusieurs d'entre eux sont présélectionnés par le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais dans le cadre de l'agenda local du développement durable. Ceux-ci font ensuite l'objet d'une conférence citoyenne destinée à en évaluer la lisibilité et les limites, avec pour ambition de rompre avec une démarche purement experte de production des indicateurs (1). La procédure donne lieu à un débat qui recoupe plus largement la problématique de la démocratie délibérative (2). La conférence citoyenne se clôt par un avis dont le contenu se montre très pertinent au sujet des limites des indicateurs composites et des possibles ajouts et rectificatifs à y intégrer (3).

1° Commission experte contre commission profane : qui peut se saisir des indicateurs alternatifs ?

Alors que la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a déjà débuté ses travaux, une expérimentation originale est organisée dans la région Nord-Pas-de-Calais, à l'initiative du

conseil régional et de Jean Gadrey et Florence-Jany Catrice. Une « conférence citoyenne » est organisée pour se former puis délibérer au sujet des « nouveaux indicateurs de développement ». 15 personnes sont recrutées en fonction de leurs profils sociaux : hommes et femmes, d'origines géographiques différentes (toutes et tous vivent dans la région), de catégories socio-professionnelles variées. Ceux-ci sont interrogés sur 5 indicateurs synthétiques que le conseil régional envisage de mettre en œuvre pour réaliser le suivi de l'agenda local de développement durable. Cette procédure correspond au dispositif des conférences de citoyens qui alimentent le répertoire d'action des pouvoirs publics depuis plusieurs années en 2009, notamment « dans les pays scandinaves »⁷³⁶. Il s'agit de tirer au hasard un panel de citoyens le plus représentatif de la population possible, de le former rapidement sur une question donnée en faisant intervenir des experts, et de le laisser délibérer afin d'obtenir un avis original. Jean Gadrey nous relate la démarche entreprise comme suit :

On a fait une conférence de citoyens ici dans le Nord-Pas-de-Calais. Une conférence citoyenne sur : qu'est-ce que vous mettriez en avant comme indicateurs ? C'était des gens tirés au sort. Voilà, c'était... il y a avait quelques experts entre guillemets⁷³⁷ dont moi-même et d'autres, dont Florence, qui sont venus pour exposer l'état des lieux. Ensuite ils ont réfléchi, ils ont mis en avant... Finalement, c'était vachement intéressant leurs propres conclusions. [...] Lorsqu'on met les gens dans une situation de réfléchir avec des informations assez riches... c'était quand même [...] trois journées. À la fin il y avait une journée complète, ça s'est terminé tard dans la nuit. Ils ont abouti à des conclusions qui sont largement aussi intéressantes que celles de la commission Stiglitz. Voilà... C'est pas de même nature, mais... mais c'était le cas. Franchement. Ils n'étaient pas soumis à une influence morale qui aurait été celle des experts, d'autant qu'il y avait un gars de l'INSEE qui défendait le PIB, donc c'était relativement contradictoire quand même comme débat. Y en avait un ou deux parmi les 15 qui étaient un peu largués. Bon, c'est pas vraiment étonnant, mais pour la plupart, ils ont été intéressés, intéressants, et... se sont lancés dans des propositions qui étaient bien, y compris en disant on aimerait bien qu'il y ait un suivi... Bon, il n'y en a pas eu. Parce que les conditions politiques étaient pas réunies...⁷³⁸

Il s'agissait donc pour les organisateurs de la convention d'interroger les citoyens sur les indicateurs synthétiques qu'ils mettraient en avant. Ce qu'en retient surtout Jean Gadrey, c'est que les citoyens tirés au sort, pourtant « profanes » en matière économique, « ont abouti à des conclusions qui sont largement aussi intéressantes que celles de la commission Stiglitz ». Bien que n'étant pas « de même nature » que celui des experts économistes réunis

⁷³⁶ Entretien avec Myriam Cau, *op. cit.* Notre interlocutrice insiste tout particulièrement sur la distinction entre conférences de citoyens et conférences de consensus.

⁷³⁷ Durant l'entretien que nous réalisons avec Jean Gadrey, celui-ci emploie le terme expert avec une connotation négative. Cf. chapitres 2 et 3.

⁷³⁸ Entretien avec Jean Gadrey, Professeur des Universités en économie à l'Université de Lille, Lille, le 10 décembre 2018.

autour du Nobel d'économie, l'avis rendu par les citoyens n'en demeure pas moins éclairant au regard des enjeux théoriques comme pratiques soulevés par la mise en œuvre régionale d'indicateurs alternatifs synthétiques. Soulignons à ce titre que cette observation formulée par Jean Gadrey rejoint sa critique de « l'expertocratie » que symbolise pour lui la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (cf. chapitre 2).

C'est Myriam Cau qui suit le dossier pour le conseil régional. Son portefeuille en tant qu'élue inclut notamment la « démocratie participative » et la proposition de réaliser une consultation sur le sujet représente pour elle la première occasion d'encadrer une telle procédure. Ainsi qu'elle nous l'explique :

On a aussi organisé des conférences de citoyens avec d'autres thèmes. À ce moment-là, il s'agissait de lancer la politique « démocratie participative ». Sur les Nouveaux Indicateurs de Richesse au départ j'étais un peu réticente, je me disais : ils vont penser que c'est trop technique — et c'était la première conférence de citoyens qu'on organisait. Mais j'étais poussée par les services et finalement j'étais contente du résultat. Étonnamment les gens se sont bien emparés de ça⁷³⁹.

Si l'élue craint au départ que le sujet ne soit trop technique pour un groupe de citoyens tirés au sort dans la population de la région, elle se range néanmoins à l'avis formulé par les membres de la Direction du Développement, de la Prospective et des Études et s'estime finalement satisfaite du résultat.

Une telle démarche répond aussi à la critique formulée par Jean Gadrey des dispositifs d'action publique « experts » régulièrement mis en œuvre par les pouvoirs publics afin de trancher une controverse. Il pousse l'argument jusqu'à fixer d'emblée une limite à sa propre capacité à déterminer les indicateurs alternatifs nécessaires à la mise en œuvre d'une transition de politique économique. Ainsi, quand nous lui demandons quel serait pour lui un tableau de bord idéal, il nous répond :

Ce que je mettrais dans mon tableau de bord ? Mais ça n'a aucune importance, ce que moi je mettrais. [...] Je me refuserais à répondre à la question, je suis pas un expert tous azimuts... [...] Il faut à un moment donné mettre sur la table l'existant et faire en sorte qu'il y ait une procédure démocratique de sélection, de validation, de test. [Il y a une] distinction théorique que je crois importante dans ce domaine qui est le vôtre, c'est la distinction — elle relève de la science politique ou de la sociologie politique — c'est la différence entre la vision experte des indicateurs et la vision alors pour résumer conventionnaliste, mais qui inclut le recours à la démocratie, à des procédures diverses⁷⁴⁰. La vision experte en général est accaparée par les économistes. [...] On est sous un régime d'expertocratie, dont

⁷³⁹ Entretien avec Myriam Cau, *op. cit.*

⁷⁴⁰ Jean Gadrey développe ce point dans un chapitre d'un ouvrage collectif portant sur l'économie des conventions. cf. Gadrey in Eymard-Duvernay (dir.) 2006.

la Commission Stiglitz a été un reflet. Même si c'était des experts sympas, la plupart d'entre eux, et plutôt progressistes comme Stiglitz ou Sen. On est encore dans l'expertocratie⁷⁴¹.

Jean Gadrey oppose donc deux conceptions de délibération publique. La première correspond à ce qu'il nomme l'expertocratie, néologisme dont on comprend qu'il signifie que ce sont les experts qui détiennent le pouvoir. Pour lui, même composée d'experts « progressistes », la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi est un reflet de ce régime d'expertocratie. Il ajoute d'ailleurs que l'expertise est « en général [...] accaparée » par les économistes⁷⁴². À cette « vision », il en oppose une autre qu'il qualifie de « conventionnaliste⁷⁴³ », en référence à l'approche de l'économie des conventions (Dupuy, Eymard-Duvernay, Favereau, Salais et Thévenot 1989, Eymard-Duvernay 2006, Desrosières 2014, *op. cit.*) : l'économie ne répond pas à des lois anhistoriques, mais est au contraire encadrée dans le monde social et les mécanismes identifiés par les économistes reposent sur des conventions sociales établies au préalable par les agents — consciemment ou non. Dès lors, les indicateurs ne peuvent être justifiés par aucune transcendance et doivent être établis via le recours à la démocratie, à des procédures diverses : parmi celles-ci, des « forums hybrides » (*cf. supra*) à l'image de celui mis en œuvre par Florence Jany-Catrice et le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais à l'occasion de la production de l'ISS, mais également la conférence citoyenne de 2009. Ainsi, Jean Gadrey conclut notre entretien en nous expliquant :

L'avenir d'indicateurs de richesse devenant des outils de réflexion, d'action, de débat public, mais aussi de prise de décision dépend pour moi de la capacité des citoyens [à s'en saisir]⁷⁴⁴.

Ce dynamisme des citoyens est notamment mis en scène dans un reportage réalisé pour la région Nord-Pas-de-Calais qui documente l'événement⁷⁴⁵ : les extraits de prises de parole de citoyens suggèrent que ceux-ci ont pu dans le cadre de la conférence se forger un avis propre et éclairé sur le sujet. Cependant, cette idée est remise en cause par un observateur ayant participé à la démarche : le politiste Rémy Lefebvre. Celui-ci critique le caractère hétérogène

⁷⁴¹ Entretien avec Jean Gadrey, *op. cit.*

⁷⁴² Sur cette dimension, voir Foucault 2004, Delmas 2011. Pour des études plus contemporaines de l'appropriation des questions de santé par les économistes, voir Lepont 2016 et Brissaud et Juven 2020.

⁷⁴³ Entretien avec Jean Gadrey, *op. cit.*

⁷⁴⁴ *Ibid.*

⁷⁴⁵ Région Nord-Pas-de-Calais 2009, « Qu'est-ce qu'une Conférence Citoyenne ? — L'exemple de la conférence citoyenne "Les Indicateurs de Développement Humain de la Région Nord Pas de Calais" », documentaire.

et ventriloque des prises de parole citoyennes, qui ne feraient que suivre l'avis expert (Lefebvre 2011).

2° Des experts ventriloques ? La conférence citoyenne au milieu du débat académique sur la démocratie délibérative

En 2011 paraît un article de Rémi Lefebvre qui décrit avec une perspective ethnographique le déroulement de la conférence citoyenne. Celui-ci se présente comme une critique des procédures de délibération citoyenne, comme l'indique son titre « l'introuvable délibération ». Il se situe dès lors dans la perspective d'une controverse académique qui dure alors déjà depuis plusieurs années (Blondiaux et Sintomer 2002, Blondiaux 2005, 2007, Bacqué et Sintomer 2011). La constitution de forums hybrides qu'entreprend Florence Jany-Catrice (*cf. supra*) comme l'expérimentation citoyenne ici menée reposent sur des fondements théoriques qui renvoient aux théories de la délibération démocratique (Manin 1985, Bohman et Rehg 1997)⁷⁴⁶. C'est dans le cadre de ce débat académique que prend place l'article de Rémi Lefebvre. Celui-ci entend combler un manque de la littérature de science politique sur le sujet en réalisant un travail ethnographique, afin de rendre compte du déroulement concret de l'expérience. Ainsi qu'il l'écrit :

Le tropisme procédural qui domine les travaux sur les dispositifs délibératifs amène à concentrer l'attention sur la seule dimension délibérative des interactions et recèle un puissant biais idéaliste. Ce qui se joue dans le jury ne se réduit pas à la délibération et l'excède très largement⁷⁴⁷.

C'est donc à l'explicitation de « ce qui se joue dans le jury » que s'attache l'auteur. Pour lui, bien plus qu'une réelle expérience de délibération, c'est une procédure « d'accommodement et de défiance » qui se donne à voir : la moitié des participants se tait l'essentiel du temps, surtout durant les deux premiers jours. Il explique cela par le fort sentiment d'illégitimité ressenti par une partie du panel citoyen, attiré non par la thématique abordée, mais par la promesse d'une rétribution financière. Une mise en doute du bien-fondé de la démarche est exprimée par nombre de participants, qui voient dans la proximité des élections ou encore la présence d'un *cameraman* le signe d'une forme d'instrumentalisation possible de leur participation, nourrissant chez eux une forme de défiance. Fondamentalement, l'auteur

⁷⁴⁶ Ces contributions donnent un large aperçu d'un débat ancien. Concernant les critiques de l'idéal délibératif, voir notamment : Sanders 1987, Fraser 2001.

⁷⁴⁷ Rémi Lefebvre 2011, *op. cit.*

entend montrer que les procédures, aussi abouties soient-elles, ne parviennent pas à réaliser un véritable « désencastrement des participants de leurs liens sociaux habituels » : ainsi plusieurs d'entre eux estiment être dans « le groupe des largués » ou encore ont le sentiment d'être mis dans le rôle du « prolo de service ». La délibération serait dès lors pour Rémi Lefebvre « inégalitaire et interstitielle » : les participants ne parviendraient à se former aux sujets techniques exposés qu'avec une rapidité inégale. Pour lui « Au fil des séances, la passivité devient autorisée parce qu'elle est la seule issue pour que le débat continue ». Il explique encore que « plus de 80 % des prises de parole ou questions ont été émises par un tiers des participants », en général les plus politisés et diplômés.

Autrement dit, c'est plus à une critique de la démarche délibérative que véritablement à la pertinence de l'avis rendu par les citoyens concernant les indicateurs alternatifs que s'attache l'auteur. Ainsi que nous l'explique Grégory Marlier :

Il était aussi dans une ligne à l'époque de critique de ces outils de participation citoyenne. Donc ça l'arrangeait aussi de caricaturer la question posée je pense⁷⁴⁸.

Sur le fond, l'auteur présente le résultat de la convention citoyenne comme hautement prévisible : ce sont les acteurs les plus diplômés et les plus politisés qui imposent leurs vues. Plusieurs facteurs jouent en ce sens d'après lui : l'aisance dans les prises de parole et le rapport à l'écrit, qui fait tenir la plume aux acteurs les mieux dotés en ressources sociales. La rédaction de l'avis final commence tard et doit être finie pour le lendemain matin : les participants les plus motivés prennent donc rapidement l'ascendant. Des débats vifs et conflictuels éclatent sur les termes employés, dans lesquels chacun veut pouvoir se reconnaître, mais les participants sont tiraillés entre la volonté de bien faire et l'envie d'« en finir ». Pour lui, « une partie du groupe estime que l'avis leur a partiellement échappé », au profit du « groupe le plus politisé ». Néanmoins, si Grégory Marlier critique la « caricature » que l'auteur fait de la question posée aux citoyens, c'est parce que celui-ci présente le débat autour du PIB comme un exemple de concertation inéquitable. L'article expose ainsi :

Les confrontations (L'administrateur de l'INSEE censé défendre le PIB n'a pas vraiment joué le rôle qu'on attendait de lui, relevant les nombreuses limites de cet indicateur) ont été au final assez peu nombreuses au sein du groupe, contribuant à l'atonie relative des débats. Un consensus s'est ainsi rapidement dégagé pour reconnaître la validité et la pertinence des nouveaux indicateurs de richesse.

⁷⁴⁸ Entretien avec Grégory Marlier le 31 janvier, *op. cit.*

Dès lors, l'amélioration des indicateurs est apparue comme une question relativement technique qui a suscité des opinions différentes, mais non vraiment conflictuelles⁷⁴⁹.

Dès lors, Grégory Marlier conteste l'objectif que prête Rémi Lefebvre à la démarche :

Je pense qu'il y a une incompréhension de sa part sur le but de la conférence citoyenne : pour lui l'objectif c'était de voir si les citoyens étaient pour ou contre le PIB par habitant. Et il dit : finalement le PIB était battu dès le début, il n'y avait pas de défenseur du PIB, y compris l'INSEE qui ne l'a pas défendu. Il manquait dans le panel citoyen un représentant de la banque, du monde financier qui aurait pu défendre le PIB. De mémoire son article parlait de ce point-là. Or comme je vous disais tout à l'heure, le but de la conférence citoyenne pour nous ce n'était pas forcément d'avoir un débat pour ou contre le PIB, mais d'évaluer notre système de suivi d'indicateur, de voir s'il avait du sens pour les citoyens, et deuxièmement d'aller plus loin et d'avoir des propositions pour prendre en compte d'autres dimensions, voir avec eux comment on pourrait mieux les utiliser. [...] Le but de la conférence c'était ça : évaluer nos indicateurs, est-ce qu'on peut les améliorer ? Ce n'était pas pour ou contre le PIB⁷⁵⁰.

D'après l'économiste, le but de la conférence n'était pas de décider s'il fallait ou non se détourner du PIB, mais de déterminer si les indicateurs alternatifs proposés étaient ou non parlants pour les citoyens, et quelles améliorations pourraient être apportées à ceux-ci en termes d'usage ou d'ajouts de dimensions nouvelles. De ce point de vue, la conférence a été un succès d'après lui :

Les citoyens disent : finalement on s'est rendu compte que ça aussi c'était important pour changer les politiques publiques. Ils prennent l'exemple de la grande pauvreté, le fait qu'il n'y ait pas d'action publique innovante, peut-être parce qu'on n'a pas les bons indicateurs pour la mesurer. Vraiment ils ont été assez loin je trouve, à la fois sur la quantification, le besoin d'avoir des indicateurs pour mieux piloter les politiques publiques, et sur des propositions innovantes sur la mesure de ces indicateurs. Je trouve aussi qu'il y avait un décalage entre l'article de Rémi et ce que disaient les citoyens — ce qui est dit dans le film et aussi dans l'avis qu'ils ont rendu⁷⁵¹.

Pour l'économiste, les contributions citoyennes ont été « assez loin [...] sur la quantification » et ont été « innovantes sur la mesure de ces indicateurs », ce dont rendent compte le film documentaire et l'avis.

Deux points de vue s'opposent concernant la démarche menée par la région, formulés par deux acteurs ayant participé à l'encadrement de celle-ci. Si pour l'un les asymétries de compétences au sein de la population hypothèquent la pertinence de la démarche, cette dernière démontre pour l'autre la pertinence d'une association étroite entre économistes et citoyens dans la mise en œuvre des indicateurs. Cette opposition peut être rapportée à la position de chacun des deux individus : l'un est un politiste, universitaire et intéressé au débat de fond concernant les théories de la délibération, l'autre est un économiste, travaillant pour

⁷⁴⁹ Lefebvre 2011, *op. cit.*

⁷⁵⁰ Entretien avec Grégory Marlier, *op. cit.*

⁷⁵¹ *Ibid.*

la direction de la prospective à la région et cherchant à promouvoir des dispositifs pour accompagner la diffusion des indicateurs alternatifs.

3° L'avis des citoyens : consulter démocratiquement et « accroître la valeur d'usage » des indicateurs

À l'issue de la consultation est donc rendu un avis rédigé par les citoyens⁷⁵², qui reconnaissent d'emblée n'avoir jamais entendu parler des indicateurs synthétiques dont il était question, ni même de ce qu'était une conférence citoyenne. Ceux-ci suivent des formations trois samedis consécutifs : « nous nous sommes fait progressivement un avis individuel puis collectif sur ces indicateurs ». Au début du document, ils reproblématisent la question qui leur est posée comme suit : « le développement et la richesse c'est quoi ? C'est quoi le bonheur ? ⁷⁵³ ».

D'emblée, des réserves sur la démarche sont affichées — qui confirment pour partie les observations réalisées par Rémi Lefebvre — dont l'avis fait la liste : « dès le début nous avons eu des doutes sur la prise en compte de notre avis. Une minorité d'entre nous s'est posée des questions sur la possibilité d'une récupération des citoyens en période pré-électorale, voire sur l'usage qui sera fait du DVD réalisé » ; « Pour certains citoyens, les explications des experts ont été beaucoup trop complexes et peu accessibles » ; nous « manquions de temps pour assimiler » ; « certains ont regretté le manque de diversité des opinions politiques au sein du groupe » ; « certains ont observé un décalage entre la manière dont la conférence leur a été présentée et son fonctionnement réel ». Passées ces nuances, l'avis se fait plus positif sur la démarche : « aujourd'hui, à la dernière étape de toute cette démarche, nous nous sentons vraiment impliqués ». Un suivi de la procédure est même réclamé : « dans quelle mesure serons-nous informés et associés aux suites que vous donnerez à cet avis ? Serait-il possible de nous revoir à moyen-terme [...] ? ⁷⁵⁴ ».

Chaque indicateur détaillé par le panel de citoyens se décline en trois parties : des observations générales relatives à chacun des cinq indicateurs synthétiques sur lesquels

⁷⁵² « Avis du groupe de citoyens, Conférence citoyenne "Nouveaux indicateurs de développement", Région Nord-Pas de Calais, Lecture publique du dimanche 22 novembre 2009 ». Le document nous a été remis par Grégory Marlier. Les citations qui suivent dans cette sous-partie en sont extraites.

⁷⁵³ *Ibid.*

⁷⁵⁴ *Ibid.*

portait la concertation ; des critiques et nuances sur la démarche ; des préconisations sur les possibles usages de tels indicateurs. Nous avons produit le tableau ci-dessous pour rendre compte des différents commentaires présents dans l'avis au sujet de chaque indicateur :

Tableau n° 5.4 : les commentaires de l'avis citoyens relatifs aux indicateurs synthétiques

Observations générales	Critiques/Réserves	Préconisations d'usages
Empreinte écologique		
Très pédagogique pour tous les publics	L'indicateur peut-il modifier les pratiques ?	Intégrer l'empreinte à des indicateurs de biodiversité
Participe à la prise de conscience écologique	Individualisation de la responsabilité	Prendre en compte les inégalités entre CSP, secteurs économiques et contrainte de déplacement
	Ne rend pas compte des déséquilibres mondiaux	Publiciser l'indicateur et l'utiliser pour le plaidoyer
		Utiliser l'empreinte pour conditionner les aides régionales aux entreprises
Indice de Développement Humain		
Ne se résume pas au PIB	Les variables retenues pour l'espérance de vie ne convainquent pas	Prendre en compte l'espérance de vie sans incapacité
Trois variables, donc plus parlant que les autres indicateurs synthétiques	Idem pour les variables concernant l'instruction	La scolarisation des 6 à 22 ans est un objectif qui doit être débattu.
Indicateur de Participation des Femmes		
« Permet de mettre la question de l'égalité hommes femmes au grand jour »	Ne tient pas compte de la présence des femmes dans les syndicats, instances politiques et autres « sphères de pouvoir »	Prendre en compte les inégalités dans davantage de dimensions (tâches domestiques, retraites, temps libre, temps partiel)
	Ne rend pas compte du travail non rémunéré des femmes (vie associative)	Ne pas en rester à une lecture en termes de « parité », mais rendre compte des inégalités
	Ne tient pas compte des inégalités d'accès aux ressources (santé, éducation)	
Baromètre des Inégalités et de la Pauvreté (BIP 40)		
Résume les « grands problèmes sociaux français »	Des réserves concernant les pondérations	Concerter la population quant aux variables et aux pondérations
Résume une multiplicité de dimensions	Surprise de voir le revenu et travail peser plus que l'éducation	Étendre l'usage de l'indicateur à toutes les régions pour les comparer
		Réinterroger régulièrement le choix des variables et pondérations en fonction de l'évolution du contexte

Source : tableau réalisé par l'auteur à partir de l'avis citoyen

Tableau n° 5.4 : (suite)

Indicateur de Santé Sociale		
Très pédagogique	Peut-on se contenter des sources administratives ? (ex. les chômeurs non-inscrits au Pôle Emploi)	« Engager les institutions à produire certaines données sources manquantes »
Moins de variables que le BIP 40	Comment mesurer le lien social ?	« Faire pression [...] même [si] celles-ci témoigneraient de mauvais résultats
Prend en compte les « avancées sociales »	Insuffisant de compter l'adhésion aux associations ; distinguer les types d'associations	Recourir à des « enquêtes publiques » pour « mieux identifier les situations »
Permet des comparaisons dans le temps et entre régions		Diffuser largement les résultats de l'indicateur pour informer la population

Source : tableau réalisé par l'auteur à partir de l'avis citoyen

L'avis est effectivement très riche au regard du temps investi par les citoyens sur le sujet et du coût général du dispositif pour le conseil régional. Les notes d'étonnement (2^e colonne) sont particulièrement remarquables, car elles dénotent des intuitions de la part des citoyens qui puisent dans leurs connaissances profanes du monde associatif, du vécu des femmes et des questions de santé pour identifier les points aveugles des indicateurs synthétiques. Enfin, les propositions d'amélioration sont également novatrices et pertinentes — l'idée de prendre en compte les contraintes de déplacement ou les différences de CSP dans le calcul de l'empreinte carbone se révéleront quelques années plus tard d'une grande pertinence⁷⁵⁵. L'idée d'une scolarité nécessaire jusqu'à 22 ans ou l'absence de prise en compte de la bonne santé (espérance de vie « sans incapacité ») sont critiquées. Parmi toutes ces suggestions, c'est notamment le fait de publier les données statistiques, de les publiciser et de les rendre accessibles aux citoyens qui fait l'objet du plus d'insistance. De cette dernière découle l'idée suivante, formulée dans l'avis :

Il nous semble que la question de la légitimité des nouveaux indicateurs de développement exige que les citoyens soient associés directement au projet de construction des indicateurs, notamment dans le

⁷⁵⁵ Le point de départ du mouvement social des Gilets jaunes en 2018 était la mise en place d'une taxe carbone qui ne prenait pas en compte ces dimensions.

cadre d'un forum hybride permanent. Il nous semble essentiel d'associer les citoyens à tous les stades des démarches d'élaboration d'indicateurs, c'est-à-dire :

- au démarrage, dans le choix du type d'indicateurs à construire,
- à la construction en elle-même des indicateurs,
- au processus chemin-faisant de réinterrogation et d'amélioration de ces indicateurs,
- à l'interprétation des résultats⁷⁵⁶

Autrement dit les citoyens expriment dans l'avis leur désir d'être davantage associés à la production des indicateurs et à l'interprétation de leurs résultats. L'idée d'un forum hybride permanent est notamment formulée. Celle-ci sera retenue par le conseil régional et prise en charge par Grégory Marlier, jusqu'au moment de l'alternance politique⁷⁵⁷ qui voit l'exécutif passer des mains des élus du PS à ceux de l'UMP et Xavier Bertrand remplacer Daniel Percheron en tant que président du conseil régional.

À l'échelle des collectivités territoriales, le développement des indicateurs alternatifs s'accompagne donc d'une exigence de participation citoyenne. Dans le cadre de la région Nord-Pas-de-Calais, une conférence citoyenne est organisée pour valider la pertinence des indicateurs synthétiques présélectionnés par le conseil régional. Cette première expérience remet en perspective le caractère « expert » de la production d'indicateurs et interroge la capacité d'un public profane à se saisir de ces outils pourtant « techniques ». L'avis citoyen est présenté par les organisateurs de la conférence comme une réussite dont ils vantent la pertinence et la précision. À cette première expérience répond une seconde, dans les Pays de la Loire : l'ambition qui y préside est non pas de recueillir l'avis des citoyens au sujet d'indicateurs préétablis, mais cette fois-ci de les faire produire les indicateurs par eux-mêmes.

B – Construire les indicateurs avec les citoyens : l'expérience participative des Pays de la Loire

À la démarche entreprise par le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais répond une nouvelle expérimentation autour des indicateurs alternatifs dans la région Pays de la Loire. Si la conception de l'expertise prônée dans le cas de la première accorde une large place aux

⁷⁵⁶ « Avis du groupe de citoyens, Conférence citoyenne "Nouveaux indicateurs de développement", Région Nord-Pas de Calais, Lecture publique du dimanche 22 novembre 2009 ».

⁷⁵⁷ Entretien avec Grégory Marlier, *op. cit.*.

citoyens dans le processus, en soumettant à leur délibération les indicateurs synthétiques présélectionnés par le conseil régional, la seconde entend pousser plus loin encore le caractère participatif de la démarche. En effet, les citoyens sont ici appelés à définir eux-mêmes ce que sont pour eux les richesses de la collectivité territoriale, dans une perspective qui n'est pas sans rappeler celle affichée par le collectif Richesses (1). Des délibérations décentralisées sont organisées à une large échelle et regroupent 1848 citoyens. Leurs conclusions font ensuite l'objet de synthèses progressives pour aboutir à l'identification de plusieurs « richesses » thématiques (2). Ensuite, celles-ci sont converties en indicateurs susceptibles d'en donner une mesure quantifiée, avec la possibilité d'imaginer des indicateurs non renseignés à ce jour par la statistique publique (3).

1° Le collectif Richesses comme point de départ de l'expérience régionale : identifier ce qui a de la valeur aux yeux des citoyens

À l'origine de la démarche entreprise à l'échelle de la région Pays de la Loire se trouve l'ambition d'identifier ce qui pour les citoyens constitue les richesses de la collectivité territoriale. En cela, le projet fait écho au travail du collectif Richesses animé par Patrick Viveret⁷⁵⁸, dont Céline Whitaker et Hélène Combe se font les relais localement.

Ingénieure agronome de formation, originaire du Brésil, Céline Whitaker fait ses études en France et intègre suite à celles-ci un réseau associatif nommé *interafop* afin de proposer aux agriculteurs une formation collective à la gestion. De telles formations étaient proposées en réponse à l'obligation pour les agriculteurs de gérer eux-mêmes leur comptabilité, afin notamment de revaloriser autre chose que la seule dimension financière et comptable dans les bilans d'activité des exploitants (les résultats économiques sont ainsi pris en compte au même titre que le projet et la vie de famille de l'agriculteur, et que l'« environnement écologique et social »). Lorsque Patrick Viveret rédige son rapport *Reconsidérer la Richesse*, Céline Whitaker intègre le groupe issu de la société civile. Pour pallier le risque que le rapport ne donne aucune suite — dont les avertit le philosophe — elle

⁷⁵⁸ cf. chapitre 1.

propose avec d'autres participants de fonder le collectif *Richesses*. La principale activité du collectif est de montrer des « parcours PID »⁷⁵⁹.

Encadré n° 5.5 : le Produit Intérieur Doux

Le Produit Intérieur Doux ne correspond pas à un indicateur précis, mais à une démarche d'éducation populaire consistant à familiariser les citoyens à l'usage des outils économiques de la comptabilité nationale et à les faire réfléchir sur ce que recouvre la notion de richesse. L'initiative est d'abord portée au Québec par la sociologue Vivian Labrie, dans le cadre du collectif « pour un Québec sans pauvreté ». La démarche connaît un écho médiatique important lorsqu'est organisé un « parlement de la rue ». Durant la discussion sur le projet de loi de finances du Québec, les parlementaires sont invités à venir s'exprimer dans le cadre d'un « carrefour des savoirs » : des personnes vivant en situation de pauvreté expliquent leur quotidien en détails et les difficultés auxquels ils sont confrontés, tandis que les parlementaires et membres du ministère des Finances expliquent à quoi servent les outils économiques qu'ils utilisent et à quelles contraintes ils se plient dans le cadre de leur travail. Le ministre des Finances de l'époque Bernard Landry vient prendre la parole à cette occasion. C'est également dans ce cadre que l'expression « produit intérieur doux » est proposée par un citoyen par opposition au produit intérieur brut. Le collectif Richesses auquel participent Patrick Viveret et Céline Whitaker se fait notamment le relais d'une telle initiative en France et organise plusieurs « parcours citoyens » équivalents.

Dans le cadre de ces parcours organisés par le collectif Richesses sont présentés les différents travaux menés en France à l'époque, tels que le travail de régionalisation du BIP40 réalisé par Florence Jany-Catrice, puis les démarches de production de l'ISS. L'empreinte écologique est également relayée par le collectif, de même que les travaux d'Obserg et Sharp sur l'IBEE ou ceux des Miringoff sur la santé sociale. Le collectif collabore notamment régulièrement avec le CCFD pour proposer des animations auprès des citoyens, et par exemple expliquer ce que recouvre le PIB, le BIP40. C'est dans le cadre de ces ateliers qu'émergent progressivement des dispositifs cherchant à faire produire des indicateurs directement par les citoyens.

Céline Whitaker nous explique que les participants étaient invités à exprimer à l'écrit et via divers ateliers ce qui comptait le plus pour eux, individuellement et collectivement. Ceux-ci étaient également encouragés à expliquer comment les dimensions mentionnées pourraient être quantifiées : santé, relations sociales, écologie, etc. Une pièce de théâtre est également mise en scène qui reprend les arguments développés par Patrick Viveret dans son rapport et qui s'intitule *Le paradoxe de l'Erika*⁷⁶⁰. Ces parcours PID sont organisés à Saint-Ouen, à Nantes, ou encore à Nanterre et Jean Gadrey, Patrick Viveret, mais également

⁷⁵⁹ Entretien réalisé avec Céline Whitaker le 6 juillet 2020.

⁷⁶⁰ Celle-ci est montée par la troupe La Tribouille. Le titre est une référence à l'argumentaire de Patrick Viveret qui, cherchant à illustrer l'inadéquation conceptuelle entre production nationale et bien-être, donnait pour exemple le naufrage du pétrolier Erika qui avait déversé dans l'océan plus de trente mille tonnes de fioul au large des côtes françaises — les coûts de dépollution contribuant à l'augmentation du PIB.

Danielle Mitterrand y participent, tous membres fondateurs du FAIR. En 2013, Céline Whitaker est co-présidente du FAIR. Comme elle nous l'explique, la démarche entreprise dans les Pays de la Loire fait écho à une réflexion déjà menée au sein du Forum :

Il y avait une réflexion individuelle sur ce qui compte pour moi, mais pas seulement. C'est une des dimensions dont on avait débattu dans FAIR : le bien-être collectif ce n'est pas la somme des bien-être individuels. C'est d'abord une question sociétale : que compter ? Qu'est ce qui fait la richesse du territoire et pas seulement... moi dans mon coin⁷⁶¹.

La démarche fait donc écho à une réflexion initiée au sein du FAIR, dont Hélène Combe est également membre. L'idée à l'origine du projet qu'elle dirigera au sein de la collectivité territoriale des Pays de la Loire consiste à ne pas considérer le bien-être collectif comme le simple recoupement, la simple « somme » du bien-être de chaque individu. La définition de ce bien-être collectif doit être l'objet d'une délibération citoyenne.

Encadré n° 5.6 : Hélène Combe

Institutrice à Cayenne (outré-mer), Hélène Combe s'installe dans la région nantaise avec son mari agriculteur. Elle était « très présente dans la région⁷⁶² », notamment du fait de son engagement en tant que militante politique auprès d'Europe Écologie Les Verts. Amie de Jean Fabre, elle participe aux travaux du FAIR dès 2008, rédigeant même en 2009 le manifeste de l'association (cf. chapitre 3). Au début des années 2010, le Conseil régional des Pays de la Loire commande un travail sur les indicateurs alternatifs dans le cadre des agendas 21. Une chaire « développement humain durable et territoires » est créée à l'école des Mines de Nantes pour accueillir les travaux, et c'est Hélène Combe qui la dirige. En 2012 elle supervise un dispositif de création d'indicateurs avec les citoyens de la région. Des dissensions internes à l'école des Mines ralentissent le projet, qui s'arrête tout à fait au moment où Hélène Combe décède, en 2015.

Du fait du décès d'Hélène Combe, c'est Céline Whitaker qui nous relate et nous transmet les documents relatifs à l'expérience citoyenne menée dans la région des Pays de la Loire. Cette dernière rejoint le projet de la collectivité territoriale une fois passée la phase des délibérations citoyennes. Elle collabore néanmoins avec Hélène Combe à un rapport intitulé « Indicateurs de richesses : enjeux démocratiques et territoires », qui ne sera jamais publié et qu'elle nous a transmis.

Ce document propose un tour d'horizon des procédures participatives menées sur le terrain français à l'échelle des collectivités territoriales : ce sont les « porteurs de projet d'indicateurs » qui sont interrogés. On y retrouve notamment Grégory Marlier pour la région Nord-Pas-de-Calais, Sébastien Keiff pour le département de la Gironde, mais également différents chercheurs : Fiona Ottaviani, Bernard Perret, Jean Fabre, Florence Jany-

⁷⁶¹ Entretien avec Céline Whitaker, visioconférence, le 15 juillet 2020.

⁷⁶² *Ibid.*

Catrice, Dominique Méda et Jean Gadrey⁷⁶³. Le document retrace le contexte de ces différentes démarches, l'enjeu culturel autour du changement d'indicateurs, les potentiels usages de ceux-ci, ou encore les modalités de la contribution citoyenne. Pour la région Pays de la Loire, une insistance toute particulière est mise sur la présence des citoyens durant le processus de « remontée des données ».

En effet, les citoyens sont mobilisés durant les étapes qui permettent de passer des débats sur les richesses du territoire aux indicateurs. Comme l'explique notre interlocutrice : « Nous on allait plus loin, on voulait la présence des citoyens quand on définit les indicateurs, les critères et les variables ».

2° L'expérience des Pays de la Loire : débats citoyens sur les richesses du territoire

Durant deux ans, l'observatoire de la décision publique où travaille Hélène Combe et le conseil régional des Pays de la Loire porte un projet de définition « collaborative » de « nouveaux indicateurs de richesses ». Si l'expression est employée en référence à l'ouvrage de Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, le pluriel assigné au terme richesse porte l'empreinte du collectif animé par Patrick Viveret. Le cadre théorique est donc posé d'emblée. La méthode, quant à elle, se veut innovante : il s'agit d'organiser un grand nombre de rencontres citoyennes durant lesquelles chaque participant s'exprime sur « ce qui fait [pour elle ou lui] les richesses des Pays de la Loire », afin d'utiliser cette matière première pour définir les indicateurs utilisés par la région pour gouverner le territoire et répondre à l'Agenda 21.

164 débats sont ainsi organisés sur le territoire de la région entre octobre 2010 et juin 2011, auxquels participent 1848 personnes⁷⁶⁴. Ces débats sont organisés sur la base du volontariat, donc l'ensemble des participants ne constitue pas un échantillon statistiquement représentatif de la population du territoire. Six questions sont posées aux groupes ainsi constitués, réparties en deux rubriques « aujourd'hui » et « demain ». Les trois premières sont : « En Pays de la Loire, en lien avec le monde [:] Quelles sont les richesses que nous avons et que nous n'avons plus ? Quelles sont les richesses que nous avons et que nous n'avons pas

⁷⁶³ Concernant les interconnaissances entre ces divers acteurs, voir le chapitre 3. Voir également la partie III-C du présent chapitre qui détaille un événement qui les a regroupés.

⁷⁶⁴ Voir le site dédié. URL : www.boiteaoutils-richessespdl.fr [consulté le 10/10/2022]

auparavant ? Quelles richesses avons-nous préservées ? »⁷⁶⁵. Autrement dit, elles interrogent les transformations historiques du territoire, ce qui y a changé en bien ou en mal, et l'identité territoriale qui a pu être préservée. Les trois questions suivantes sont : « Qu'est-ce qui compte le plus ? Qu'est-ce qui serait le plus grave de perdre ? Quelles richesses voulons-nous transmettre aux générations futures ? »⁷⁶⁶. Elles établissent donc ce qui a le plus de valeur aux yeux des participants, ce qu'il importe le plus de protéger, et intègrent également une dimension patrimoniale : les richesses à transmettre aux « générations futures ». Pour chaque débat un compte-rendu est produit, ainsi que la liste des « principales richesses » évoquées et celle des participants. Des fichiers de texte sont ensuite transmis à un cabinet indépendant, nommé Cognito : ceux-ci identifient 7000 contributions (« mots », « phrases » ou « ensemble d'idées proches »), isolent 1500 « mots significatifs » (en ôtant les reprises des questions et les mots de liaison), et retiennent 750 mots qui apparaissent plus de 5 fois, pour les classer ensuite par proximité sémantique ou proximité dans les phrases énoncées (famille et enfants, par exemple). Les 48 « richesses » les plus citées dans les débats sont ensuite exposées le 16 septembre 2011 lors d'une journée de débat organisée à l'hôtel de la région⁷⁶⁷, durant laquelle environ 300 participants (dont une moitié de personnes qui avaient participé aux débats décentralisés) arrêtent 16 thèmes principaux ou « richesses prioritaires ». Celles-ci sont ensuite classées en trois rubriques : « qualité des conditions de vie en Pays de la Loire » ; « Qualité des relations humaines » ; « Responsabilité/engagement ».

3° Des richesses du territoire aux indicateurs de richesses

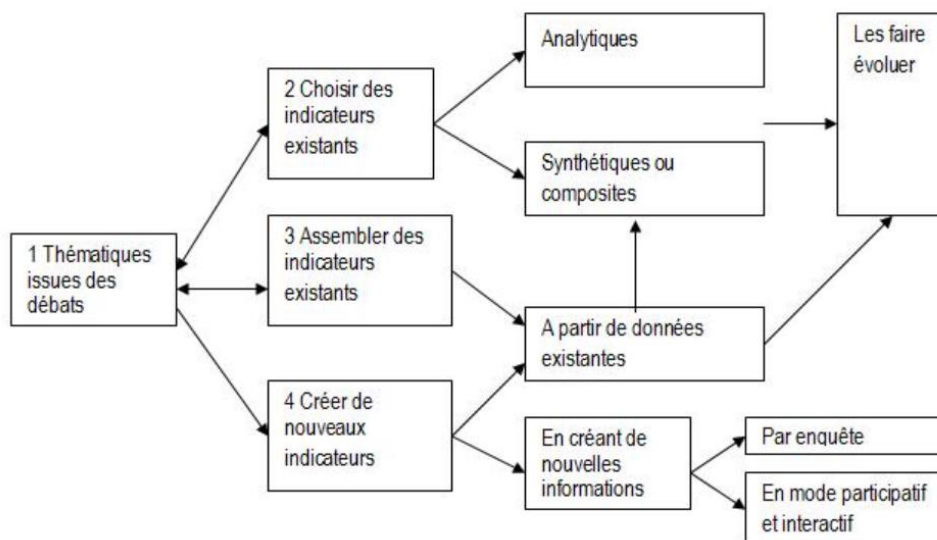
Une fois passée la phase d'identification des « richesses » du territoire des Pays de la Loire, des indicateurs sont proposés pour quantifier les dimensions correspondantes. Les indicateurs déjà existants sont passés en revue, certains avec pour projet d'en modifier le contenu ou d'y adjoindre des dimensions, et d'autres sont suggérés à la quantification. Le schéma suivant décrit la démarche correspondante :

⁷⁶⁵ Site dédié, *op. cit.*

⁷⁶⁶ *Ibid.*

⁷⁶⁷ *Ibidem.*

Graphique n° 5.1 : Démarche de sélection et de production de nouveaux indicateurs pour la région Pays de la Loire



Source : Site dédié. URL : www.boiteaoutils-richessespl.fr [consulté le 10/10/2022]

27 indicateurs sont déterminés. Parmi ceux-ci, 12 existent déjà et sont renseignés par la statistique publique. 15 nouveaux sont proposés, qu'il s'agisse de recouper des informations existantes ou de les produire par l'enquête statistique⁷⁶⁸.

Nous avons produit le tableau suivant qui détaille l'ensemble des étapes de classification : la première colonne comprend les 3 axes thématiques principaux ; la seconde les 16 « richesses prioritaires » identifiées ; la troisième les 27 indicateurs sélectionnés pour les incarner ; la quatrième colonne indique les indicateurs n'existant pas à ce jour par un X :

⁷⁶⁸ Site dédié, *op. cit.*

Tableau n° 5.5 : les « richesses » identifiées par les citoyens et leurs indicateurs

Qualité des conditions de vie en Pays de la Loire	Environnement, nature, biodiversité	Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie	
		Consommation d'énergie par habitant et intensité énergétique de la production	
		Production de déchets par personne/par type d'émetteur	
		Part du temps libre des Ligériens consacré à la nature	X
	Travail	Taux de chômage de la population, des jeunes, des séniors	
		Indice régional de bien-être au travail	X
	Qualité de vie et rythmes de vie	Distance et temps de déplacements entre domicile et travail	
		Indice régional de sérénité dans le rapport au temps	X
	Santé	Taux de décès par suicide	
		Nombre de personnes de 16 ans et plus se déclarant en bonne santé	X
	Cultures, arts et sports	Connaissance du patrimoine régional par les lycéens et les collégiens	X
		Temps partagé passé dans des activités culturelles ou sportives	X
Qualité des relations humaines	Humanité, diversité, ouverture	Montant des dons monétaires et non monétaires annuels aux associations	X
		Nombre de chartes de la diversité existantes	X
		Nombre de nationalités présentes dans la région	
	Lien social, relations, convivialité	Indice de confiance en l'autre des Ligériens	X
	Éducation, apprentissage	Taux moyen d'encadrement des élèves par des adultes dans les collèges et lycées	X
		Nombre de personnes ayant bénéficié d'une VAE (Validation des Acquis de l'Expérience)	
	Enfance, famille	Nombre d'enfants et d'adolescents en risque de danger	
	Solidarité	Nombre de projets de coopération internationale menés par des collectivités locales	

Source : tableau réalisé par l'auteur

Tableau n° 5.5 : (suite)

Responsabilité/engagement	Liberté, autonomie	Part de la population située en dessous du seuil de pauvreté par tranche d'âge	
		Part des jeunes de moins de 30 ans en situation professionnelle ayant le sentiment d'avoir choisi leur orientation	X
	Citoyenneté	Nombre de bénévoles actifs dans les Conseils de développement par tranche d'âge	X
		Montant des finances éthiques et solidaires	X
	Valeur, sens	Avez-vous confiance en l'avenir de notre territoire ?	X
	Justice, égalité	Écarts de revenus de la population régionale, par tranche d'âge	
Épanouissement, bien-être	Êtes-vous heureux ?	X	

Source : tableau réalisé par l'auteur

Ce tableau récapitulatif permet de montrer que l'essentiel des indicateurs demandés par les citoyens et non renseignés à ce jour sont d'ordre subjectif, fondés sur des déclarations⁷⁶⁹. Ainsi, c'est une mesure quantifiée du ressenti des citoyens relatif à différentes dimensions qui fait défaut. Le rapport subjectif aux activités et aux états personnels est particulièrement présent : bien-être au travail ; sérénité dans le rapport au temps ; santé déclarée ; sentiment d'avoir choisi son orientation ; bonheur. De même, une demande émerge de mieux quantifier les dimensions relatives aux activités bénévoles, aux dons et au temps libre (temps consacré à la nature ; activités culturelles et sportives ; dons aux associations ; nombre de bénévoles dans les conseils de développement ; montant des finances éthiques et solidaires). La question de la confiance est également présente et fait partie des dimensions subjectives à quantifier (confiance en l'autre ; confiance dans l'avenir du territoire)⁷⁷⁰.

Le processus mis en œuvre dans la région Pays de la Loire accorde donc une place déterminante aux citoyens et à la délibération. Après avoir identifié ce qui constitue pour les participants aux débats les richesses du territoire, les expressions utilisées pour qualifier ces richesses sont regroupées en thématiques qui vont, par tri successif, aboutir à un nombre plus restreint de rubriques, ensuite converties en indicateurs. Outre la présence des citoyens

⁷⁶⁹ Concernant la distinction entre indicateurs « objectifs » et « subjectifs », voir l'encadré n° 7.4, dans le chapitre 7.

⁷⁷⁰ De ce point de vue, il faut souligner l'écho entre cette demande citoyenne et les expérimentations menées à l'OCDE sur cette thématique. Voir également le tour d'horizon proposé par Éloi Laurent sur le sujet : Laurent 2019.

tout au long de ces opérations, l'intérêt de la démarche consiste à leur offrir la possibilité de demander des indicateurs non encore produits à ce jour. Le décès d'Hélène Combe interrompt le processus à ce moment précis et les indicateurs non renseignés ne verront finalement pas le jour : le projet Nantes 2040 porté par la région vient finalement se substituer à la démarche. Le travail encadré par Hélène Combe fait pendant à la démarche entreprise dans le Nord-Pas-de-Calais : il s'agit ici d'accompagner les citoyens dans la production des indicateurs, plus que de leur faire valider une liste préétablie. Une troisième voie est expérimentée dans la métropole grenobloise, à l'appui d'une conception de l'expertise différente une fois encore.

C — Concevoir le développement territorial dans une perspective sociale et soutenable : le cas d'IBEST dans la métropole grenobloise

La métropole grenobloise est le foyer d'une nouvelle démarche participative de production d'indicateurs territorialisés intitulée IBEST. Celle-ci naît d'abord du constat dressé par des professionnels des politiques publiques des manques de la statistique administrative pour décrire la dynamique des quartiers populaires. C'est néanmoins dès lors que ces professionnels rencontrent les économistes hétérodoxes de l'université de Grenoble qu'émerge véritablement le projet de produire un nouvel outil analytique (1). Ici encore, la production de l'outil suit une démarche participative, néanmoins différente de celles entreprises en Nord-Pas-de-Calais et dans les Pays de la Loire : l'équipe réalise des allers-retours successifs entre production du questionnaire et tests auprès des citoyens (2). L'outil ainsi produit comporte un grand nombre de questions et permet une lecture très qualitative des « profils » de citoyens sur le territoire — renouvelant ainsi les pratiques d'observation et d'évaluation de la métropole grenobloise (3).

1° Quand des professionnels des politiques publiques et de l'action sociale rencontrent des économistes hétérodoxes : la genèse d'IBEST

À la fin de la décennie 2000 naissent dans la métropole grenobloise de nouveaux outils de mesure qui s'appuient sur les indicateurs alternatifs. La position qu'incarne le FAIR dans la controverse rencontre un terrain favorable parmi les économistes hétérodoxes de

l'Université de Grenoble — les travaux sur les « indicateurs sociaux » et les « nouveaux indicateurs de richesse » y sont déjà connus. Fiona Ottaviani nous explique ainsi que la genèse intellectuelle des outils proposés à l'échelle de la collectivité territoriale plonge ses racines dans les rapports de Patrick Viveret, Bernard Perret, ainsi que Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice. Néanmoins, la genèse concrète du collectif d'acteurs part de la mobilisation de plusieurs professionnels de l'action publique locale. Ainsi, elle nous raconte :

C'est né vraiment d'un collectif de professionnels qui à un moment donné se rendaient compte que sur la manière dont on observe et dont on évalue les quartiers prioritaires les indicateurs qu'on a sont très insatisfaisants, ils ne permettent pas d'avoir un guide pour l'action — pas simplement d'avoir un guide, mais de savoir quels seraient les leviers qui permettraient effectivement d'améliorer les situations et même de se demander : est-ce que notre politique publique produit des bonnes choses, mais qui sont invisibilisées ? Et les outils quali mettaient au jour qu'il y avait des choses qui se passaient et qui étaient complètement invisibilisées par les statistiques classiques — à l'époque l'indicateur d'allocataires du RMI, le taux d'étrangers... En plus il y avait vraiment une prise de conscience qu'avec les indicateurs qu'on utilise on participe à la conformation d'une vision du monde qui est très stigmatisante pour ces quartiers-là. Et justement on arrive à construire des indicateurs qui ne révèlent pas qu'un tableau noir, mais révèlent véritablement la pluralité de ce qui peut se passer dans ces quartiers-là. Tu vois, c'est une expérience qui au départ est informelle : des gens qui se réunissent le soir dans des cafés associatifs avec du coup des collectifs d'acteurs issus de la ville de Grenoble, de la métropole. Je crois qu'il y avait aussi quelques personnes du département : donc des professionnels des politiques publiques qui sont sur les questions d'observation, d'évaluation et qui rencontrent des associations qui disent : on prend mal en compte la richesse des territoires. Donc il a fallu tout un temps de maturation, de réflexion jusqu'à 2008-2009. Puis il y a une période de montée en charge, ils disent : il nous manque les outils et donc il va falloir qu'on élargisse le cercle pour passer à des outils. Il y a eu des tentatives de tester le BIP40 chez certains acteurs de la région, de voir comment on pourrait le décliner sur le territoire. Mais ils se rendaient compte justement que sur le plan de l'opérationnalisation c'était assez décalé⁷⁷¹.

Ce sont donc au départ des « professionnels de l'action publique » qui se réunissent de manière informelle pour réfléchir à de nouveaux outils, afin de renouveler la description des dynamiques sociales au sein des quartiers populaires de la métropole grenobloise — il s'agit à ce stade davantage de connaissance « locale » que d'action « territoriale », pour reprendre la distinction d'Alain Desrosières (*op. cit.*). Ceux-ci s'interrogent sur la possibilité d'obtenir des instruments de mesure qui rendent plus justement compte de la dynamique sociale de ces quartiers. Rapidement, des membres de l'agence d'urbanisme grenobloise, ainsi que des fonctionnaires territoriaux de la ville et de la métropole spécialistes des questions d'observation et d'évaluation rencontrent des acteurs associatifs pour donner naissance à un premier collectif d'acteurs.

Le répertoire d'action en la matière est relativement limité à l'époque et certains membres du groupe se tournent vers le BIP40 tout comme Florence Jany-Catrice dans la

⁷⁷¹ Entretien avec Fiona Ottaviani, Professeure associée à l'EM Grenoble, visioconférence, le 12 juin 2020.

région Nord–Pas-de-Calais. Néanmoins, le caractère peu opérationnel de l’outil dans une démarche de politiques publiques se révèle ici aussi. En 2009, une étudiante en master d’économie à l’université Pierre Mendès France de Grenoble est chargée de réaliser une évaluation des outils disponibles pour développer une lecture alternative de la richesse du territoire : Fiona Ottaviani. Cette dernière nous explique ainsi :

En 2009 pour mon master j’avais fait un test : qu’est-ce qu’on pouvait faire avec les indicateurs existants ? Donc il y avait déjà une prébase de données mise en avant, c’est-à-dire que les professionnels avaient déjà identifié des manques en termes d’éclairage de la politique publique, notamment sur des aspects de vitalité démocratique, des aspects sociaux sur la santé, etc. C’était donc une de mes missions quand j’ai commencé à travailler là-dessus : avec l’existant qu’est-ce qu’on peut faire ? On était loin du mouvement des archives ouvertes. Moi j’avais comme mission d’aller taper à toutes les portes pour savoir ce qu’on pouvait rassembler comme données administratives, à la préfecture, dans des associations, Médecins du monde, la Croix rouge, les Restos du cœur, etc. Et c’était très compliqué. À la fois parce qu’il y avait vraiment une rétention de l’information et des indicateurs, mais aussi parce qu’il y avait de grosses ruptures de série, comme dans toutes les données administratives. Depuis Desrosières on sait bien que les statistiques administratives sont plus formatées... Ce sont des données de gestion qui reflètent plus l’activité que le phénomène qu’on cherche à refléter. Et on se rendait compte qu’il y avait un écart très grand entre l’identification de ces manques et les données qu’on pouvait mettre en face⁷⁷².

La chercheuse en économie est donc en charge de collecter les données disponibles afin d’évaluer lesquelles permettraient de refondre les stratégies de politiques publiques locales dans une perspective de réponse aux besoins sociaux et de pluralisation de la conception de la richesse du territoire. L’approche est réflexive : les travaux d’Alain Desrosières sont évoqués pour rendre compte des limites des sources statistiques administratives — notamment l’idée selon laquelle les données qui en sont issues ont d’abord pour fonction de rendre compte de l’action administrative plus que de décrire les phénomènes pris en charge. L’économiste s’adresse donc également au tissu associatif local afin d’envisager les manques en termes de données exploitables. Elle s’aperçoit bientôt « qu’il y avait un écart très grand entre l’identification de ces manques et les données qu’on pouvait mettre en face ». C’est de la rencontre entre des professionnels des politiques publiques et des chercheuses en économie que provient le caractère spécifique de la démarche entreprise dans le cadre de l’agglomération grenobloise : ceux-ci vont collaborativement développer de nouveaux outils de mesure territorialisée.

⁷⁷² Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

Encadré n° 5.7 : Fiona Ottaviani

Fiona Ottaviani s'intéresse de longue date aux sciences sociales : l'histoire puis l'économie et la philosophie. Elle vient d'une famille où elle est la première à faire de longues études. Elle choisit de suivre les cours à l'université pour avoir plus de liberté dans son apprentissage et suit un cursus d'économie, considérant que la discipline « a une place très particulière dans les dysfonctionnements du monde ⁷⁷³ ». Dès sa deuxième année universitaire, elle entreprend également un second cursus de philosophie qu'elle suivra en parallèle jusqu'au master et qui lui apporte une « réflexivité sur [s]on cursus d'économie », notamment pour interroger les « bases de la théorie qui nous ont [...] conduits dans le mur ⁷⁷⁴ ». De fait, ses tout premiers travaux de recherche interrogent la notion fondamentale de valeur dans le cadre du développement territorial : son premier mémoire de M1 porte sur l'industrie nucléaire dans le Tricastin, région dans laquelle elle a grandi. Ainsi qu'elle nous l'explique, son intérêt pour le développement territorial doit également beaucoup à son père, adjoint à l'urbanisme du village dont elle est originaire. Son parcours d'étudiante se nourrit également d'un parcours « assez militant », « en dehors des syndicats, mais dans les mouvements sociaux ⁷⁷⁵ » : d'abord en opposition à la réforme du CPE ⁷⁷⁶, puis en faveur du Droit Au Logement, de la lutte contre les bidonvilles. Le pluralisme théorique qu'elle revendique doit également beaucoup à l'environnement propice qu'offre l'université de Grenoble en la matière. Fiona Ottaviani nous parle d'un « héritage, avec Gérard de Bernis ⁷⁷⁷, mais aussi tout un héritage à la fois régulationniste ⁷⁷⁸, des approches marxistes, y compris trotskistes. Et un héritage sur les questions de politique sociale : Gérard Martin ⁷⁷⁹, Claudine Offredi. Ce pluralisme m'a nourrie d'un point de vue théorique, de réflexivité. Mes travaux s'inscrivent dans la branche politique sociale ⁷⁸⁰ ». Dans le cadre de son M2, Fiona Ottaviani est ainsi entourée d'Anne le Roy, Claudine Offredi et Valérie Fargeon sur le plan universitaire (toutes trois enseignent à l'université de Grenoble), et par les agents de la ville et de la métropole de Grenoble.

Fiona Ottaviani intègre le projet environ six mois après qu'il débute, dans le cadre de son travail de M2. Claudine Offredi et Anne le Roy publient en 2011 un article dans la *Revue Française de Socio-Economie* pour poser les bases théoriques de ce travail, qui interroge notamment la question de l'utilité sociale (Le Roy et Offredi 2011 *op. cit.*). De ce point de vue, la démarche s'inscrit dans la continuité des travaux de la première, qui coordonne durant cette même période un ouvrage collectif sur la question (Ravoux et Offredi 2010). Ainsi que nous l'explique Fiona Ottaviani :

[Claudine Offredi] a un parcours atypique. Elle a beaucoup travaillé avec des acteurs hors monde universitaire : des professionnels des politiques publiques, des associatifs, des consultants... Avec

⁷⁷³ Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

⁷⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁷⁶ Contrats Première Embauche, dispositif envisagé par le gouvernement de Villepin en 2006.

⁷⁷⁷ Économiste marxiste, agrégé du supérieur et professeur émérite à l'université de Grenoble, Gérard de Bernis s'inspire des travaux de François Perroux : ses contributions principales concernent l'économie du développement dans un premier temps puis la théorie de la régulation dans un second temps, dont il développe une branche spécifiquement grenobloise, plus proche des hypothèses fondamentales de l'économie marxiste (par opposition à l'école parisienne de la régulation).

⁷⁷⁸ L'adjectif régulationniste est employé en référence à la Théorie de la régulation.

⁷⁷⁹ Maître de conférences à l'université de Grenoble, celui-ci interroge la possibilité d'une « macroéconomie sociale » d'après notre interlocutrice, et conduit notamment plusieurs travaux sur la fonction économique du RMI.

⁷⁸⁰ Entretien avec Fiona Ottaviani, *ibid.*

toujours ce souci de lier savoir expert, savoir profane, avoir une pluralité des modes de conception du savoir et en partant des enjeux pour les acteurs de terrain⁷⁸¹.

Comme l'explique l'économiste, Claudine Offredi n'est pas à l'origine de la dynamique initiée par le collectif de professionnels des politiques publiques, mais fait le choix de l'accompagner, suivant une démarche récurrente dans ses travaux. Le cercle des participants s'élargit donc, pour inclure des chercheuses en économie. Celles-ci entreprennent en premier lieu d'identifier les manques de données entre 2002 et 2009 et parviennent à une première esquisse de tableau de bord. Fiona Ottaviani nous décrit cette période comme le début d'une réflexion de long terme qui porte sur « la quantification, les enjeux de la mesure » avec pour dessein d'« ouvrir la boîte noire de la quantification » et de « faire convention sociopolitique » (Gadrey 2006, *op. cit.*).

La démarche de collecte de données se focalise initialement sur les « besoins », la demande plutôt que l'offre : les chercheuses partent de l'idée que les indicateurs de l'INSEE identifient généralement moins bien les besoins que les dimensions plus aisément quantifiables de la production de biens et services. Notre interlocutrice prend notamment pour exemple « la proximité géographique des dentistes ou médecins généralistes pour [renseigner] l'accès aux soins. Or ce n'est pas parce que tu as un médecin en bas de chez toi que tu te fais soigner » — ajoute-t-elle. Elle précise ainsi :

On a débuté avec une approche assez capabiliste⁷⁸² du bien-être et qui vraiment articulait une autre conception des besoins aussi, notamment dans le sillage des travaux de Max Neef⁷⁸³, qui est véritablement comment on arrive à trouver des stratégies de réponse aux besoins qui ne soient pas destructrices ni inhibitrices. Et les indicateurs ont été conçus avec ça en toile de fond⁷⁸⁴.

La démarche prend donc appui sur une réflexion approfondie quant aux besoins : ce sont les capacités des agents sociaux, leurs besoins (*needs* au sens de Max-Neef) qui font l'objet des premières investigations théoriques du groupe.

⁷⁸¹ Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

⁷⁸² Le terme renvoie à l'approche d'Amartya Sen concernant ce qu'il nomme les *capabilities* et qu'on traduit en français par capacités. Cf. Chapitre 1.

⁷⁸³ Membre du Club de Rome et professeur d'économie à l'université de Berkeley, Manfred Max-Neef a développé une approche à la jonction de l'économie, de l'écologie et de la psychologie qui conceptualise les besoins humains comme distincts des objets qui permettent d'y répondre (il distingue *needs* et *satisfiers*). Les besoins ne sont pas infinis, mais en nombre limité, non hiérarchisés, et répondent à une liste identifiable (il en distingue neuf). Son ouvrage *From the Outside Looking In: Experiences in Barefoot Economics*, qui décrit des expériences pratiques d'économie dans les milieux pauvres d'Amérique latine lui vaut le *Right Livelihood Award*, souvent décrit comme le prix Nobel « alternatif ». Il se voit également décerner en 2008 le *Kenneth Boulding Award* de l'*International Society of Ecological Economics*.

⁷⁸⁴ Entretien avec Fiona Ottaviani, *ibid.*

Considérée comme peu parlante d'un point de vue disciplinaire, la notion de richesse sera laissée de côté, au profit de celle de bien-être « sur le territoire ». Fiona Ottaviani réalise une thèse en parallèle de ce travail collectif dans laquelle elle interroge la littérature sur la question afin d'identifier un cadre théorique pertinent « à retravailler ensuite avec les acteurs⁷⁸⁵ ». Le collectif de chercheurs qui se constitue pour développer l'armature théorique du projet interroge d'abord la question des besoins et des ressentis, la question de la réalisation individuelle et collective. L'équipe est pluridisciplinaire et intègre notamment un sociologue Pierre Le Quéau⁷⁸⁶, et un politiste, Guillaume Gourgues⁷⁸⁷, ainsi que des urbanistes. Le cercle des participants à la réflexion s'élargit également et intègre non seulement « des techniciens », mais également « des élus » dans une perspective « d'acculturation. C'était de la sensibilisation sur la période antérieure⁷⁸⁸ ». Une fois posées ces lignes directrices sur le plan théorique et empirique, une démarche participative et incrémentale se met en place afin de concevoir un questionnaire susceptible de renouveler les pratiques d'observation à l'échelle de la collectivité territoriale.

2° La construction participative et incrémentale de l'enquête IBEST

La démarche se construit « chemin faisant », ainsi que nous l'explique notre interlocutrice :

Florence Jany-Catrice expliquait qu'on a souvent une dimension de bricolage dans ces expériences-là, et elle a raison. On construit chemin faisant — ce qui pour moi n'est pas un problème. Si on a une approche à la Dubet c'est normal⁷⁸⁹. C'est une approche ouverte et évolutive. Il s'agit de dire : on sait qu'on veut éclairer les absents de la statistique locale et faire du participatif, ouvrir la discussion sur ces enjeux⁷⁹⁰.

⁷⁸⁵ Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

⁷⁸⁶ Sociologue et anthropologue HDR, Maître de conférences à l'université de Grenoble.

⁷⁸⁷ Politiste et Maître de conférences à l'université Lyon-2, spécialiste des questions de participation et d'action publique.

⁷⁸⁸ Entretien avec Fiona Ottaviani, *ibid.*

⁷⁸⁹ Directeur d'études à l'EHESS puis professeur à Bordeaux, François Dubet a réalisé sa thèse sous la direction d'Alain Touraine. Il est notamment l'auteur de l'ouvrage *Sociologie de l'expérience* qui a une influence importante sur la recherche sociologique qualitative française. Dans cet ouvrage il prône une approche du terrain éclectique, empruntant aux différents modèles théoriques (holisme, individualisme, interactionnisme) selon la situation à décrire. Il part du principe que l'action des individus répond à des logiques de nature différente, parfois même opposées, selon les situations dont ils font l'expérience. C'est cette dimension de « bricolage » revendiqué à laquelle Fiona Ottaviani fait référence.

⁷⁹⁰ Entretien avec Fiona Ottaviani, *ibidem.*

L'état de l'art conduit par le groupe d'acteurs ne concerne pas que la littérature théorique sur les indicateurs alternatifs, mais intègre également une revue des expérimentations menées ailleurs sur le territoire. Ainsi Michel Renault est invité à présenter les travaux qui ont été menés dans la région Bretagne, de même que Florence Jany-Catrice pour la région Nord-Pas-de-Calais. La dimension participative du projet grenoblois se nourrit également des expériences menées au Québec autour du Produit Intérieur Doux : Valérie Fargeon et Fiona Ottaviani s'y rendent pour rencontrer Viviane Labrie (*cf. supra*).

Encadré n° 5.8 : ISBET en Bretagne

En 2007, le conseil général d'Ille-et-Vilaine héberge un projet de recherche qui durera environ quatre ans. Mené dans le cadre du réseau de recherche Pekea (*cf. chapitre 3*), ce projet s'intitule ISBET, pour Indicateurs Sociétaux de Bien-Être Territorialisés. Parallèlement au début de l'expérience, les membres de Pekea participent au colloque international « Construire ensemble des indicateurs locaux pour le progrès sociétal » avec le Conseil de l'Europe, l'OCDE et le FAIR. Les échanges sont nombreux avec les autres expérimentations territoriales, notamment en Nord-Pas-de-Calais puis plus tard en Pays de la Loire. Le projet se décompose en plusieurs phases, dont la première consiste à territorialiser plusieurs indicateurs synthétiques, sur le modèle de ce qui a été fait dans le Nord-Pas-de-Calais. Ainsi, l'IDH est décliné sur le territoire de la Bretagne sous plusieurs formes : IDH-2 et IDH-4 régionaux, mais aussi IDH-35 — un indicateur produit par l'équipe de chercheurs en substituant plusieurs variables à celles des deux précédentes versions — dont le taux de couverture départemental est meilleur. L'ISS testé dans le Nord-Pas-de-Calais fait également l'objet d'une transposition dans la région. Une seconde phase suit celle-ci, de production participative d'indicateurs. La procédure annonce ce qui se fera ensuite dans les Pays de la Loire. La démarche prend appui sur la méthode SPIRAL défendue par Gilda Farrell auprès du Conseil de l'Europe (elle avait participé aux premières réunions du FAIR, *cf. chapitre 3*). Il s'agit de pousser les citoyens à identifier collectivement ce qui a de la valeur pour eux, à proposer des indicateurs correspondants, à réaliser des questionnaires et à les administrer, puis à suggérer ensuite des pistes d'action pour améliorer les points faibles identifiés sur le territoire. Le bilan est plus mitigé concernant cette phase de l'expérience, dans la mesure où le résultat « a été décrédibilisé par les élus » (Fiona Ottaviani) d'une part, et a abouti à des indicateurs spécifiques⁷⁹¹ pour une zone géographiquement réduite (communautés de communes du Val d'Ille et de Pipriac), sans comparaison possible avec d'autres territoires.

Suite à ce passage en revue des expériences existantes, les initiateurs du projet se trouvent confrontés à deux possibilités : « partir d'une page blanche, comme dans les Pays de la Loire, et on essaie de mobiliser largement pour faire remonter des conceptions de la richesse », ou conduire préalablement un travail d'expertise « comme dans le Nord-Pas-de-Calais », pour ensuite le faire valider par un « avis citoyen ». Ici encore, soulignons que la chercheuse a déjà une connaissance précise et réflexive des expériences de production d'indicateurs alternatifs territoriaux menées ailleurs en France.

⁷⁹¹ Des indicateurs de situation ressentie sont notamment proposés qui se déclinent en fonction des dimensions mesurées et comportent un gradient qui va de « très mauvaise » à « très bonne ».

Cette hésitation pour la chercheuse interroge « les fondamentaux de l'économie », comme elle nous l'explique :

Qu'est-ce qu'on tire de ça sachant qu'on considère que les préférences ne sont pas préconstruites, comme c'est le cas dans la théorie standard. Si on considère qu'elles ne sont pas préconstruites et que les gens n'ont pas forcément réfléchi en amont à la question du bien-être, surtout commun, et de la soutenabilité, alors comment les accompagner ? Comment faire en sorte que ce ne soit pas simplement une validation de la parole d'expert, mais qu'il y ait une véritable articulation entre ce qui va ressortir du participatif et du quantitatif de l'enquête ?⁷⁹²

Il s'agit donc pour la chercheuse et le reste des participants de trouver une voie pour sortir du double écueil de la théorie standard dans laquelle les préférences des agents sont prises comme *exogènes*⁷⁹³, et d'une recherche de proximité avec les valeurs des citoyens qui éloignerait la possibilité d'une comparabilité entre situations territoriales — afin de faire en sorte que participation et dimensions quantifiées de l'enquête s'articulent convenablement.

Ainsi qu'elle nous l'explique en prenant l'exemple de l'expérimentation bretonne comme contrefactuel, le fait de ne pas disposer d'indicateurs « qui respect[ent] un certain nombre d'éléments académiques et scientifiques standards » a joué contre la légitimation du projet⁷⁹⁴. Or l'enjeu est précisément pour le collectif de professionnels des politiques publiques à l'origine du projet de « peser dans la discussion avec les élus et d'arriver à porter une autre conception de qui fait le développement, le bien-vivre, le bien commun sur le territoire »⁷⁹⁵. Il s'agit donc pour le groupe de chercher à faire exister différemment des outils déjà existants comme « l'enquête écoute habitant » très qualitative et détaillée, via des indicateurs quantifiés.

On voit la richesse des quartiers dans les enquêtes quali. On sait qu'il se passe quelque chose, grâce à ces enquêtes. Mais on se rend compte qu'elles ne permettent pas de peser. Avec des indicateurs plus à même d'interpeller nos élus en termes d'observation, d'évaluation, c'est un enjeu qu'on voit apparaître sur le territoire. Et il y a un enjeu de crédibilité scientifique aussi. Qu'on puisse dire du point de vue scientifique que ça tient la route. Comment articuler une crédibilité politique et citoyenne à une crédibilité scientifique⁷⁹⁶.

⁷⁹² Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

⁷⁹³ Notre interlocutrice résume la position collectivement développée par le groupe de chercheurs dans le verbatim suivant : « IBEST c'est aussi une tentative d'articulation d'une conception individuelle du bien-être de personnes encadrées socialement, donc il ne s'agit pas de l'individu atomisé. Ce n'est pas le sujet avec des préférences préconstruites de l'économie du bonheur non plus, mais un sujet pris dans des structures sociales particulières. On voulait avoir une réflexion sur la personne encadrée dans un système plus global ».

⁷⁹⁴ Elle nous explique ainsi : « Michel Renault avait utilisé la méthode SPIRAL pour faire circuler son questionnaire, mais il n'y avait pas d'échantillon représentatif et donc ça a été décrédibilisé par les élus ».

⁷⁹⁵ Fiona Ottaviani, *ibid.*

⁷⁹⁶ *Ibidem.*

La stratégie fait donc l'objet d'une réflexion poussée, et les limites des procédures participatives mises en place sont également interrogées (Le Roy et Ottaviani 2015). La place de l'expertise est interrogée et la chercheuse mentionne notamment le philosophe pragmatiste John Dewey comme source d'inspiration principale : « Quelle est la place de l'expert dans ces expérimentations ? D'apporter une connaissance et d'amener à la discussion sur cette connaissance, voire d'en permettre la déconstruction »⁷⁹⁷.

Dès lors, la démarche de production du questionnaire à l'origine des indicateurs de la métropole fait l'objet d'une réflexion longue et suit des allers-retours entre conception et validation par les citoyens. Ainsi que nous l'explique l'économiste :

C'était un gros enjeu de réflexion. Une première intention avait été posée par les acteurs depuis longtemps, par les chercheurs, par le comité de pilotage, le comité technique. Il fallait arriver à se comparer si on voulait peser. Puis ensuite sont venues les questions d'interprétation. On a évolué, mais notre perspective de départ consistait à regarder les enquêtes existantes : *European Value Survey*, *World Value Survey*, CREDOC, etc. Comment sur certaines questions on pouvait se caler sur des expériences existantes. Puis on a testé pendant un an ce questionnaire avant l'appel de l'offre avec l'IFOP, avec un cahier des charges très serré. Pierre [Le Quéau] suivait la démarche auprès de l'IFOP, il a assisté au premier test. Avec Anne on a mis en place des projets tutorés avec les étudiants : des passations de questionnaire en face à face avec un retour des gens immédiat, ce qui impliquait des situations avec des choses émotionnellement très chargées. On a testé deux quartiers : un quartier prioritaire et un autre plus lambda. Ils faisaient une passation aléatoire avec du porte-à-porte. Dans le quartier lambda ça avait soulevé plus de méfiance, dans le quartier Mistral les situations étaient plus compliquées. Durant ces phases auprès des habitants de revalidation, on a abordé l'enjeu de chaînage avec les politiques publiques : on anticipe que ça va permettre de transformer les politiques publiques. Il y a eu de gros comités avec les professionnels et les élus. Jusqu'au dernier moment il y a eu des enjeux de compromis sur un certain nombre de questions : il y avait pas mal de questions que j'aurais aimé poser de certaines manières, mais c'est une œuvre collective, donc on ajuste par rapport aux retours qu'on a. Une fois tout ça derrière nous, on a fait un appel d'offres, puis un test en direct par téléphone auquel Pierre [Le Quéau] a assisté. Pour voir s'il y avait des difficultés dans la manière dont l'enquêteur procédait. Ça offrait un regard de sociologue précieux⁷⁹⁸.

Le groupe de chercheurs fait donc le choix de recourir à des indicateurs permettant de comparer le territoire de la métropole grenobloise à d'autres : « Il fallait arriver à se comparer si on voulait peser ». Ils recourent en partie à des enquêtes déjà existantes — *European Value Survey* et *World Value Survey*⁷⁹⁹, CREDOC⁸⁰⁰ — dont certaines questions intègrent leur propre

⁷⁹⁷ Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

⁷⁹⁸ *Ibid.*

⁷⁹⁹ Ces deux enquêtes transnationales interrogent sur les « valeurs » des personnes et couvrent des champs très larges de la vie quotidienne, professionnelle, familiale, etc. Ils ont à la fois l'avantage et le défaut de n'être que très peu problématisés : avantage, car les questions sont utilisables dans le cadre d'autres enquêtes — comme ici avec IBEST ; inconvénient, car la conception des valeurs qui en découle est réifiée d'emblée — les valeurs sont données, considérées comme propres à chaque individu et supposément stables.

⁸⁰⁰ Centre de Recherche pour l'ÉtuDe et l'Observation des Conditions de vie.

questionnaire. Ce dernier est amélioré au fur et à mesure par des tests : des étudiants font passer le questionnaire en face à face ; différents quartiers sont testés afin d'établir des différences potentielles dans la réception des questions ; et Pierre le Quéau assiste même aux premiers tests en direct au téléphone. Le questionnaire fait donc l'objet d'une production concertée et se voit soumis à plusieurs tests afin d'en raffiner les composantes. Il en ressort un outil aux multiples entrées qui vient nourrir les pratiques d'observation territoriale et la capacité à identifier les profils sociaux des citoyens.

3° Un outil aux usages multiples : quand les « profils » dessinés par l'enquête IBEST nourrissent l'observation du territoire

Après la phase de production du questionnaire et des indicateurs, une seconde phase d'usage de l'outil débute en 2017-2018. Comme nous l'explique notre interlocutrice, il s'agit de conférer à l'outil une certaine autonomie afin que son usage ne dépende pas uniquement du cercle des acteurs qui l'ont conçu. Plus encore que les indicateurs en eux-mêmes, c'est la démarche de pluralisation des dimensions du bien-être que les promoteurs d'IBEST cherchent à diffuser. Ainsi que nous l'explique Fiona Ottaviani :

Les indicateurs c'est utile pour la discussion, mais ce qui importe le plus c'est la démarche : son caractère transversal, la conception du besoin, la synergie entre soutenabilité sociale et environnementale. Un des grands apports c'est ça. Ce qui influence l'usage des politiques publiques, ce n'est pas simplement l'usage des indicateurs. Quand on a une évaluation de la politique rénovation, on va interroger sur l'ensemble des dimensions d'IBEST, environnement naturel, santé, travail-emploi — pour analyser dans quelle mesure cette politique-là va avoir un impact. On ne va pas choisir une dimension, mais on va essayer de garder cette conception transversale du bien-être soutenable⁸⁰¹.

Les professionnels des politiques publiques s'inscrivant dans la démarche d'IBEST entendent donc obtenir un panorama complet des dimensions touchées. *In fine*, il s'agit de redessiner les contours des politiques publiques pour agir sur le territoire. En ce sens, c'est moins les indicateurs pris individuellement que la démarche transversale qui est valorisée. Notre interlocutrice poursuit :

Ce serait limitant de n'assimiler IBEST qu'aux indicateurs : ils sont un bon outil utile pour la connaissance, utile au diagnostic, mais plus largement il y a la démarche d'interrogation et de prise de recul par rapport aux chiffres. Les ateliers dans les deuxièmes phases d'enquête consistaient à déconstruire la boîte noire de quantification : les gens pouvaient demander : ça, est-ce que c'est chaîné

⁸⁰¹ Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

à ça. C'est un enjeu de démocratisation, et pas seulement une construction d'indicateurs dans une visée de *benchmarking social*⁸⁰².

L'exigence consistant à obtenir une approche complète des diverses dimensions du bien-être se double ainsi d'une volonté de « démocratisation » de la mesure : il s'agit d'« ouvrir la boîte noire de la quantification » pour rendre les indicateurs accessibles aux citoyens. C'est la démarche d'analyse transversale des dimensions de la vie des citoyens qui est valorisée par les professionnels des politiques publiques.

La chercheuse détaille ainsi les usages principaux qui sont faits du questionnaire et des indicateurs :

Il y a deux grands usages : un usage plutôt de diagnostic fin avec ce qu'on a appelé les profils et un usage en termes d'indice. Finalement ce qui est sans doute le plus fondamental c'est l'usage des profils et ça se distingue quand même pas mal d'autres expériences qui sont plus sur des indices, qui vont amener à interpeller, à alerter. Donc il y a bien ce rôle d'interpellation des indices notamment par rapport aux seuils. Mais ce qui est plus important ce sont effectivement ces profils qui en fait sur chaque dimension et ensuite de manière transversale sur l'ensemble vont dire qui se réalise ou pas⁸⁰³.

Dès lors, si les équipes de chercheurs et les professionnels des politiques publiques utilisent les indicateurs dans une optique d'interpellation — « usage en termes d'indice » — ce sont les « profils » qui sont considérés comme « le plus fondamental » dans le cadre d'un « usage de diagnostic fin ». Plus qu'un outil de pilotage ou d'alerte, IBEST se présente comme une grille de lecture des situations individuelles utile à l'observation du territoire et de sa population. Les « profils » sont une manière originale d'envisager la situation socio-économique des individus sur le territoire, que notre interlocutrice nous décrit comme suit :

Je pense qu'il y a une grande vertu de l'enquête parce qu'elle est très riche. Il y a plein de manières de l'interroger parce qu'il y a plus de 80 questions — 70 à 80 questions selon les versions parce qu'on a fait une version plus réduite sur la deuxième passation. Mais sur ta base après quand tu la traites, ça peut faire plus de 300 entrées donc tu as beaucoup de manières d'interroger cette donnée-là. Et tu sais qu'elles font partie du même moule : tu peux avoir un individu en quelque sorte presque entier. Tu peux dire cette personne-là elle se sent isolée, mais aussi qu'elle est dans tel type de contrat salarial et que c'est une personne pour laquelle le travail est quelque chose de très important : tu as une capacité à reconstruire du récit de vie et des identifications fines de qui sont les types de personnes et de publics qu'il y a là. C'est là aussi que ça vient bousculer des catégories [préconçues]. [...] C'est comme si tu mettais de gens dans une pièce et que tu leur posais des questions qui ne sont pas les questions habituelles des politiques publiques. Tout l'enjeu c'était aussi de dire comment on se départit des catégories qu'on a déjà : on sait qu'on va avoir tendance à classer les gens par CSP, mais si on veut réinterroger cette manière de faire l'action publique, comment on peut poser des questions décalées de manière à reconstruire ou à retrouver des groupes qui peuvent être complètement différents. Alors peut être que ça va retomber sur des groupes classiques, hein ? CSP ou bien... sur certaines dimensions on retrouve bien un poids de la partition par classes sociales qui est important, mais sur d'autres

⁸⁰² Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

⁸⁰³ *Ibid.*

dimensions on va se rendre compte que ce n'est pas ça l'élément fondamental. Et après quand tu croises sur un ensemble on se pose la question : qui va cumuler tous les manques ou au contraire se réaliser bien sur l'ensemble ? Donc ça rompt aussi avec la logique d'explication [habituelle]... Parfois dans les politiques publiques la moyenne est vue comme l'idéal ou la meilleure valeur observée. Et là il s'agissait de dire : on peut très bien n'avoir personne qui se réalise dans le territoire. Si tu prends le temps et le rythme de vie par exemple. Le temps c'est le temps consacré à la famille, au loisir, à l'engagement solidaire et au travail. Et là tu peux avoir des personnes qui sont plus ou moins insatisfaites du temps qu'elles passent : elles voudraient en passer plus ou moins, tu peux avoir différentes raisons. Mais du coup tu peux être non satisfait, non réalisé sur cette dimension-là parce que tu ne passes pas suffisamment de temps à ton goût avec ta famille et beaucoup à ton travail : et à l'inverse quelqu'un d'autre pourrait être dans une situation de chômage et aimerait bien consacrer plus de temps à son travail. Et cette question-là, elle est charnière dans les rythmes de vie et elle ressort seulement dans les discussions [...] [:] est-ce que j'ai la possibilité de jouir du temps qui m'ait donné en fait ? Et donc tu peux avoir des dimensions ou personne n'est réalisé. Aussi sur la dimension du temps, tu as la question du transport et par exemple tu passes beaucoup de temps dans les transports et du coup il y a des dimensions où personne n'est réalisé. Mais du coup ça permet de penser le chemin par rapport à un seuil. De dire si on voulait que les personnes soient réalisées il ne s'agit pas d'agir seulement sur ce point-là, mais il y a des problématiques multiples qui se posent à des publics qui ne sont pas toujours les mêmes : tu as la problématique par exemple des cadres stressés qui ressort ici et qui n'est pas la même que pour des personnes qui sont en situation de chômage. Alors ça va permettre de raffiner le portrait-robot de ce qui peut être un public pertinent, du point de vue de l'action publique⁸⁰⁴.

La diversité des entrées permet aux concepteurs du questionnaire de construire des groupes suivant une logique de partition qui rompt avec les canons classiques de la statistique publique. Par exemple, les questions permettent de reconstituer les « profils relationnels » des personnes interrogées, autrement dit le tissu de relations sociales dans lequel elles s'inscrivent.

Encadré n° 5.9 : La sociabilité dans le questionnaire IBEST

Si au départ la démarche s'inspire de l'idée putnamienne de capital social, les éléments contenus dans le questionnaire IBEST permettent une lecture plus fine des relations sociales des personnes interrogées. Ainsi que nous l'explique Pierre Le Quéau, le lien social était au départ envisagé sur le mode de la capacité, et la densité mesurée des relations sociales des individus est effectivement corrélée à leur capacité à faire appel à des proches en cas de besoin. De même, « toute forme de sociabilité a un impact positif sur la satisfaction » en termes de corrélation : il s'agit d'une fin en soi. Les liens sociaux peuvent prendre plusieurs formes : ainsi, les relations « domestiques » ne sont pas strictement équivalentes aux « discussions », ni à l'« engagement citoyen » ou à la « philia » (relations avec la famille, les amis), mais toutes participent néanmoins de la sociabilité. Enfin, le « capital social » tel qu'il est ici conçu se trouve corrélé à toutes les autres formes de ressources sociales et économiques — avec pour nuance qu'il n'y a pas « d'homologie » entre les formes de capitaux détenus : des personnes peu dotées économiquement et en situation de vulnérabilité au regard de leur santé peuvent être bien entourées tandis que des « solos » dotés économiquement et diplômés peuvent être moins interconnectés.

Le point de départ de l'analyse globale de ces résultats consiste à identifier quels sont les types d'individus qui se réalisent pleinement et ceux qui, au contraire, ne se réalisent pas du tout dans l'ensemble des dimensions concernées. Mais l'outil de diagnostic permet

⁸⁰⁴ Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

également de constater les variations dans la réalisation de chaque individu. Notre interlocutrice nous donne l'exemple du temps : celui qui manque au cadre pour se réaliser dans sa vie personnelle ou de famille contre celui, perdu, qui accable le chômeur ; celui que chacun perd dans les transports. Ces éléments de profil suggèrent des voies pour adapter les actions de la collectivité territoriale en fonction des personnes auxquelles elle s'adresse, « de raffiner le portrait-robot de ce qui peut être un public pertinent, du point de vue de l'action publique ».

De fait, la démarche a un impact important sur la façon dont les politiques publiques mises en œuvre par la collectivité territoriale sont conçues. Ainsi que nous l'explique Fiona Ottaviani :

Tu as très clairement une intégration forte sur les questions d'observation. Par rapport à ce que tu m'as dit — une récurrence, un usage régulier — là on peut dire qu'il y a une forme d'institutionnalisation en tout cas si on prend cette acception-là. Il y a un questionnaire d'enquête qui a été reproduit maintenant deux fois, il y a effectivement eu un vote pour dire qu'IBEST serait le référentiel de la politique publique au niveau de la métropole grenobloise. En parallèle il y a ce rythme de l'enquête tous les cinq ans et du coup un usage dans les cahiers d'observation, dans toutes les publications. C'est très large vu que c'est transversal : ça peut être sur le plan air climat, sur la politique de la vieillesse parce qu'on a beaucoup de choses sur le lien intergénérationnel, l'entraide, l'isolement, etc. À tous ces niveaux, à chaque publication, dans chaque travail, il s'agit de dire : qu'est-ce qu'IBEST peut apporter là-dessus, en quoi ça nous éclaire, etc. ? [...] Ça vient alimenter l'ensemble des politiques du point de vue de la connaissance et donc du type de stratégies qui vont se déployer. Ce qui fait que moi, je ne suis pas consciente de tous les usages et c'est bon signe en fait, parce qu'il y a une reprise par des acteurs qui sont pluriels et qui ne sont pas que des acteurs impliqués dans le groupe de départ. [...] Ces travaux-là on les a présentés aux élus, il y a eu des temps avec les citoyens, avec les techniciens, donc c'est beaucoup de temps d'acculturation, mais tu te rends compte que ça diffuse au-delà du champ de départ⁸⁰⁵.

Cette amélioration des outils d'observation de la collectivité reçoit donc l'aval d'un grand nombre de personnes — élus, professionnels des politiques publiques, acteurs du monde associatif, chercheurs, « techniciens », « citoyens » — grâce au travail d'« acculturation » réalisé par les membres d'IBEST. Une grande enquête est réalisée tous les cinq ans⁸⁰⁶ et il y a « eu un vote pour dire qu'IBEST serait le référentiel de la politique publique au niveau de la métropole grenobloise ». Notre interlocutrice prend pour gage de cette large diffusion le fait qu'elle n'est elle-même « pas consciente de tous les usages » qui en sont faits.

C'est donc principalement les usages en termes d'observation du territoire que le dispositif d'enquête IBEST vient transformer. Lorsque nous l'interrogeons sur l'impact qu'il a

⁸⁰⁵ Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

⁸⁰⁶ Elle l'avait déjà été par deux fois lorsque nous avons réalisé l'entretien.

pu avoir en termes de pilotage de l'action publique, notre interlocutrice est plus réservée. Elle nous explique ainsi :

Il y a quand même la question du pilotage qui se pose, mais on peut dire que le lien est moins évident. Mais de toute façon le lien entre les indicateurs et la prise de décision, ce n'est pas quelque chose d'évident. Y a ici véritablement quelque chose qu'il y aurait à investiguer plus profondément en termes de recherche. Parce que là aussi on peut parler d'effets diffus, on voit bien que ça va changer une certaine manière de concevoir l'action, mais... et même ce serait un peu inquiétant pare que ça ferait un peu bouton automatique, pilote automatique des politiques publiques de dire c'est ce chiffre-là qui a amené à telle décision politique. C'est assez compliqué à dire. La causalité indicateurs-pilotage elle est trop frustrée, à le dire comme ça. Mais par contre on est capable de dire que du point de vue de l'observation ça modifie les cadres et du point de vue de l'évaluation aussi⁸⁰⁷.

Évaluation et observations se trouvent transformées par l'outil, mais le constat est plus difficile à dresser concernant la question du pilotage de l'action publique, qui échappe à l'analyse d'après notre interlocutrice — qui trace par la même occasion une piste pour de futures recherches. En effet, il n'y a pas selon elle d'automatisme entre le fait de disposer de chiffres et de formuler telle ou telle politique publique, tandis que les mutations du référentiel d'action publique sont quant à elles identifiables⁸⁰⁸.

La démarche entreprise à l'échelle de la métropole grenobloise présente donc plusieurs intérêts. En premier lieu, elle fait écho aux démarches conduites ailleurs — dans le Nord-Pas-de-Calais, dans les Pays de la Loire et en Bretagne — et entend renouveler les outils de mesure du bien-être à l'échelle territoriale. Elle le fait en marquant une même distance face à la conception experte de la production statistique et inclut des acteurs variés — citoyens y compris — dans le processus de production de son outil principal : le questionnaire IBEST. Enfin, elle aboutit à un outil susceptible de donner une profondeur qualitative significative aux enquêtes menées localement, et renseigne ainsi des « profils » dont l'analyse modifie les pratiques d'observation et d'évaluation à l'échelle du territoire.

Ces trois expériences à l'échelle de différentes collectivités territoriales françaises présentent plusieurs points communs : la volonté de renouveler l'analyse des richesses du territoire, des vulnérabilités de la population et des enjeux de développement locaux d'une part, et d'autre part la conception de l'expertise sur laquelle repose la production

⁸⁰⁷ Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

⁸⁰⁸ Cette analyse n'est pas sans évoquer le tournant cognitif des politiques publiques et fait écho aux hypothèses que nous formulons dans l'introduction sur lien entre indicateurs et politiques publiques. Sur le tournant cognitif, voir Muller 2000.

d'indicateurs alternatifs. Dans le cas de la région Nord-Pas-de-Calais, des indices synthétiques sont pensés en amont et validés par un nombre réduit de citoyens tirés au hasard. Dans le cas des Pays de la Loire, 1848 citoyens s'expriment sur ce que sont d'après eux les richesses du territoire et les thèmes identifiés sont progressivement rapportés à un nombre réduit d'indicateurs, disponibles ou non renseignés. Une troisième démarche encore différente est menée dans la métropole grenobloise : des professionnels des politiques publiques et des chercheurs en sciences sociales établissent un socle théorique et testent ensuite un questionnaire dont le contenu évolue de façon incrémentale à mesure que les citoyens livrent leurs retours. Ces trois conceptions de l'expertise sur lesquelles reposent les diverses expérimentations locales présentent donc l'intérêt de rompre avec le monopole d'expertise des chercheurs chargés de produire l'instrument de mesure. Après une première vague de territorialisation des indicateurs, les démarches locales entendent donc pour l'essentiel renouveler les méthodes de production des données pour transformer les politiques publiques et renforcer la « valeur d'usage » des indicateurs alternatifs auprès des citoyens. La mise en œuvre de tels indicateurs fait néanmoins encore l'objet de résistances multiples et plusieurs difficultés s'opposent à leur pleine institutionnalisation.

III — L'institutionnalisation des indicateurs alternatifs et ses difficultés

L'un des enjeux qui prédomine dans les entretiens que nous menons avec nos enquêtés concerne l'institutionnalisation des indicateurs alternatifs en termes de pratiques administratives et politiques. Un effort nourri est fourni par les promoteurs de ces indicateurs pour initier un changement de référentiel dans l'action publique locale, en « enrôlant » (Akrich et al. 2006) des acteurs à diverses échelles (société civile et élus locaux, ARF et ADF) afin de stabiliser un « réseau sociotechnique », et d'ainsi parer au risque que l'alternance politique fait courir à leur démarche (A). L'outil qu'ils promeuvent n'est néanmoins pas adapté à tous les usages imaginables à l'échelle des collectivités, et spécifiquement peu mobilisables dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques : l'institutionnalisation des indicateurs alternatifs concerne donc avant tout la « connaissance territoriale » et l'observation (B). Qui plus est, ce sont moins les administrations elles-mêmes qui se font les relais des indicateurs alternatifs que les réseaux d'acteurs locaux qui réunissent militants associatifs, élus locaux, chercheurs et professionnels des politiques publiques. Le Forum

International pour le Bien Vivre qui s'est tenu à Grenoble en 2018 réunit les divers membres de ce « monde ». Il constitue dès lors un cas d'espèce qui permet de rendre compte de ce processus de construction d'un réseau et d'accumulation au sein de ce réseau d'une base d'expérience relative aux indicateurs alternatifs (C).

A – Changer de référentiel : une question politique

La question se pose de savoir si les indicateurs alternatifs sont ou non en mesure de dessiner un nouveau référentiel d'action publique pour gouverner le territoire localement. De ce point de vue, des organismes tels que l'Association des Régions de France (aujourd'hui Régions de France) et l'Association des Départements de France agissent comme des vecteurs importants d'institutionnalisation (1). En effet, c'est notamment par la comparaison que les territoires s'approprient la grille de lecture qu'offrent les indicateurs alternatifs. C'est la raison pour laquelle les premières expériences de production d'indicateurs à l'échelle territoriale mettaient chaque territoire en regard des autres collectivités françaises. La question de la comparaison fait néanmoins débat et plusieurs collectivités revendiquent finalement l'usage de points de comparaison uniquement à l'échelle de leur propre territoire, afin de noter la possible progression de l'état de la collectivité territoriale (2). Si la comparaison est l'usage privilégié des indicateurs alternatifs, d'autres facteurs contribuent également à leur institutionnalisation, et notamment le fait que ceux-ci soient portés par des collectifs d'acteurs convaincus de leur bien-fondé. De ce point de vue la pluralité des espaces sociaux auxquels appartiennent les acteurs enrôlés dans l'usage des indicateurs contribue directement à l'institutionnalisation de ces derniers (3).

1° Dessiner un nouveau référentiel d'action publique : l'ARF et l'ADF comme matrices communes

La production d'un référentiel commun d'action publique passe notamment par la généralisation des pratiques de gouvernance chiffrée établies dans un territoire à l'ensemble des territoires de même nature. C'est d'abord à l'échelle départementale que les collectivités

territoriales vont chercher à promouvoir les indicateurs de développement durable. Ainsi, Sébastien Keiff nous explique au sujet des indicateurs qu'il a lui-même contribué à produire :

Les élus de la Gironde l'ont porté au sein de l'Assemblée des Départements de France pour faire en sorte que ce soit davantage porté par leurs collègues. Ceux qui se manifestent sont toujours les mécontents dans un premier temps. Quelques-uns s'en sont emparés puisque c'était en *open data*, et ont fait leur propre publication, libre à eux. Mais du coup on s'est d'abord attaché au fait de convaincre les mécontents que c'était plutôt un bon travail. Ensuite quand est né le groupe de travail de l'ADF, c'est devenu un travail collaboratif, on s'est associés à plusieurs départements pour renforcer des volets. C'est ce que je vous disais quand l'Isère change d'indicateur⁸⁰⁹... Au départ ils utilisent les indicateurs issus du tableau de bord produit en Gironde, qui est une région viticole. Et en Gironde l'un des indicateurs utilisés pour rendre compte du réchauffement climatique c'est la production viticole. Eux-mêmes se rendent compte qu'on est dans un truc crétin : comment on approche cette dimension-là ? Avec la variation des glaciers en Isère. Ça permet dans la même thématique d'avoir d'autres indicateurs différents, mais qui disent la même chose. Et donc finalement de renseigner la thématique avec des situations plus ou moins comparables. Donc ça devient intéressant. Et ça c'est grâce aux groupes de travaux où d'un mécontentement général à une appropriation crétine on en arrive à une co-construction qui renforce la cohérence d'ensemble⁸¹⁰.

Le travail réalisé en Gironde est rendu public et placé en open data : tous les départements peuvent s'en saisir. Dans un premier temps certains négligent l'outil et d'autres le reprennent sans modification — d'où la situation du département de l'Isère qui se voit affublé d'indicateurs de production viticole dans une région qui ne produit pas de vin. C'est grâce à un travail de collaboration mené dans le cadre de l'ADF, l'Association des Départements de France, que plusieurs départements parviennent à réaliser des modifications à la marge pour s'approprier l'outil — ainsi du département de l'Isère qui substitue finalement un indicateur de recul des glaciers à celui de production viticole, ce qui « permet dans la même thématique d'avoir d'autres indicateurs différents [...] et donc finalement de renseigner la thématique avec des situations plus ou moins comparables ». Ce travail collaboratif permet ainsi de « renforcer la cohérence d'ensemble »⁸¹¹.

Un processus similaire débute au sein de l'Association des Régions de France (ARF). Plusieurs acteurs de la région Nord-Pas-de-Calais entreprennent de diffuser l'usage des indicateurs synthétiques utilisés à partir de 2009 au sein de l'association. En janvier 2012 par exemple, ceux-ci réalisent pour le compte de l'ARF un rapport intitulé « Développement durable : la révolution des nouveaux indicateurs » qui retrace le développement à l'échelle

⁸⁰⁹ La situation que décrit Sébastien Keiff se déroule au milieu des années 2000. Le président du conseil général de l'Isère est alors André Vallini, affilié au PS. À partir de 2011, il cumule ce poste avec le mandat de sénateur. Il quitte sa fonction de président du conseil départemental en 2014 pour entrer dans le gouvernement de Manuel Valls au poste de secrétaire d'État chargé de la Réforme territoriale.

⁸¹⁰ Entretien avec Sébastien Keiff, *op. cit.*

⁸¹¹ *Ibid.*

de la région de l'approche par les indicateurs alternatifs et explicite notamment quels sont les trois indicateurs synthétiques retenus comme référentiel d'observatoire pour le territoire, ainsi que les 22 indicateurs de contexte de développement durable.

Le travail de promotion de l'expérience menée dans le cadre de la région ne s'arrête pas là. Le 22 février 2013, l'économiste Éloi Laurent remet à la ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement Cécile Duflot un rapport intitulé *Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques*, dans lequel il étudie plusieurs pistes pour décliner les objectifs de développement durable à l'échelle des collectivités territoriales : parmi ceux-ci, l'usage d'indicateurs alternatifs occupe une place importante. La troisième partie (« construire la justice territoriale ») comprend ainsi une sous partie sur les limites du PIB, une deuxième qui porte sur les indicateurs synthétiques utilisés dans la région Nord-Pas-de-Calais, et une troisième dans laquelle est relatée l'expérience de conférence citoyenne menée en 2009 ainsi que le « forum hybride » mis en place ensuite. Grégory Marlier nous remet un exemplaire du rapport contenant les éléments fournis et traités par le Conseil régional.

Les acteurs qui ont encadré la procédure participative dans la région Nord-Pas-de-Calais occupent une place spécifique dans cette dynamique de diffusion auprès de l'ARF. Myriam Cau nous explique ainsi :

C'était un travail de toutes les régions de France, principalement animé par notre région, mais pas que : la Loire était également en pointe, la région Rhône-Alpes... Et donc on a animé un groupe de réflexion, interrégions de façon à promouvoir une lecture commune de ces indicateurs. L'ARF nous permettait d'avoir ces indicateurs, les trois dont je vous ai parlé : le BIP 40, l'Empreinte Ecologique et l'IDH. L'empreinte écologique était réalisée grâce à des études à côté avec des chercheurs, car c'est difficile de la calculer, les données d'appui relèvent de la statistique nationale et ne descendent pas à des échelles très fines. Il y a eu des discussions avec l'INSEE national, le CESE (c'était compliqué) pour que la statistique nous donne la donnée nécessaire pour calculer ces indicateurs alternatifs. Je ne pense pas que ce travail ait beaucoup été poursuivi : peut-être à l'INSEE. Je ne peux pas vous en dire plus. Mais ça a été un beau travail d'acculturation ! Le président de l'ARF de l'époque, Alain Rousset, qui portait le projet pour l'Aquitaine, figure à un moment donné dans les publications... Puis ça s'est étiolé. La Direction du Développement, de la Prospective et des Études a joué un rôle très important dans ce processus, notamment Pierre-Jean Lorens, le « chef » de Grégory Marlier. C'est lui qui a lancé cette dynamique. Puis c'est Grégory Marlier qui l'a suivi sur l'aspect technique⁸¹².

Suite à la mise en place d'une grille de lecture territoriale adossée aux trois indicateurs synthétiques que sont le BIP 40, l'Empreinte écologique et l'IDH, Myriam Cau ainsi que Pierre-Jean Lorens, alors à la Direction du Développement, de la Prospective et des Études du Conseil

⁸¹² Entretien avec Myriam Cau, *op. cit.*

régional du Nord–Pas-de-Calais, vont tous les deux chercher à diffuser le nouveau référentiel auprès de l'ARF. C'est Grégory Marlier qui assure le suivi technique de l'opération. La dynamique rencontre au départ un relatif succès, notamment grâce à l'assise que lui confère Alain Rousset, président du conseil régional d'Aquitaine et alors président de l'ARF. Son intérêt pour la démarche s'explique par le travail précurseur réalisé dans la cadre du département de la Gironde par Sébastien Keiff et ses équipes.

Encadré n° 5.10 : Alain Rousset

Diplômé de Sciences Po, Alain Rousset rejoint le PS en 1973. D'abord directeur de cabinet d'Alain Labarrère, ancien président de la région Aquitaine, il est ensuite élu au conseil départemental de la Gironde en 1988, élu maire de Pessac en 1989, premier vice-président du conseil départemental en 1994, président du conseil régional d'Aquitaine, président de la communauté urbaine de Bordeaux en 2004 et député entre 2007 et 2017. Président de la région Aquitaine (il sera réélu président de la région Nouvelle-Aquitaine après la réforme de 2015), il sera également président de l'ARF de 2004 à 2016.

Pour autant, la dynamique « s'étirole » rapidement, ainsi que nous le confie Myriam Cau, notamment du fait de l'alternance politique à la tête de l'ARF. L'autre facteur prédominant qui explique cet essoufflement rapide de la dynamique est la difficulté à obtenir des données territorialisées sur l'ensemble des territoires pour un certain nombre de données, notamment les données nécessaires à la production de l'empreinte écologique. L'IDH en revanche continue d'être utilisé comme point de référence pour la comparaison interrégionale.

La question se pose également de la mise en visibilité de ces indicateurs, afin qu'ils contribuent à l'imposition réelle d'un référentiel. Une autre expérience menée par Myriam Cau connaît un relatif succès, que celle-ci nous relate :

Moi j'ai eu une petite victoire éphémère avec le journal de l'association des régions de France, un beau magazine sur papier glacé qui parle de toutes les innovations dans les régions. À la fin il y a toujours un tableau avec les indicateurs de chaque région. [...] Pendant deux éditions complètes, le tableau de la fin était publié avec les indicateurs alternatifs. [...] Ce genre de relais est très important, car le rôle des médias est déterminant. Nous, à part quand on est directement en relation avec la presse, c'est impossible. C'est une action de lobbying entière qui doit être faite. Par l'ARF par exemple, ou les ONG de développement durable⁸¹³.

D'après l'élue, l'ARF est également un relais important grâce à ses publications, qui peuvent ou non mettre en avant une approche fondée sur des indicateurs différents. En l'occurrence,

⁸¹³ Entretien avec Myriam Cau, *op. cit.*

les « indicateurs alternatifs » occupent la dernière page du magazine qui fait état des évolutions socio-économiques des territoires, mais à deux reprises seulement.

Si l'ADF et l'ARF présentent un tel intérêt en termes de production d'un référentiel alternatif d'action publique, c'est qu'elles ont la capacité de confronter les différents points de vue et approches développées au sein des collectivités territoriales et de s'en faire la caisse de résonance. C'est notamment grâce à la mise en comparaison des territoires que les indicateurs exercent une fonction incitative, ce qui interroge la contribution de la comparaison à l'institutionnalisation des indicateurs.

2° Du bon usage de la comparaison : comparer les territoires entre eux ou différents états d'un même territoire dans le temps ?

L'usage des indicateurs alternatifs dans le cadre d'un référentiel nouveau implique que ceux-ci puissent servir de point de comparaison systématique. Un enjeu important des débats entre les promoteurs des diverses expériences en la matière à l'échelle des collectivités territoriales concerne le contenu de cette comparaison. En effet, si certains prônent davantage une comparaison entre territoires, d'autres au contraire argumentent en faveur d'une comparaison entre différents états d'un même territoire à plusieurs instants donnés.

Ainsi par exemple, le travail d'analyse des dimensions du développement durable réalisé par Sébastien Keiff et son équipe ne concernait pas uniquement le département de la Gironde, mais tous les départements de France. En effet, celui-ci juge que la démarche a pour intérêt principal d'offrir aux départements des points de comparaison pour évaluer la marge de progression de chaque collectivité dans les dimensions concernées et d'ainsi permettre un diagnostic juste de l'état du territoire. Ainsi que nous l'explique l'économiste :

Je ne vous l'ai pas dit, mais le travail que j'ai fait en Gironde a été calculé pour tous les départements français, et c'est moi qui l'ai fait dans un souci de comparaison. Je vais même être un peu précis sur les termes, c'est pas tellement de comparaison, c'est de situation. C'est-à-dire qu'en gros, le travail permet de donner une espèce note de 0 à 100 sur chacune des finalités : donc on a une note sur la question de la cohésion sociale, donc on va dire on a 37/100 en Gironde. Une fois qu'on a dit ça qu'est-ce qu'on peut avoir comme forme ? Et ça, ça nous manquait énormément. Du coup on l'a calculé pour tous les départements français et on a regardé quelle était la note des différents départements français. On disait par exemple ça nous classe parmi les 10 % les moins bons en termes de cohésion. Et après on allait regarder quelles variables avaient joué là-dedans. Est-ce que c'est la question du logement, des inégalités, de la parité, etc. ? Du coup, par la magie des calculs, il n'y a aucun des départements français

qui est le meilleur, ni aucun qui est le pire dans tout. Par contre on a tous des difficultés ou des choses qui sont assez fortes sur l'une ou l'autre de ces thématiques. Et ça, ça nous permettait de nous situer dans cet environnement global : on voyait que la question du changement climatique était une alerte pour tout le monde. Tout le monde sans exception. Il n'y avait pas de champion du climat en France. Et encore une fois, parce qu'on n'était pas sur les politiques publiques, mais sur la situation du territoire⁸¹⁴.

Les indicateurs développés le sont ainsi pour toute la France et non pas pour le seul département de la Gironde. Il s'agit pour l'économiste de permettre aux acteurs de la collectivité territoriale de se « situer dans cet environnement global ». La comparaison sert ici non pas à évaluer des politiques publiques entreprises par les collectivités, mais à évaluer la situation générale de chaque territoire par rapport à celle des autres. Différentes incitations en découlent : l'économiste nous donne l'exemple de la cohésion sociale dont le bilan était, nous dit-il, assez négatif en Gironde. De plus, le jeu des comparaisons permet également de rendre compte des faiblesses communément partagées par les territoires, notamment au regard de la question du développement durable, qui ne connaît « pas de champion du climat en France ».

Pour autant, la diffusion de ces résultats pour tous les départements français ne se déroule pas sans heurt. Notre interlocuteur poursuit :

Une fois que j'ai dit ça, il faut quand même reconnaître que ça a été diversement accueilli par les collègues des départements. Puisque c'était public et en *open data*, ça veut dire que tout le monde pouvait s'en saisir, or les départements qui n'avaient rien demandé, et qui se retrouvaient propulsés sur internet avec leurs résultats accessibles par les citoyens étaient assez mécontents. Mais je suis assez fier de mes élus qui ont tenu bon en disant : c'est de la donnée publique. Il se trouve que c'est nous qui l'avons produit, mais n'importe qui aurait pu la produire. Ce sont des données publiques qu'on produit en *open data*. Maintenant libre à vous d'en livrer l'interprétation que vous voulez, de vous en emparer, de calculer autrement, de proposer d'autres méthodes de calcul. Mais nous on est dans une démarche ouverte et totalement non partisane donc à vous d'en faire la vôtre⁸¹⁵.

Si la publication des données suscite des résistances, la dynamique de comparaison est toutefois lancée. Les données sont actualisées chaque année, ce qui fait dire à notre interlocuteur : « on arrivait tant bien que mal tous les trois ans à renouveler la base dans son ensemble. Ça faisait partie du cahier des charges de la donnée, que ce soit disponible pour tous les départements. Et donc une étude uniquement régionale Aquitaine n'avait aucun intérêt ».

⁸¹⁴ Entretien avec Sébastien Keiff, *op. cit.*

⁸¹⁵ *Ibid.*

La question de la comparaison ne fait pourtant pas l'objet d'un consensus parmi les promoteurs des expériences régionales. Ainsi par exemple, Florence Jany-Catrice et Grégory Marlier ont des conceptions initialement divergentes à ce sujet. La première voit dans la comparaison généralisée des territoires le risque de reproduire l'injonction « néolibérale » à « la comparaison », sans tenir compte des situations de départ pourtant hautement inégales des territoires (*cf. supra*).

Grégory Marlier quant à lui voit d'un œil relativement positif la possibilité d'une comparaison. Ici encore, sa position d'« économiste d'administration » (Lebaron 1997), d'acteur opérationnel de la planification territoriale explique sa préférence pour le dispositif. Il nous explique ainsi que c'est la comparaison entre régions qui crée l'incitation à repenser les politiques publiques locales et la production d'un nouveau référentiel. Pour lui par exemple, la démarche entreprise dans les Pays de la Loire, en cherchant à produire des données au plus proche des conceptions exprimées par les citoyens, a peu de chance de contribuer à l'émergence d'un nouveau référentiel d'action publique :

Ils étaient partis d'une feuille blanche, sur différentes thématiques. Mais ils partaient là aussi... la difficulté c'est que les indicateurs les plus souvent mis en avant n'étaient pas forcément ceux qui étaient calculés : ce qui a créé par mal de frustration chez les participants, qui se demandaient : à quoi tout ça va servir ? C'est important les référentiels pour qu'il y ait une valeur d'usage importante. Si on veut une appropriation collective, il faut qu'il y ait des référentiels⁸¹⁶.

La majorité des indicateurs produits à l'issue de la démarche n'étant pas renseignés pas la statistique publique, ils ne permettent pas de comparaison avec les autres territoires, signe pour l'économiste qu'ils ne parviendront pas à créer une quelconque incitation à transformer les politiques publiques.

Dans la métropole grenobloise, les deux logiques se combinent, via le recours à des indices qui ne sont pas directement issus de la comparaison entre territoires. Si la volonté de se comparer est effectivement présente au départ avec IBEST, afin notamment de crédibiliser la démarche⁸¹⁷ (*cf. supra* au sujet d'ISBET en Bretagne), cette dimension-là est

⁸¹⁶ Entretien avec Grégory Marlier, *op. cit.*

⁸¹⁷ En effet, comme le rappelle Fiona Ottaviani, l'une des ambitions du projet IBEST est de se rendre légitime aux yeux des élus de la métropole grenobloise. Elle prend appui sur l'exemple de l'indicateur ISBET dans la région Bretagne qui n'a pas su convaincre les élus locaux et a rapidement été délaissé par la collectivité territoriale.

progressivement jugée secondaire, contrairement à l'intuition de Grégory Marlier à ce sujet.

Ainsi que nous l'explique Fiona Ottaviani :

On a gardé cette dimension de comparaison. Elle a été quelquefois utile, mais en fait on s'est rendu compte que ce n'était pas le plus utile et qu'il y avait un enjeu beaucoup plus fort — notamment dans les discussions participatives — à aller vers une construction en termes de seuil. Ce qui fait que sur la construction des indices on n'est pas sur une méthode de normalisation comparative c'est-à-dire que ce n'est pas la valeur observée la plus haute qui va à 100 et la plus basse à 0 — ça c'est très comparatif, au moins au sein d'un sous-ensemble territorial. Mais notre enjeu ce n'était pas ça, c'était comment à partir des méthodes choisies on intègre les concepts définis collectivement notamment de soutenabilité : du coup le 100 ici c'est un seuil. Par exemple ça peut être des seuils physiques, parce qu'il y a une réintroduction d'indicateurs administratifs pour certaines dimensions physiques⁸¹⁸. Ou alors des seuils pour dire qu'on ne peut pas atteindre un niveau de santé à 100 % sur un territoire, mais on peut faire en sorte que toute personne en mauvaise santé puisse avoir accès aux soins. La question des seuils renvoie à la question : qu'est-ce qu'il y a assez ? Qu'est-ce qui est soutenable d'un point de vue collectif ?⁸¹⁹

Dès lors, le mode de calcul spécifique des indices de référence dans le cas de la métropole grenobloise donne la possibilité d'aller au-delà de la simple comparaison entre les situations des différents sous-ensembles territoriaux. Ce ne sont pas les valeurs observées les plus hautes et basses qui bornent les indices (de 0 à 100) suivant une méthode de normalisation comparative, mais des seuils définis dans l'absolu : des limites physiques écologiques à ne pas dépasser (limites écosystémiques, émissions de gaz à effets de serre) ou des seuils sociaux « plancher » comme dans le cas de l'accès aux soins par exemple. Dans une présentation en ligne des travaux autour d'IBEST, Fiona Ottaviani propose une comparaison avec la représentation graphique proposée par l'économiste Kate Raworth (Raworth 2012, 2017)⁸²⁰. Dès lors, la fonction ici attribuée aux indices permet de dépasser la comparaison entre territoires à un instant T, et offre une perspective de dépassement des modes de comparaisons d'un même territoire à plusieurs instants, pour encourager à envisager la progression par rapport à des seuils fixés suivant des critères exogènes.

Différentes conceptions de la comparaison coexistent donc et opposent les personnes qui portent les projets locaux de mise en œuvre d'indicateurs alternatifs. Néanmoins, qu'il s'agisse de comparaison synchronique de plusieurs territoires à un instant T ou de

⁸¹⁸ De ce point de vue, on observe que la conception de la soutenabilité qui sous-tend le travail autour d'IBEST est forte. Elle renvoie à la possibilité d'introduire des seuils physiques de limites écologiques à ne pas dépasser que suggérait Claude Henry dans le cadre de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi.

⁸¹⁹ Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

⁸²⁰ Dans *Doughnuts Economics*, celle-ci propose de concevoir le domaine économique comme compris entre deux types de seuils, un plancher social de limites en dessous desquelles le système économique n'est pas socialement juste, et un plafond écologique de limites au-delà desquelles l'activité économique n'est plus soutenable à long terme et entraîne une dégradation de la biosphère.

comparaison diachronique d'un même territoire à deux moments différents de son évolution, l'idée de progression est commune : les indicateurs servent à rendre compte d'une situation, qu'il s'agisse d'alerter ou d'encourager, et permettent d'envisager les actions à mener localement en termes de politiques publiques. De ce point de vue, la comparaison agit comme un facteur d'institutionnalisation et contribue à l'émergence d'un référentiel d'action publique alternatif. Plus encore qu'un tel processus, c'est néanmoins le rôle des collectifs d'acteurs que soulignent nos interlocuteurs dans les collectivités territoriales.

3° L'émergence de collectifs d'acteurs comme facteur d'institutionnalisation : la stabilisation d'un réseau sociotechnique ou les « effets diffus » des indicateurs

La question de l'institutionnalisation ne trouve pas de réponse complète à travers le passage à des instances collectives telles que l'ARF ou l'ADF ni à travers les dispositifs comparatifs. Elle interroge pourtant les différents promoteurs d'indicateurs alternatifs dans les collectivités territoriales que nous avons rencontré. Cette question est même celle à laquelle ils nous renvoient continuellement et qui semble les intéresser le plus. Tous convergent vers l'idée que c'est par la production d'outils de diagnostic autonomisés de la sphère politique que les indicateurs acquièrent une forme de permanence à l'échelle des collectivités.

C'est d'abord le risque d'oubli et de remplacement auquel expose l'alternance politique que Grégory Marlier met en avant. Ainsi, il nous explique :

Quand la région a fusionné et qu'il n'y avait plus de représentant de notre ancien exécutif de gauche et écologiste, tous ces travaux ont été tout simplement bazarés et oubliés. Pas du fait des services. Mais ce n'était pas la culture du nouveau président de région [Xavier Bertrand] : pour lui tout ça c'était un peu du temps perdu. Donc du coup il a dû rester des formes d'atavisme dans les services, mais c'est une politique qui n'est plus portée du tout en région Hauts de France. Dans les services peut-être, mais pas plus que ça. Ça a été stoppé là où c'était arrivé⁸²¹.

En 2015, la réforme des découpages régionaux est actée sous la présidence de François Hollande. Plusieurs régions fusionnent pour donner naissance à l'entité Hauts-de-France, notamment les régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie. Suite à ce renouvellement, des élections régionales se tiennent qui mettent un exécutif de droite à la tête de la collectivité

⁸²¹ Entretien avec Grégory Marlier, *op. cit.*

territoriale, avec à sa tête Xavier Bertrand, affilié au parti Les Républicains (LR). Celui-ci nous est décrit comme n'ayant pas d'intérêt pour la démarche entreprise par le précédent exécutif de la région Nord-Pas-de-Calais, considérant que « c'était un peu du temps perdu ». Si les outils développés précédemment sont toujours utilisés par « les services » de la région, c'est-à-dire les fonctionnaires et agents territoriaux en charge des questions techniques, et donc confrontés à l'usage des outils qui ont été produits (cartes, indicateurs de référence, etc.) — l'exécutif ne porte pas le projet qui ne connaît dès lors plus aucun développement particulier à l'échelle de la collectivité. Par contraste, la métropole grenobloise n'a pas connu d'alternance depuis que les travaux autour d'IBEST ont débuté : l'exécutif local reste composé d'élus de gauche et écologistes (à la différence de la région, à droite elle aussi). Fiona Ottaviani nous confie que c'est pour elle le risque principal d'une telle démarche, de n'être portée que par des élus et qu'à la première alternance politique tous les développements de l'outil — voire son usage même — cessent soudainement.

À cette question de l'autonomie par rapport à la sphère politique s'ajoute celle des « entrepreneurs de cause » (Becker 1963, Cobb et Elder 1972, Kingdon 1984, Callon 1986, *op. cit.*)⁸²². En effet, les démarches liées aux indicateurs alternatifs suivent toujours l'initiative de réseaux d'acteurs peu nombreux, mais très engagés. Sébastien Keiff est par exemple l'un des premiers entrepreneurs de cause à circuler entre les collectivités territoriales pour produire des tableaux de bord d'indicateurs dans le cadre des agendas 21, et la dynamique territoriale du département de la Gironde n'aurait sans doute pas été si forte s'il n'y avait pas participé. Cependant, ces dynamiques collectives comportent le risque de cesser subitement dès lors que leurs meneurs s'en dessaisissent.

Le cas particulier des Pays de la Loire est régulièrement mis en avant par nos interlocuteurs. En effet, comme expliqué plus haut, c'est Hélène Combe qui pilotait les différents projets de production d'indicateurs territorialisés et notamment l'expérimentation menée auprès des citoyens pour identifier les richesses du territoire. Son décès porte un coup définitif à l'initiative. Ainsi que nous l'explique Céline Whitaker, la liste des indicateurs correspondant aux richesses identifiées a bel et bien été publiée, mais aucun processus n'y a

⁸²² Pour un retour sur la notion et l'évolution de ses usages en sciences sociales, voir Bergeron, Castel et Noguez 2013.

fait suite afin de rassembler les données statistiques nécessaires à produire véritablement de tels indicateurs. Ainsi que le formule Fiona Ottaviani :

Ce sont des questions de fond, ça aussi. Comment faire en sorte que... du point de vue associatif on a des membres porteurs, mais le jour où ils ne sont plus là tout s'écroule. Pour IBEST durant la deuxième phase en 2017-2018 on s'est demandé : comment faire en sorte que justement ce soit quelque chose qui vive en dehors du cercle qui est le plus moteur ? Comment on va plus loin, notamment dans l'autonomisation de l'outil ?⁸²³

Pour la chercheuse, la clef de la diffusion des indicateurs alternatifs réside dans l'extension du cercle des personnes qui participent à leur production. Ainsi qu'elle nous l'explique, le processus de recoupement des premiers ensembles de données, de production des questionnaires d'enquête, de passation des premiers questionnaires, puis de production des indicateurs à chaque fois fait l'objet de « négociations » entre les différents comités en charge de superviser le développement de l'outil. L'économiste nous dépeint un fonctionnement en cercles sécants : au premier cercle des professionnels des politiques publiques qui avaient imaginé un nouvel instrument pour identifier la richesse des quartiers populaires de la métropole, s'ajoutent le cercle des pourvoyeurs de données, notamment associatifs, puis le cercle des élus et administrateurs des collectivités territoriales en charge du pilotage de l'initiative, le cercle des chercheurs qui en établissent le cadre théorique et le cercle des citoyens sur lesquels les questionnaires vont être testés. Autrement dit, un nombre important d'acteurs issus d'espaces sociaux variés participent au processus de production de l'outil IBEST.

Pour reprendre le terme employé par Grégory Marlier au sujet de la conférence citoyenne menée dans le Nord-Pas-de-Calais en 2009, à chaque fois que des indicateurs sont confrontés à un nouveau public, c'est leur « valeur d'usage » qui augmente : autrement dit, leur usage n'en sera que plus important et légitime aux yeux de ceux qui s'en saisissent. Dans le cas de la métropole grenobloise, cette multiplication des cercles d'usagers semble particulièrement efficace dans la mesure où notre interlocutrice précise elle-même qu'elle n'a pas conscience de tous les usages qui sont faits de ces indicateurs (*cf. supra*).

D'un point de vue théorique, les notions de réseau sociotechnique et d'intéressement permettent de décrire ce mécanisme. Dans le cas de la métropole grenobloise, on observe une extension du réseau des acteurs mis en contact avec les indicateurs alternatifs : le réseau

⁸²³ Entretien avec Fiona Ottaviani, *op. cit.*

sociotechnique comprenant les indicateurs comme les personnes se consolide progressivement. La notion d'intéressement permet de montrer que la raison de leur adhésion provient en premier lieu de l'intérêt qu'ils trouvent à l'usage de ces outils. Ceux-ci constituent une ressource de connaissance du territoire qu'ils vont considérer comme utile et qui va les pousser à donner une existence à l'outil, y compris en l'insérant dans des dispositifs d'action publique variés.

Le réseau d'acteurs mobilisés en faveur des indicateurs alternatifs porte ces derniers auprès des diverses instances représentant les collectivités territoriales dans l'espoir d'en transformer le référentiel d'action publique. En généralisant des outils de comparaison, ils tentent de faire des indicateurs un « point de passage obligé » (Callon 1986) des politiques publiques. En enrôlant divers types d'acteurs, ils cherchent à parer au risque de voir s'écrouler leur projet après une éventuelle alternance politique. Ce faisant, ils suivent diverses voies parallèles pour chercher à institutionnaliser l'usage des indicateurs alternatifs. S'ils y parviennent en partie, certaines propriétés des indicateurs alternatifs les rendent inutilisables aux acteurs publics pour certaines tâches, et notamment l'évaluation des politiques publiques. Si leur usage se routinise dans certaines collectivités territoriales, c'est donc plus au titre d'outils d'observation territoriale.

B – Les indicateurs alternatifs, un outil d'observation territoriale plus que d'évaluation des politiques publiques

Les indicateurs alternatifs émergent progressivement à l'échelle des collectivités territoriales. Néanmoins, leur usage ne va pas de soi. Ainsi par exemple, ceux-ci ne permettent pas de réaliser une véritable évaluation des politiques publiques locales : ils se présentent plutôt comme une « grille de lecture problématisée » (Grégory Marlier) des « situations » (Sébastien Keiff) propres à chaque région (1). Par ailleurs, les agents de l'ARF estiment que le chevauchement des compétences des collectivités territoriales et le manque de données territorialisées ne permettent pas véritablement d'avoir un usage des indicateurs autre qu'au titre d'indicateurs de contexte, l'évaluation étant à ce stade hors de leur portée (2). Enfin, la question de la formation des agents locaux à la production et à l'usage de

données est également en jeu, dans la mesure où celle-ci est inégalement distribuée sur le territoire (3).

1° Plus qu'une description de contexte, mais moins qu'une évaluation : des indicateurs de « situation » qui offrent une « grille de lecture problématisée »

Lorsque nous lui demandons si les indicateurs produits dans le cadre du département de la Gironde ont été utilisés pour réaliser des évaluations de politiques publiques locales, Sébastien Keiff nous explique :

Les indicateurs n'ont pas été créés pour faire de l'évaluation des politiques publiques. Certaines ont été menées parce que les indicateurs disaient quelque chose de la situation du territoire. Mais les indicateurs ne font que dire la situation à un moment sur un territoire donné. Ce sont des indicateurs d'état, pas des indicateurs opérationnels qui disent le résultat d'une opération. Ce sont des indicateurs qui disent voilà ce que c'est que l'état de la richesse, de la nature. Ils ne pourront pas intervenir dans l'évaluation des politiques publiques, mais ils pourront donner une alerte sur des thématiques — ou illustrer une politique publique en la confrontant avec la réalité d'une situation. Par exemple on peut avoir une politique publique dont le résultat est très satisfaisant, mais en même temps les indicateurs nous disent que la situation a continué de se dégrader⁸²⁴.

Pour Sébastien Keiff, les indicateurs peuvent alerter sur l'état d'un territoire, donner des informations contextuelles sur celui-ci, mais n'ont pas pour objectif d'évaluer le résultat d'une politique publique donnée.

De la même manière, Grégory Marlier au sujet de l'évaluation des politiques publiques locales nous explique que dans certains cas des indicateurs de contexte peuvent être utilisés pour montrer la transformation ou l'absence de transformation d'un territoire⁸²⁵, mais que les indicateurs alternatifs n'ont pas cette vocation à proprement parler. En revanche, ceux-ci ont une valeur supérieure à celle des simples indicateurs de contexte habituellement utilisés dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. En effet, ceux-ci offrent un regard plus analytique sur l'état du territoire. Ils fournissent notamment « une grille de lecture renouvelée des inégalités territoriales », nécessaire afin que la collectivité puisse produire un

⁸²⁴ Entretien avec Sébastien Keiff, *op. cit.*

⁸²⁵ Il nous donne pour exemple le cas de l'implantation du Louvre-Lens, destinée à revitaliser l'ancien bassin minier, mais dont les indicateurs réunis permettent de constater qu'il n'a pas modifié les dynamiques d'emploi locales, dans la mesure où les emplois pourvus ont pour l'essentiel bénéficié à des personnes vivant en dehors de la localité en question.

diagnostic juste des situations sociales sur le territoire et engager des politiques publiques adaptées. Ainsi que nous l'explique Grégory Marlier :

C'est l'usage le plus innovant, ou du moins ça l'était il y a quelques années, mais aujourd'hui c'est le plus stabilisé : la partie diagnostic pour avoir la bonne grille de lecture pour les inégalités territoriales, voir les domaines dans lesquels il doit y avoir de l'action publique. Donc le rôle de l'indicateur est de mieux prendre en compte l'environnement dans lequel les politiques régionales sont menées. Ce sont un peu des indicateurs de contexte, mais sous la forme d'une grille de lecture problématisée⁸²⁶.

Il s'agit donc pour la région d'avoir ce que l'économiste nomme une « grille de lecture problématisée » du territoire, afin de pouvoir engager sur celui-ci des politiques publiques ciblées et adaptées aux situations. Le caractère problématisé provient en l'occurrence du choix des indicateurs, dont les dimensions sont extérieures à celles des indicateurs économiques traditionnellement adoptés pour évaluer la situation économique d'un territoire.

À l'échelle des collectivités territoriales, les indicateurs alternatifs ne sont pas présentés par ceux qui les ont portés comme des outils d'évaluation des politiques publiques, mais comme des instruments permettant une comparaison des situations territoriales suivant une grille de lecture problématisée. Ce statut particulier des indicateurs les rend inexploitable dans une optique d'évaluation des politiques régionales — ainsi que nous le découvrons lors des entretiens que nous réalisons auprès des agents de l'ARF.

2° Évaluation des politiques régionales et imputation causale : l'enchevêtrement des compétences

Lorsque nous abordons la question de la coopération nouée entre la région Nord-Pas-de-Calais et l'ARF autour des indicateurs alternatifs, Grégory Marlier nous renvoie vers Jérémie Pierre-Nadal avec lequel il a collaboré dans le cadre de ce partenariat. Nous rencontrons celui-ci dans les locaux parisiens de l'ARF (aujourd'hui Régions de France), face au pont de Bir-Hakeim. Régions de France se présente comme une structure qui représente l'ensemble des régions françaises et fonctionne à travers les conseils d'administration des présidents de régions : ceux-ci fixent la ligne et les orientations de la structure. Une vingtaine de personnes contribue ainsi à deux missions : « l'échange de bonnes pratiques entre les régions, l'échange

⁸²⁶ Entretien avec Grégory Marlier, *op. cit.*

d'expertise » et le « plaidoyer en faveur du fait régional [...] lorsqu'il y a des négociations avec le parlement, avec le gouvernement »⁸²⁷. Notre interlocuteur est quant à lui en charge de l'observatoire des politiques régionales : ce dernier n'a pas développé un outil statistique propre, mais a pour vocation d'analyser les données auxquelles il accède afin d'alimenter les stratégies de politiques régionales. Pour ce faire, il est en lien avec les observatoires de chaque région (directions de l'évaluation, de contrôle, etc.) : fonctions qu'embrasse le terme de « connaissance territoriale ». Ainsi, l'observatoire de Régions de France a vocation à proposer des tableaux de bord pour chacune des politiques régionales entreprises à partir des données et indicateurs que l'organisme construit avec les régions. Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur :

On détermine d'abord au sein de la politique publique suivie ce qu'on a envie de voir, de comprendre. Ensuite avec des groupes de travail spécifiques et techniques on définit les périmètres de chaque indicateur et ensuite on opère la collecte de données, la remontée et la restitution. Là où d'autres indicateurs vont intervenir et notamment la donnée statistique, et plus précisément les données propres à votre sujet, c'est quand on a besoin — nous Régions de France, ou au niveau de l'Observatoire, mais on n'en est pas encore là — c'est quand on a besoin de contextualiser nos politiques publiques. Parce que nous notre observatoire c'est un observatoire des politiques régionales, ce n'est pas un observatoire des régions⁸²⁸.

Autrement dit les indicateurs alternatifs qui découlent des partenariats avec la région Nord-Pas-de-Calais — soit les trois indicateurs synthétiques que sont l'ISS, l'IDH et l'Empreinte écologique, ainsi que les 22 indicateurs de contexte de développement durable — ne sont en réalité pas utilisés par l'Observatoire de Régions de France à d'autres fins que celle de contextualiser les politiques publiques régionales. Notre interlocuteur nous explique ainsi : l'« IDH pour nous c'est parlant, mais ça n'illustre pas, ça n'est pas déterminant pour savoir quelle est l'influence d'une action régionale ».

Le problème est en tout premier lieu un problème d'imputation causale, lié à l'enchevêtrement des collectivités territoriales. Si une politique publique menée par la région semble fonctionner à l'échelle d'un territoire donné, comment discerner son influence par rapport à celle du département ou de l'État ? A fortiori, l'enjeu se complexifie dans la mesure où les compétences des collectivités territoriales sont fragmentées. Notre interlocuteur nous donne l'exemple de l'emploi : l'État met en place des politiques de retour à l'emploi, mais ce sont les régions qui ont la compétence liée à la formation professionnelle, de même que la

⁸²⁷ Entretien avec Jérémy Pierre-Nadal, fonctionnaire territorial, Paris 15^e, le 13 janvier 2020.

⁸²⁸ *Ibid.*

main sur certaines aides au tissu économique local. Cet exemple de l'emploi nous avait également été donné par Sébastien Keiff pour illustrer la question de la contribution des politiques publiques territoriales à l'évolution d'une situation locale. Ainsi, Jérémy Pierre-Nadal témoigne :

Le message que je peux vous faire passer de manière générale sur la question des indicateurs, c'est : comment on peut les rendre lisibles par rapport à l'action publique. Pour nous c'est un enjeu majeur. Produire un indicateur c'est bien, ça donne une idée de l'évolution d'une situation à un instant T. Mais pour autant après qu'est-ce que vous en faites ? Est-ce que ça vous permet d'engager des réformes ? La complexité institutionnelle française ne nous permet pas de suffisamment lier les indicateurs à des politiques publiques. L'enjeu de la construction d'indicateurs à chaque fois c'est ça : l'indicateur nous donne à voir une situation, mais derrière qu'est-ce qu'on doit faire ? Et c'est là que ça pêche. Est-ce que c'est l'État qui doit agir ? Une collectivité ? Si oui laquelle ? Mais au-delà de ça la revendication de notre structure c'est de clarifier les responsabilités des uns et des autres. Par exemple : on établit le niveau de richesse de telle région. Mais qu'est-ce qui explique que cette région-là a un tel niveau de richesse ? S'agit-il de facteurs structurels ? Ou de l'action publique dans cette région en particulier ? Si on ne peut pas analyser les indicateurs au regard de l'action publique, ça pose de vraies difficultés. C'est un vœu pieux, mais idéalement il faudrait non pas re-brasser les compétences des collectivités, mais que chacune puisse être confirmée dans ses compétences pour éviter les enchevêtrements. Pour être en mesure de dire cet indicateur montre que dans telle ou telle région, ils ont engagé telle politique publique et ça peut expliquer ça se passe mieux ou moins bien que dans telle autre région⁸²⁹.

Résolument tourné vers l'action publique et donc l'évaluation des effets des politiques entreprises, l'Observatoire de Régions de France est systématiquement confronté à l'enchevêtrement des compétences des collectivités territoriales : notre interlocuteur insiste ainsi sur le fait que les indicateurs ne leur sont véritablement utiles que dès lors qu'ils permettent effectivement d'établir l'effet d'une politique publique. Il faut être en mesure de mesurer quels effets correspondent à quelle politique publique, et de distinguer les effets propres de celle-ci des facteurs structurels qui peuvent expliquer l'état du territoire. Dès lors, Jérémy Pierre-Nadal prône une clarification des compétences de chaque collectivité « pour éviter les enchevêtrements ».

Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur, Grégory Marlier avait contribué à un nouveau projet concernant les SRADDET (*cf. supra*). Ceux-ci sont en effet pour partie conçus par Régions de France et intègrent un certain nombre d'indicateurs issus du travail réalisé dans le Nord-Pas-de-Calais. Ainsi, aux 11 objectifs de développement durable locaux établis par la loi NOTRe de 2015 s'ajoute un onzième, qui vise à renseigner le niveau de l'IDH local. Néanmoins, notre interlocuteur précise :

⁸²⁹ Entretien avec Jérémy Pierre-Nadal, *op. cit.*

On en fait pas un outil de pilotage, on en fait simplement un outil qu'on espère pouvoir être utile dans une, deux, trois années aux régions quand justement leurs SRADDET auront pris totalement effet puisque c'est des schémas longs à mettre en œuvre dont les effets sont difficilement lisibles dès les premières années⁸³⁰.

De ce point de vue donc, les SRADDET se présentent comme l'outil intégrant les indicateurs alternatifs le plus utilisé par Régions de France, mais pas pour évaluer les politiques publiques.

L'évaluation des politiques publiques régionales est donc hors de portée de l'Observatoire des Régions de France, du fait de l'enchevêtrement des compétences des collectivités territoriales qui rend illisible l'effet propre des politiques publiques qu'elles entreprennent⁸³¹. C'est en revanche à travers les SRADDET que Régions de France contribue à la mise en œuvre effective des indicateurs alternatifs — plus précisément à l'appui de l'IDH. Ces limites inhérentes à la mise en œuvre des indicateurs alternatifs à l'échelle des collectivités territoriales font écho à d'autres difficultés rencontrées par les agents locaux : le manque de moyens et de compétences des agents territoriaux concernant l'usage et le suivi des statistiques territorialisées.

3° Face à la multiplication des agendas, un manque de moyens et de formation à l'échelle des collectivités territoriales

Outre les difficultés mentionnées ci-dessus, les collectivités territoriales sont également confrontées à des limites en termes de formation de leurs agents à la manipulation des statistiques. Lors d'une présentation de notre sujet de thèse réalisée dans le cadre d'une conférence de l'IHEST (Institut des Hautes Études pour la Science et la Technologie) organisée avec la Région Bretagne sur la question des budgets verts le 25 mars 2021⁸³², nous nous

⁸³⁰ Entretien avec Jérémy Pierre-Nadal, *op. cit.*

⁸³¹ Soulignons toutefois que cet aspect mentionné par notre interlocuteur n'est qu'une dimension d'une problématique bien plus vaste, qui concerne la manière même d'envisager l'évaluation des politiques publiques, les dispositifs mis en place, les méthodologies employées et les agents qui la réalisent. Sur ce sujet, voir Penissat 2012. Pour un exemple de cette façon spécifique d'envisager les effets « purs » des politiques publiques, voir également les travaux d'Antoine Bozio sur le sujet, par exemple Bozio 2014 et Bozio et Grenet 2017.

⁸³² Étant donné les conditions sanitaires et notre éloignement géographique (nous étions en échange à l'Université d'Oxford), nous n'avons pas pu nous y rendre physiquement, ce qui a limité la possibilité d'échanges plus substantiels avec les participants.

sommes trouvé confronté à une fonctionnaire territoriale qui nous demandait, sur le mode de l'interpellation, comment renseigner les différents indicateurs que nous évoquions.

Une triple difficulté était soulignée. D'abord, le manque de formation statistique des agents territoriaux face aux tâches qui leur étaient demandées : collecter l'information statistique, la mettre en forme et l'interpréter n'étant pas chose aisée. Ensuite, le temps nécessaire à la réalisation de ces diverses tâches de structuration de la donnée : un temps alloué à cette tâche spécifique au détriment d'autres occupations, sans que de nouveaux agents territoriaux soient nécessairement recrutés pour la réaliser. Enfin, le manque de disponibilité de la donnée territorialisée est également souligné. Utiliser les données de l'INSEE est moins technique, coûteux et délicat que de recouper des données de provenances diverses, mais se pose alors précisément la question de l'indisponibilité des données à l'échelle des collectivités territoriales, déjà soulignée par Sébastien Keiff (*cf. supra*) et Jérémie-Pierre Nadal.

Fondamentalement, c'est la multiplication des agendas à l'échelle locale, toujours accompagnés d'indicateurs différents, qui rend complexe la tâche pour les agents territoriaux. Ces diverses difficultés mettent en exergue la potentielle déconnexion entre l'émergence d'un agenda revendiqué par les élus d'une collectivité territoriale et la possibilité concrète d'y répondre par la production de données de suivi.

Si plusieurs collectivités territoriales se saisissent de l'enjeu des indicateurs alternatifs avec enthousiasme, leur usage reste néanmoins circonscrit à « la connaissance territoriale ». En effets, les indicateurs ne sont dès le départ pas conçus comme des outils d'évaluation des politiques publiques, mais comme des instruments d'amélioration du diagnostic territorial. Au-delà de ces propriétés liées à la conception même de l'outil s'ajoute la difficulté qu'oppose l'enchevêtrement des compétences des collectivités territoriales : en se recoupant, celles-ci rendent illisible l'effet respectif des différentes politiques publiques entreprises. Enfin, à ces limites dans l'usage de l'outil s'ajoute la double contrainte d'un manque de moyens et de formation de la plupart des agents territoriaux. L'agenda émerge, mais la structure des administrations locales ne lui permet pas toujours de se réaliser pleinement.

Un dernier facteur joue en revanche pleinement dans la diffusion des indicateurs alternatifs et renforce leur capacité à installer de nouveaux référentiels d'action publique : la structuration d'un réseau à la fois local et transnational de praticiens et de chercheurs au sein duquel s'accumule un capital d'informations et d'expériences relatives à la mise en œuvre locale des indicateurs alternatifs. Le Forum International pour le Bien-Vivre, dont la première édition s'est tenue en 2018, participe à cette structuration.

C — Un « monde » d'alternatives : le Forum International pour le Bien Vivre ou l'occasion de regrouper les spécialistes des indicateurs alternatifs

Le Forum International pour le Bien-Vivre se tient pour la première fois à Grenoble en 2018. Cet événement permet d'embrasser la diversité des acteurs participant à la diffusion des indicateurs alternatifs comme des conceptions alternatives du bien-être et du développement (1). Les spécialistes des indicateurs occupent une place prédominante durant l'événement, avec l'opportunité de présenter leurs outils de mesure à un auditoire nombreux : ces présentations permettent de saisir les clivages qui traversent la configuration que forment ces spécialistes, notamment autour de la question de l'expertise (2). Cet événement se présente également comme une occasion de densifier le réseau des acteurs — élus et chercheurs, praticiens des politiques publiques comme du monde associatif — portant les indicateurs alternatifs à diverses échelles, notamment au sein des collectivités territoriales. Dans ce cadre, un capital d'information et d'expériences relatives aux indicateurs s'accumule, mobilisable par chacun d'entre eux (3).

1° Un « monde » d'alternatives : indicateurs alternatifs et politiques du bien-vivre

D'un point de vue analytique, le Forum International pour le Bien-Vivre se présente comme un « monde » (Becker 1982 *op. cit.*). Différents acteurs de professions, couleurs politiques et catégories socio-professionnelles différentes s'y retrouvent pour échanger sur un socle commun. Cet ensemble d'acteurs se caractérise par une « vision du monde » commune, caractérisé par le désir d'alternatives : d'indicateurs alternatifs, de politiques publiques alternatives, de pratiques associatives alternatives. Une tonalité commune anime

les différentes interventions : si le terme « altermondialisme » est peu évoqué, on le trouve en filigrane de nombreuses prises de parole.

Le Forum est organisé à Grenoble entre le mercredi 6 et le vendredi 8 juin et présente pour nous l'intérêt de l'observation participante : il regroupe les acteurs ayant promu le « bien-vivre » à travers diverses expériences en France et à l'étranger, mais propose également en parallèle un colloque scientifique tout au long des trois journées. Nous postulons donc à ce dernier, au titre de notre recherche sur les indicateurs alternatifs. Notre proposition de communication est acceptée et le 5 mai 2018 nous nous rendons donc à Grenoble en train depuis Paris. Nous avons tenu un carnet d'observations dans lequel nous avons consigné nos notes prises lors des conférences auxquelles nous participons, de même que le nom des personnes que nous avons rencontrées et les thèmes que nous avons abordés — le tout dans un style « télégraphique » puisque nous n'avions que très peu de moments libres pour rédiger un véritable texte à partir de ces notes.

L'événement se déroule dans les locaux de l'université de Grenoble. Il est organisé par plusieurs collectivités territoriales — Grenoble-Alpes métropole et la Ville de Grenoble — en partenariat avec l'Université de Grenoble, avec le CCFD⁸³³ et avec le FAIR. On retrouve donc à l'origine de cet événement le réseau d'acteurs qui ont mené à bien le projet IBEST (*cf. supra*), mais également l'association CCFD très présente internationalement et surtout le FAIR. L'association trouve là une occasion de réunir ses membres et de réinvestir la thématique des indicateurs alternatifs dans un événement public.

L'événement présente une double tonalité à la fois internationale et politique, mais également scientifique. Internationale et politique d'abord, puisque le déroulement des journées s'appuie également sur le réseau transnational d'acteurs mobilisé par le CCFD, association très présente à l'étranger et qui s'appuie sur les expériences d'acteurs locaux — en l'occurrence les expériences relatives au « bien-vivre ». Scientifique ensuite, puisque le colloque accompagne le déroulement général de l'événement d'une part, et d'autre part

⁸³³ Le CCFD-Terre Solidaire fait partie des plus importantes ONG françaises de développement international. Initialement confessionnel, le Comité Catholique contre la Faim est créé en 1961 pour lutter contre la famine. La notion de développement est intégrée à l'acronyme en 1966. Dès le départ, l'association fonctionne en collaboration avec des organisations locales paysannes, soutient les mouvements populaires dans les pays concernés (Mouvement des paysans sans terre au Brésil par exemple), ainsi que différentes initiatives de développement (microcrédit, commerce équitable) et de coordination internationale (Forum Sociaux Mondiaux).

parce qu'un grand nombre des conférences organisées dans le cadre du forum consistent à présenter des indicateurs alternatifs (Nouveaux Indicateurs de Richesse, IBEST, SPI, BLI de l'OCDE, etc.) ou présente un caractère technique prononcé. La matinée de plénière incarne bien la double inspiration du Forum : trois expériences internationales autour du bien-vivre y sont présentées dans une première séquence et la recherche scientifique sur les indicateurs alternatifs est ensuite mise à l'honneur par l'intervention de Florence Jany-Catrice.

Encadré n° 5.11 : La question de la langue

Notre propre présentation se tient durant le premier jour du colloque scientifique qui accompagne l'événement. Initialement, ma présentation était prévue en anglais, pour accompagner celle de l'autre chercheur qui me suit dans l'ordre des prises de parole, Jochen Dallmer. Plusieurs mains se lèvent au début de la séance pour demander que je parle en français dans la mesure où l'essentiel de l'auditoire est francophone. Je m'exécute donc, et traduis mon texte au fur et à mesure⁸³⁴. J'espérais prendre de plus amples notes sur la suite de la séance, car Jochen Dallmer présente un travail de recherche sur les indicateurs de qualité de vie en Allemagne (cf. chapitre précédent)⁸³⁵. Celui-ci s'exprime en anglais : lorsqu'il démarre sa présentation, l'un des membres de l'auditoire se lève bruyamment et quitte la salle en s'exclamant qu'il ne voit pas pourquoi un événement se déroulant en France devrait être suivi en anglais. Pierre Le Quéau suggère que les personnes qui ne parlent pas anglais se regroupent autour de celles qui le parlent couramment pour que ces derniers fassent une traduction simultanée. Ici encore je m'exécute, mais les notes que je prends sont dès lors plus succinctes que ce que j'avais prévu.

L'événement s'ouvre par une conférence à trois voix sur le thème « Vers un monde plus juste et soutenable : impasses écologiques et sociales du monde actuel ». Le caractère international du Forum est affirmé dès cette première intervention. Deux prises de parole sont animées par Bernard Salamand, directeur de Ritimo⁸³⁶ et ex-président du CRID⁸³⁷. Pablo

⁸³⁴ Sans entrer dans le détail de ma propre prise de parole, je mentionne la cadre théorique de ma thèse, le lien entre indicateurs, catégories et institutions, ainsi que le rôle de la sociologie dans le fait de révéler les rapports de force qui président à la mise en œuvre des indicateurs : j'évoque le cas d'étude de la loi Sas (cf. chapitre suivant) et conclue sur la valeur sociale du chiffre et la réflexion sur le pouvoir des indicateurs d'étendre ou au contraire de réduire le débat démocratique. Suite à ma présentation, je réponds à un certain nombre de questions venant du public, notamment relatives à la définition des nouveaux indicateurs de richesse et au contenu ainsi qu'aux effets de la loi Sas. Dans l'intervalle entre ma présentation et celle du chercheur allemand, une personne de l'assistance vient me trouver pour me demander quels travaux de Pierre Bourdieu (que je mentionne durant ma présentation au sujet de la lutte pour « le monopole des principes de vision et de division » [Bourdieu 2015]) je lui suggère de lire : je le renvoie aux deux ouvrages publiés en 2015 à partir des cours qu'il a donnés au Collège de France (*ibid.*).

⁸³⁵ Plus précisément, son travail porte sur le faible usage que font les Länder comme l'État fédéral des indicateurs de qualité de vie produits par l'office allemand de la statistique. On retrouve les éléments de sa présentation dans son ouvrage *Glück und Nachhaltigkeit: Subjectives Wohlbefinden als Leitmotiv für nachhaltige Entwicklung* (Dallmer 2020). Traduction de l'auteur : Bonheur et durabilité : le bien-être subjectif comme leitmotiv du développement durable.

⁸³⁶ Réseau d'organisations agissant en faveur de la solidarité internationale, dans une perspective altermondialiste revendiquée et faisant une place toute particulière à l'expression citoyenne.

⁸³⁷ Centre de Recherche et d'Information sur le Développement. Cette organisation se présente comme un réseau de plateformes citoyennes engagées en faveur de l'altermondialisme.

Solon prend d'abord la parole, activiste et ambassadeur de la Bolivie auprès des Nations Unies entre 2009 et 2011, à l'origine de la déclaration de la reconnaissance du droit international à l'eau et de la « journée internationale de la Terre-Mère ». Puis vient le tour de Vivian Labrie, la sociologue québécoise à l'origine de l'expérience du « Parlement de la rue » qui a donné lieu au PID. Ce même schéma est reproduit durant les deux plénières suivantes, le mercredi soir et le jeudi. L'intervention du mercredi s'intitule « Inspirations : autres modèles, autres boussoles ». Y participent Freddy Ehlers, candidat à la présidentielle équatorienne en 1996 et 1998, ministre du Tourisme entre 2010 et 2013 et « Secrétaire d'État pour la construction de la société du Bien vivre⁸³⁸ » entre 2013 et 2017 dans le gouvernement de Rafael Correa ; Jenito Santana éducateur et militant au sein de l'ONG KSI au Timor-Leste ; Patrick Viveret ; Wallapa Van Willenswaard à l'origine du « Mouvement des Marchés Responsables » en Thaïlande, qui agit à travers toute l'Asie ; Methode Gundidza, militant pour la souveraineté alimentaire et notamment l'usage des semences traditionnelles au sein de l'association *Earthlore* au Zimbabwe et en Afrique du Sud. La prise de parole est animée par Peggy Pascal, directrice du plaidoyer au CCFD-Terre Solidaire. La troisième plénière du jeudi, intitulée « De la croissance au bien vivre : comment porter un changement de cap ? » regroupe Dasho Karma Ura, qui a travaillé douze ans au ministère de planification du Bhoutan avant de devenir directeur du Centre d'études pour le Bhoutan (CBS) : il mène l'enquête sur le Bonheur National Brut du pays et produit les rapports d'analyse⁸³⁹ ; Jesús Sanz, conseiller au secrétariat général de la présidence en Équateur, responsable du *Buen Vivir* et conseiller du ministre du Développement social ; Jose Alberto « Pepe » Mujica Cordano, ancien Président de l'Uruguay entre 2010 et 2015. La prise de parole est animée par Philippe Frémeaux, éditorialiste du

⁸³⁸ Dans le cadre de la dynamique politique de gauche qu'a connue l'Équateur, la notion de bien-vivre (*buen vivir*) a fait l'objet d'une appropriation politisée valorisant les dimensions de qualité de vie, d'égalité et de soutenabilité qu'elle recouvrait. Celle-ci est par exemple distinguée du progrès économique, du bien-être et du développement par Freddy Ehlers et présentée comme une forme d'harmonie avec la nature, la société et soi-même.

⁸³⁹ L'expérience du Bhoutan a suscité une forte attention médiatique et fait l'objet d'un voyage d'études de plusieurs membres du FAIR ou affiliés, telles Céline Whitaker et Éva Sas. Dans le cadre du Forum International pour le Bien Vivre, les travaux réalisés au Bhoutan et notamment autour de l'indice du BNB (Bonheur National Brut) font l'objet d'une présentation qui réunit Jigme Phuntsho du *Center for Bhutan Studies*, Dorine Van Norren de l'université de Tilburg, Sonam Tashi, professeur associé à l'université royale du Bhoutan, et Isabelle Cassiers, de l'Université Catholique de Louvain. De façon plus anecdotique, l'expérience du Bhoutan et le BNB sont généralement les toutes premières références qui sont évoquées lorsque nous expliquons notre sujet de thèse à des interlocuteurs extérieurs au monde universitaire.

journal Alternatives économiques et alors Président de l'Institut Veblen⁸⁴⁰. Assistent également à la prise de parole Éric Piolle, maire de Grenoble, Claus Habfast, vice-président délégué à l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation et l'international de Grenoble-Alpes métropole et Patrick Levy, président de l'Université de Grenoble.

L'événement se présente donc comme un tour d'horizon mondial et politisé des approches du bien-vivre et des mobilisations citoyennes et associatives en matière sociale et environnementale, dans une perspective altermondialiste et écologiste. Il s'agit de l'une des deux lignes directrices de l'événement, qui a le mérite de mettre en évidence la dimension politique de la réflexion d'ensemble : l'autre touche aux indicateurs alternatifs, dont les représentants sont très nombreux et variés — membres de collectivités territoriales, d'organisations internationales et chercheurs pour l'essentiel. Cependant, ce monde alternatif est polarisé, notamment autour de la question de l'expertise.

2° Un monde alternatif polarisé : controverses sur l'expertise entre spécialistes des indicateurs alternatifs

Au cours du Forum International pour le Bien Vivre s'expriment divers spécialistes des indicateurs alternatifs. Parmi ceux-ci, on retrouve d'abord des économistes promouvant des démarches participatives de production d'indicateurs (*cf. supra*). Néanmoins, d'autres chercheurs s'expriment, notamment des représentants d'organisations internationales issus de l'OCDE, du *Joint Research Center* de la Commission européenne et du *Social Progress Imperative*, qui ne partagent pas nécessairement la démarche : des prises de position opposées sont formulées, notamment relatives à la question de l'expertise. Ces clivages découlent de la diversité des expériences de production d'indicateurs.

Suite à la séance d'ouverture de la première réunion plénière organisée dans le cadre du Forum, Florence Jany-Catrice est invitée à prendre la parole face à l'ensemble des participants pour exposer ses recherches sur la thématique des nouveaux indicateurs de richesse. Elle débute sa présentation en mentionne le pouvoir mystificateur des chiffres et —

⁸⁴⁰ L'institut Veblen est un *think tank* français fondé en 2010 qui promeut l'idée de transition écologique. Le nom fait référence à l'économiste et sociologue américain Thorstein Veblen, concepteur des notions de « consommation ostentatoire » et de « classe des loisirs ». Au départ, l'institut est dirigé par Philippe Frémeaux, puis co-dirigé par Aurore Lalucq, aujourd'hui députée européenne, avant que Dominique Méda en reprenne la direction.

reprenant une expression de Dominique Méda — le « coup de force » de l'économie dans la définition communément admise de la richesse (cf. chapitre 1). Elle souligne ensuite la position des experts et spécifiquement des économistes dans la définition des chiffres, le pouvoir symbolique de ceux-ci, et le fait que ceux que prône l'économie orthodoxe justifient et encouragent le productivisme et le consumérisme. De ce fait, il s'agit d'un instrument de « pouvoir-savoir », explique-t-elle en reprenant le terme de Michel Foucault (Foucault 2003 [1975]) : l'économie orthodoxe n'interroge ni le nombre de SDF au sein de la population ni le nombre de *burn-out* parmi les employés, et plus généralement ne s'intéresse pas à la couverture des besoins humains. Elle interroge ensuite ce qu'elle nomme la quantophrénie qui caractérise l'époque (Jany-Catrice 2012), qui offre de nouvelles visions de l'économie, mais fait également courir le risque de la récupération des chiffres. Elle conclut à la nécessité d'une « éthique du chiffre » à développer pour faire faire à un triple enjeu : d'une part le risque que la réflexion sur les indicateurs ne soit confinée à un univers d'experts à la légitimité internationale, avec la « tentation du langage de la monnaie » ; ensuite la démarche consistant à sonder les individus pour obtenir leur avis, sans qu'ils en aient nécessairement sur tous les sujets (Bourdieu 1973) ; enfin l'enjeu délibératif : l'élaboration démocratique et délibérative des indicateurs constitue une forme d'« *empowerment* » et permet de répondre à la question « qui compte ? » : c'est tout l'enjeu du « *statactivism* » (Bruno, Didier et Prévieux 2014). Elle propose cinq pistes pour cadrer ce qu'elle nomme cette éthique du chiffre : encourager la co-construction des nouveaux indicateurs de richesse par des expériences « artisanales », avec l'idée que l'inclusivité des participants importe et permet de « compter autrement » ; multiplier les expériences pour contester les « boussoles » existantes et en inventer de nouvelles ; animer d'autres politiques publiques grâce à ces indicateurs alternatifs, notamment dans les collectivités territoriales ; proposer un nouvel imaginaire non-universaliste, en ne cherchant pas la comparabilité à tout prix ; ne pas chercher à « tout compter ». Elle conclut son intervention en citant Alain Desrosière : les chiffres ne sont ni méchants ni bons (Desrosières 2012).

Le ton affiché d'emblée dans le cadre du Forum est donc volontiers critique. Néanmoins, des points de vue divers et opposés s'expriment dans le cadre des tables rondes organisées après les séances plénières. L'une d'entre elles en particulier voit se confronter deux prises de position quant au choix des indicateurs alternatifs à promouvoir. Elle se tient

le jeudi matin et porte sur le thème « Indicateurs en action et échelles de territoires : comment passer de l'observation au pilotage ? ». Le programme de la conférence mentionne la présence des « 17 expériences locales de constructions d'indicateurs « alternatifs » présentes au forum » et expose trois questions : le dialogue entre global et local (notamment au regard des enjeux de comparaison entre territoires), l'effet des indicateurs en termes de changement et la place des indicateurs dans le « bien-vivre ». Pour en parler sont invités Lukas Kleine-Rueschkamp de la *Better Life Initiative* à l'OCDE, Slavica Zec du Centre de recherche sur la finance et l'économie de la Commission européenne, Patrick O'Sullivan de l'École de Management de Grenoble (affilié à la Harvard Business School) et Éva Sas, la députée écologiste qui porte la proposition de loi sur les Nouveaux Indicateurs de Richesse (cf. chapitre suivant). Le programme indique qu'ils seront « en interaction avec les porteurs d'expériences locales ». La séance est animée par Fiona Ottaviani et Hélène Clot (de la métropole) qui ont encadré le projet IBEST. Le représentant de l'OCDE mentionne d'abord la « distribution du bien-être » à l'échelle territoriale et appelle de manière générale à « la gouvernance et la participation citoyenne » sans beaucoup élaborer ce point : il insiste néanmoins sur le fait que le PIB ignore les inégalités comme la soutenabilité. Slavica Zec définit le concept de résilience porté par les chercheurs de son centre comme le « bien-être sociétal et la soutenabilité malgré les chocs et les changements structurels ». Les indicateurs qui accompagnent cette notion sont « moins parcimonieux que [dans] l'approche française », ajoute-t-elle. De son côté Patrick O'Sullivan présente le *Social Progress Indicator*, produit en collaboration avec des collègues de Harvard (Michael Porter) et du MIT (Scott Stern) : celui-ci repose sur une approche capabiliste et se décompose en trois rubriques : besoins humains fondamentaux (nutrition, abris, accès à l'eau, sécurité), fondements du bien-être (éducation, information, santé, soutenabilité) et opportunités (droits, liberté, tolérance, éducation avancée). Une première série de questions est posée aux participants, qui portent sur la « performativité » des indicateurs et leurs effets sur les politiques publiques, sur la « standardisation » des indicateurs et le fait qu'ils offrent des « référentiels partagés », ainsi que sur la place de la « participation » dans la définition des indicateurs. Patrick O'Sullivan répond que les indicateurs contenus dans le SPI sont flexibles, mais que la structure est stable, tandis que Slavica Zec mentionne l'enjeu de la comparabilité des données. Une personne de l'assistance demande si l'on « doit laisser les experts construire les indicateurs ». Patrick O'Sullivan explique que seuls les économistes sont en mesure de produire les indicateurs, et défend sa

position en arguant que « les économistes qui travaillent là-dessus sont tout sauf conformistes ». Fiona Ottaviani intervient en explicitant la critique : « mais c'est politique ! ». Plus pondérées, Slavica Zec et Eva Sas défendent la collaboration entre citoyens et experts, la première mentionnant deux groupes en interaction (elle compare les cas de la France et de l'Italie) tandis que la seconde insiste sur le fait qu'« expert n'est pas un gros mot » et invite à ce que le travail d'expertise soit complété par un débat participatif afin d'assurer l'« appropriation des indicateurs ». Fiona Ottaviani conclut à un désaccord sur la question de l'expertise dans sa conclusion de la séance.

Le débat se poursuit avec d'autres acteurs dans le hall, en dehors de l'amphithéâtre. Nous rejoignons alors Fiona Ottaviani pour nous présenter et nous nous trouvons pris dans une discussion animée avec plusieurs de ses collègues (que nous ne parvenons pas à identifier). L'un d'entre eux notamment semble choqué par l'apologie de l'expertise qu'a formulée Patrick O'Sullivan et critique les interventions des membres d'organisations internationales présents lors de la table ronde. Il mentionne John Dewey, le philosophe pragmatiste américain, et lui prête une métaphore mettant en scène un médecin et un patient : l'expertise du médecin consiste dans la métaphore dans le savoir médical qu'il a accumulé, mais elle se confronte à l'expertise du patient qui est quant à lui le plus à même de dire là où il a mal.

Cette scène incarne bien les tensions qui existent entre spécialistes des indicateurs alternatifs, notamment dans leur conception de l'expertise. Le rôle des citoyens dans la production des chiffres est à peu près nul dans le cas de Patrick O'Sullivan et au contraire considéré comme substantiel dans le cas de Florence Jany-Catrice ou Fiona Ottaviani. La diversité des positions correspond à la diversité des expériences de production d'indicateurs. En cela, le Forum International pour le Bien Vivre se présente comme une occasion importante de rassembler la majorité des acteurs travaillant à ces sujets, de les mettre en réseau, et d'accumuler grâce à cela un capital d'information important au sein de ce réseau.

3° Structurer un réseau et accumuler un capital d'information relatif aux indicateurs

Ce Forum se présentait pour nous comme une formidable occasion de nouer des contacts dans le cadre de notre travail de recherche. En effet, étaient présents un grand nombre de chercheurs précurseurs sur la question des indicateurs alternatifs (Florence Jany-Catrice, Patrick Viveret), la députée Éva Sas dont le travail en tant que députée fera l'objet du chapitre suivant, mais encore et surtout un grand nombre d'acteurs ayant porté des projets autour des indicateurs alternatifs à l'échelle des collectivités territoriales. Ces derniers sont tout particulièrement mis à l'honneur. En effet, les conférences et tables rondes se tiennent dans différents amphithéâtres et salles de l'Université de Grenoble et il faut pour circuler entre eux passer dans les halls du bâtiment où se trouvent disposés de grands panneaux explicitant les différentes démarches. Un « carrefour d'expériences » est même organisé le jeudi en fin de matinée : les représentants des différents territoires ayant promu les indicateurs alternatifs sont présents afin d'expliquer leur démarche à tout un chacun. C'est notamment dans ce cadre-là que nous rencontrons Sébastien Keiff (département de la Gironde) et Grégory Marlier (région Hauts-de-France) — la simple évocation de notre sujet de thèse suffisant en général à obtenir la promesse d'un entretien. Les intervenants proviennent de territoires très variés ayant expérimenté avec plus ou moins d'ampleur la mise en place d'indicateurs alternatifs. Le programme mentionnait notamment « 17 » territoires, et des intervenants provenant des collectivités suivantes : « Ardèche, Auvergne-Rhône-Alpes, Canada, Clermont-Ferrand, Gironde, Grenoble, Hauts de France, Lyon, Narbonne, North East England, Occitanie, Parc du Vexin, Pas-de-Calais, Plaine Commune, Toulouse ». Dès lors, les participants au Forum International ont là une occasion de circuler entre les représentants des différentes collectivités et de découvrir l'étendue des déclinaisons qu'ont connues les indicateurs sur le territoire français.

Parmi les représentants des collectivités ayant expérimenté les indicateurs alternatifs se trouvent également plusieurs membres d'« observatoires » territoriaux. Une conférence est organisée le premier jour intitulée : « Qu'est-ce qui change ? Évaluation d'impact, le bien-être comme référentiel ». Celle-ci est organisée sous le patronage de la Société Française de l'Évaluation. On y retrouve notamment Thomas Delahais, de l'organisme Quadrant conseil⁸⁴¹, Meg Holden de la Simon Fraser University pour parler du *Canadian Index of Wellbeing*,

⁸⁴¹ Nous avons rencontré d'autres représentants de l'agence Quadrant durant un atelier sur la mesure de la résilience organisée par la Ville de Paris et l'Institut d'études avancées. Celle-ci est spécialisée dans la mise en place de protocoles d'évaluation des politiques publiques par les indicateurs.

Florence Jany-Catrice, Grégory Marlier, Corinne Martinez, présidente de la commission Agenda 21 au conseil départemental de la Gironde, Fiona Ottaviani et Hélène Clot. Nous n'avons pas pu y participer puisqu'elle se déroulait en même temps que notre propre intervention dans le cadre du colloque scientifique. Néanmoins, la question qui y était posée nous intéresse au premier chef puisqu'elle interroge les usages concrets des indicateurs en termes d'évaluation.

La proximité soudaine de tous ces acteurs nous aura permis de rencontrer, parfois de manière informelle, un grand nombre de ces personnes et de découvrir la variété des déclinaisons des indicateurs alternatifs. Ainsi par exemple, nous déjeunons avec Fiona Ottaviani et Géraldine Thiry le deuxième jour du Forum. Nous découvrons grâce à celles-ci l'existence de la revue internationale *Social Indicators Research*, de même que le réseau de la *Well-Being Alliance*. Géraldine Thiry de son côté nous fait découvrir l'étendue du travail réalisé en Belgique sur les indicateurs alternatifs, qui excède de peu le périmètre de notre travail de thèse, mais nous intéresse tout particulièrement dans la perspective de futures comparaisons internationales.

Encadré 5.12 : Géraldine Thiry

Diplômée de l'université catholique de Louvain en Belgique, Géraldine Thiry reçoit successivement une maîtrise en science politique (relations internationales) et en économie. En 2008, elle rédige un mémoire de maîtrise sur « les indicateurs alternatifs aux PIB », sous la direction d'Isabelle Cassiers. Quatre ans plus tard, elle est docteure en économie et soutient une thèse intitulée « Au-delà du PIB : un tournant historique. Enjeux méthodologiques et quantification » (son jury comprend notamment Robert Salais et Florence Jany-Catrice). Elle travaille dans le cadre d'un projet européen nommé *Brainpool* sur les indicateurs alternatifs⁸⁴². En 2017, elle travaille notamment en collaboration avec Sabina Alkire du *Poverty and Human Development Institute* d'Oxford, sur la possible intégration de la notion de soutenabilité dans les modèles du PNUD qui rendent compte de la pauvreté humaine.

Le Forum International pour le Bien Vivre organisé à Grenoble en 2018 se présente comme un événement fortement transnational, qui réunit des acteurs dans une perspective politisée de réflexion sur les alternatives aux conceptions traditionnelles du bien-être et du développement. Dans ce cadre se réunissent de nombreux spécialistes des indicateurs alternatifs. Si des clivages traversent cette configuration d'acteurs, ceux-ci contribuent

⁸⁴² Celui-ci prend place dans le cadre du septième programme-cadre de l'Union européenne (FP7) pour la période 2007-2013. Il consiste en un programme de recherche européen destiné à l'action. Il aboutit notamment à la publication d'un « review report on beyond GDP indicators : categorisation, intentions and impacts », publié le 18 octobre 2012.

néanmoins tous à la densification d'un réseau de chercheurs, d'élus et de professionnels des politiques publiques au sein duquel s'accumule un capital d'information relatif aux indicateurs alternatifs.

Conclusion

Les indicateurs alternatifs font l'objet d'une territorialisation à partir des années 2000, dans le cadre de l'appropriation des agendas 21. Ils viennent transformer plusieurs routines administratives dans certaines collectivités territoriales. Les acteurs qui les portent envisagent rapidement de faire de la production des indicateurs alternatifs un outil démocratique, avec pour triple intention d'obtenir sur le territoire une information plus précise, de légitimer l'usage de tels indicateurs auprès des citoyens, et d'être au plus proche des valeurs exprimées par ces derniers. Les tentatives d'institutionnaliser ces indicateurs se confrontent à divers freins liés tant aux propriétés des indicateurs qu'aux spécificités de l'échelle territoriale. Un réseau d'acteurs dense et mobilisé émerge néanmoins qui continue de porter ces nouveaux outils.

Les diverses dynamiques étudiées dans ce chapitre permettent de constater que l'appropriation des indicateurs alternatifs n'a pas lieu qu'au sein des organisations internationales et des centres de calcul, mais également dans les collectivités territoriales. Ces démarches dessinent une échelle infranationale qui s'oppose à l'échelle supranationale. À cette échelle, le mode d'appropriation se caractérise par un processus d'élaboration des indicateurs qui équilibre le rôle des experts et des citoyens « profanes » — dans une perspective « dialogique ». Ici encore, un monde à part entière s'offre à l'observation, qui réunit des acteurs aux propriétés sociologiques différentes : citoyens, élus, militants du monde associatif, chercheurs et professionnels des politiques publiques. Tous se retrouvent dans la volonté de s'approprier de nouveaux outils afin d'améliorer la connaissance du territoire dont disposent les administrations des collectivités, avec l'espoir que les politiques publiques locales s'en trouvent changées. Dès lors, ils occupent une position proche dans « l'espace de la cause » (Bereni 2021 *op. cit.*) des indicateurs alternatifs et formulent des prises de position plus proches encore au sein de la controverse que nous étudions.

Troisième Partie

L'institutionnalisation juridico-politique des nouveaux indicateurs de richesse

La controverse sur la mesure de la richesse donne naissance à une configuration d'acteurs polarisés qui se mobilisent en faveur des indicateurs alternatifs (partie I). Ces derniers font l'objet de modes d'appropriation variés selon les espaces sociaux — les mondes — qui s'en saisissent (partie II). Dans un certain nombre de cas, ils font l'objet d'une institutionnalisation dans la mesure où ils transforment les usages routiniers de production et de mise en œuvre des chiffres (dans la métropole grenobloise tout comme à l'OCDE par exemple). Ces nouvelles procédures confèrent aux indicateurs alternatifs une relative irréversibilité. Dans cette troisième partie, nous montrerons que dans un cas en particulier, les indicateurs font l'objet d'une institutionnalisation par le droit, qui leur donne donc une existence juridique. Avec la production d'un instrument d'action publique, ils pénètrent dans la sphère politico-administrative. Ce cas d'espèce d'une confrontation de l'alternatif à l'institué nous renseigne d'une part sur le coût d'une telle institutionnalisation en termes de transformations opérées sur les indicateurs eux-mêmes — ils perdent de leur charge critique. D'autre part, il nous invite à dissocier institutionnalisation juridique et institutionnalisation par l'usage — ni le vote d'une loi ni la production d'un instrument d'action publique ne suffisent à transformer de manière effective les pratiques politiques ou administratives.

Le 13 avril 2015, la députée écologiste Éva Sas parvient à faire adopter par l'Assemblée nationale la loi n°411-2015 « visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques » (Légifrance 2015). Cette loi comporte un unique article qui s'énonce comme suit :

Le Gouvernement remet annuellement au Parlement, le premier mardi d'octobre, un rapport présentant l'évolution, sur les années passées, de nouveaux indicateurs de richesse, tels que des indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable, ainsi qu'une évaluation qualitative ou quantitative de l'impact des principales réformes engagées l'année précédente et l'année en cours et de celles envisagées pour l'année suivante, notamment

dans le cadre des lois de finances, au regard de ces indicateurs et de l'évolution du produit intérieur brut. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat devant le Parlement⁸⁴³.

Cette loi consiste donc en une demande de rapport : chaque année le Gouvernement doit évaluer les principales réformes entreprises à l'aune d'une série de nouveaux indicateurs et réaliser une analyse détaillée de leur évolution sur le long terme. Ce résultat a été commenté par plusieurs journaux et Éva Sas a largement communiqué à ce sujet (de Calignon 2015, Frémeaux 2015, Sas 2015, Morel 2015)⁸⁴⁴.

Très vite en revanche, il est apparu que la loi avait un caractère peu contraignant. L'absence de débat parlementaire suivant la publication du premier rapport sur « les nouveaux indicateurs de richesse » avait déjà suscité une réaction d'Éva Sas, sous la forme d'une lettre adressée au Premier ministre. En 2017, c'est la troisième édition du rapport qui pose problème, ce dernier ne paraissant qu'avec plusieurs mois de retard. Ici encore, plusieurs réactions ont souligné ce défaut de prise en compte (Frémeaux et al. 2017, Pagnon 2018) et la faible importance conférée aux nouveaux indicateurs de richesse. Pour le dire en des termes plus analytiques, ces derniers font l'objet d'une institutionnalisation formelle : leur usage est désormais inscrit dans la loi, mais le processus consistant à produire un instrument d'action publique pour faire suite à cette loi n'a que partiellement atteint son objectif. L'action du gouvernement ne se trouve pas réellement contrainte par cette loi. Autrement dit, les nouveaux indicateurs n'existent dans l'espace politico-administratif qu'à l'état de fait social peu coercitif⁸⁴⁵.

Cette troisième partie entend analyser les causes sociologiques de cette institutionnalisation formelle. Le chapitre 6 reviendra sur le déroulement de l'initiative parlementaire conduite par Éva Sas. Différents facteurs transforment progressivement l'intention affichée initialement par la députée. Sa position dans le champ politique et la concurrence qui l'oppose à des parlementaires d'autres partis la conduisent à formuler une position initialement radicale : elle envisage au départ d'instituer par le droit l'usage des

⁸⁴³ Voir le lien suivant :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030478182&categorieLien=id> [consulté le 10/10/2022]

⁸⁴⁴ Respectivement dans *Les Échos* le 2/02/2015, le blogue d'Éva Sas le 2/3/2015, le supplément *Alternatives éco+* le 3/2/2015, le JDD le 29/1/2015.

⁸⁴⁵ Pour Émile Durkheim, le fait social a un caractère « coercitif » dans la mesure où il s'impose aux acteurs sociaux (Durkheim 1895).

indicateurs alternatifs dans le processus budgétaire de l'État (LOLF). Ce projet s'essouffle rapidement, ce que permet de documenter la succession des deux propositions de loi qu'elle formule à la suite — l'une en 2013, l'autre en 2014 (dont le texte voté en 2015 est reproduit *supra*). Un complexe jeu de négociation se met en place qui l'oppose à l'exécutif concernant le contenu de loi qu'elle propose et à l'administration de l'Assemblée nationale concernant la formulation juridique du texte.

Le chapitre 7 porte quant à lui sur le processus de production d'un instrument d'action publique pour répondre à la loi sur les nouveaux indicateurs de richesse. Nous démontrons comment la forme spécifique prise par cet instrument est le résultat d'un façonnage complexe qui met en jeu divers organismes de la vie publique : le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), France Stratégie et le Cabinet du ministre de l'Économie, pour l'essentiel. Nous verrons que le tableau de bord finalement retenu comme instrument d'action publique comporte dix indicateurs très éloignés sur le principe des « nouveaux indicateurs de richesse » que Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice appelaient de leurs vœux.

CHAPITRE 6

Instruire le passage des chiffres au droit : la loi sur les nouveaux indicateurs de richesse

Si le site de l'Assemblée nationale permet de trouver facilement le texte de la loi n°411-2015 et rend aisément accessible le dossier législatif afférent, rien ne laisse supposer en revanche qu'une précédente proposition de loi avait été formulée sur le même sujet l'année précédente, en 2014, et avait été retirée par la députée Éva Sas elle-même, durant la séance parlementaire du 23 janvier 2014. Cette première initiative, qui a abouti à la proposition de loi organique n° 1628, reflète l'ambition initiale d'Éva Sas, qui consistait à intégrer à la production annuelle des lois de finances une référence systématique aux nouveaux indicateurs de richesse. Il s'agissait de transformer radicalement le référentiel budgétaire de l'État français. Le 13 avril 2015, c'est pourtant une loi simple qui est votée, en l'espèce d'une demande de rapport faiblement contraignante et dans le texte de laquelle n'apparaissent pas nommément les indicateurs à intégrer à l'évaluation des politiques publiques. L'écart entre l'intention initiale de la députée et la réalité concrète du texte de loi finalement adopté sera l'objet de ce chapitre.

Afin d'expliquer un tel écart, ce chapitre croise deux types d'analyse, généralement rattachées à des cadres théoriques différents : une lecture en termes de rapports de force, où l'on met en évidence les caractéristiques sociologiques qui rendent certains acteurs dominants dans leurs interactions, et une lecture en termes de réseau sociotechnique qui fait la part belle aux effets de dépendance au sentier et au rôle d'actants des objets techniques. Notre analyse se fonde sur ce que ces cadres théoriques ont de commun, à savoir l'idée de polémique, de débat au sens littéral, qui oppose des positions antagonistes. Nous supposons donc bien qu'il existe au sein du monde politique et administratif de l'Assemblée nationale une structure, mais celle-ci sera analysée sur un mode dynamique, à partir du suivi des acteurs et de leurs interactions.

Notre analyse s'inscrit dans la continuité de la littérature de sociologie de l'action publique et de science politique qui concerne le fonctionnement du parlement. L'étude propre à cet espace social singulier a fait l'objet d'un état de l'art en 2009 avec le numéro

spécial de la Revue française de Science Politique *Retour au Parlement* (Rozenberg et Kerrouche 2009). Plusieurs recherches sociologiques ont analysé sa composition socio-professionnelle (Boelaert, Michon et Ollion 2018) et genrée (Achin 2005), le travail des élus (Nay 2009, Demazière et Le Lidec 2008) et de leurs collaborateurs (Courty 2005). D'autres travaux s'intéressent au caractère rituel de son fonctionnement (Abélès 2000), ou encore au problème théorique de la représentation (Manin 1995). Des recherches historiques montrent les relations du Parlement avec le pouvoir exécutif (Roussellier 2015), ou encore la permanence de certains clivages au sein des assemblées (Le Digol 2018, 2021). Des travaux de science politique ouverts à l'analyse juridique ont également contribué à renouveler les approches des institutions politiques, en montrant l'enchevêtrement entre le droit et les configurations d'acteurs (François 2011, Lagroye et Offerlé 2011). Pour autant, le mécanisme propre à l'écriture des textes de loi nous a semblé rester encore relativement dans l'ombre de l'analyse juridique. L'analyse de ce que nous appelons « l'institutionnalisation juridique des nouveaux indicateurs de richesse » implique de saisir les enjeux d'une telle écriture législative pour comprendre comment un outil technique se transforme en pénétrant dans l'univers social du parlement. De ce point de vue, les aspects internes relatifs à l'écriture proprement dite et à sa signification nous intéresseront autant que les aspects externes relatifs aux interactions entre agents sociaux, experts techniques et représentants politiques, parlementaires et conseillers gouvernementaux, élus et collaborateurs. Cette démarche fait écho à celle entreprise dans le chapitre 2 : nous entendons analyser la sociogenèse d'un texte de loi, d'un « écrit bureaucratique » (Gayon 2016, *op. cit.*).

Notre matériau empirique provient de trois sources. Tout d'abord, du dossier législatif accessible en ligne. Ensuite, des entretiens effectués auprès de ce que nous appelons les « équipes parlementaires », qui comprennent aussi bien les élus eux-mêmes que leurs collaborateurs, mais également les administrateurs en charge des aspects techniques relatifs aux propositions de loi. Enfin, des correspondances numériques entre ces différents acteurs, mais également entre les équipes parlementaires et les représentants de cabinets ministériels. Nous avons eu accès à ces dernières à la suite de nos entretiens et elles nous ont été communiquées par nos enquêtés eux-mêmes.

La question ici posée est la suivante : comment le projet initial d'institutionnaliser juridiquement l'usage des nouveaux indicateurs de richesse a-t-il pu finalement aboutir à un

texte de loi si faiblement contraignant ? Plusieurs auteurs invoquent et dénoncent l'opposition de l'exécutif⁸⁴⁶, ou encore la mainmise des agences expertes dans la définition des indicateurs issus de la loi n° 2015-411⁸⁴⁷. De telles critiques laissent dans l'ombre un facteur essentiel : une première proposition de loi avait été déposée en 2013 par la députée Éva Sas et rejetée en 2014. En entrant ici dans le détail fin et technique des diverses microtransformations et micropressions qui se sont exercées sur un tel texte, nous montrerons que le projet était dès l'origine structurellement faible.

Plusieurs facteurs expliquent cette faiblesse structurelle. D'une part, une approche par la sociologie politique permet de mettre en évidence les effets des stratégies induites par le fonctionnement institutionnel du jeu parlementaire. Celles-ci ont d'emblée affaibli la coalition d'acteurs susceptible de porter le projet devant l'Assemblée nationale (I). D'autre part, la séparation étanche entre les équipes parlementaires et la machinerie juridico-institutionnelle incarnée dans la parole des « experts » en charge du suivi des textes de loi nous semble très largement explicative. Conçu en vase clos, le projet initial de la députée vient se heurter à la procédure juridique huilée de l'Assemblée nationale (II). Enfin, c'est dans la négociation avec le Cabinet du ministre de l'Économie que se jouent les dernières modifications qui épuisent l'ambition du texte. Celui-ci se trouve intégralement reformulé en échange de la promesse d'une future loi, plus « réaliste » et susceptible de passer l'épreuve du vote (III). Affaiblie, la proposition d'Éva Sas n'a finalement donné lieu qu'à un texte de loi obligeant à la publication d'un rapport annuel décryptant l'évolution d'une série d'indicateurs alternatifs, sans réel caractère contraignant.

I — Créer une coalition politique solide pour porter une proposition législative

Toute initiative parlementaire en matière législative doit pouvoir s'appuyer en premier lieu sur une coalition politique solide. L'enjeu pour les parlementaires consiste donc

⁸⁴⁶ Investi par le Parti socialiste, François Hollande était Président de la République de 2012 à 2017. Lorsqu'Éva Sas dépose sa première proposition de loi organique fin 2013, c'est le gouvernement de Jean-Marc Ayrault qui est en place. Elle dépose sa seconde proposition de loi en 2014, alors qu'a débuté le gouvernement de Manuel Valls.

⁸⁴⁷ Entretiens réalisés avec Dominique Méda et Florence Jany-Catrice.

à se saisir d'une thématique donnée pour la transformer en une proposition de loi à même d'engager les valeurs de leur formation politique. De ce point de vue, la loi sur les nouveaux indicateurs de richesse donne à voir comment l'initiative parlementaire d'une élue qui cherche à politiser cette thématique autour des questions environnementales (A) vient concurrencer celle du groupe socialiste, dans son contenu comme dans sa forme (B). Cette concurrence parlementaire nous renseigne sur la façon dont les stratégies des élus pour se positionner sur une thématique agissent en retour sur l'ampleur législative finale d'un texte de loi (C).

A – La genèse de l'initiative parlementaire d'Éva Sas : critiquer la centralité de la croissance et diffuser les valeurs de l'écologie

En cherchant à introduire l'usage des nouveaux indicateurs de richesse dans la loi, Éva Sas entend se positionner sur la thématique en tant que parlementaire. La formation politique à laquelle elle appartient présente un certain nombre d'affinités avec les idées de mesure alternative de la richesse et de critique de la croissance, raison pour laquelle ce nouvel outil constitue pour la députée un étendard tout trouvé des valeurs écologistes (1). Plus encore, l'outil est ici envisagé comme un moyen de donner conscience à l'opinion publique, c'est-à-dire à la population elle-même, que la richesse ne se réduit pas à la croissance. C'est de cette perspective que découle la proposition législative d'Éva Sas (2).

1° La « réflexion sur la croissance » comme vecteur identitaire de l'écologie politique

La critique de la croissance comme finalité politique transpartisane est un élément récurrent du discours écologiste depuis les années 1970 et fait partie des thématiques politiques que prône le parti Europe Ecologie Les Verts (EELV). Pour autant, l'idée d'une mesure alternative de la richesse nécessite de la part de la députée un travail de mise en forme pour en faire un véritable vecteur identitaire de sa formation politique. La façon spécifique qu'Éva Sas a eue de procéder à cette mise en forme trouve son origine dans sa trajectoire socio-professionnelle et militante.

Diplômée de l'École Supérieure des Sciences Économiques et Commerciales (ESSEC), Éva Sas s'intéresse de longue date aux questions d'économie et de gestion. Son premier

engagement militant date de sa participation au mouvement « Nouvel équilibre » dirigé par Pierre Larrouturou⁸⁴⁸. Alors consultant, ce dernier prône à partir de 1993 la semaine de quatre jours et de 32 heures. Elle participe à ce mouvement « entre quatre et cinq ans » et c'est sous l'étiquette de l'union pour la semaine de quatre jours qu'elle se présente aux élections législatives de 1997 dans la dix-huitième circonscription de Paris, où elle obtient 0,83 % des suffrages. C'est sa participation à ce mouvement qui la met au contact des Verts, parti dont elle prend la carte en 2000. Au contact de cette formation politique, elle découvre ce qu'elle nomme elle-même la « science économique [...] alternative », ainsi que « la réflexion autour de la croissance ».

Lorsque nous lui demandons si elle se remémore des lectures qui l'auraient sensibilisée aux questions de croissance ou de temps de travail, elle nous parle en premier lieu de l'économiste Alain Lipietz⁸⁴⁹. La deuxième influence importante mentionnée par Éva Sas elle celle du mensuel *Alternatives économiques*⁸⁵⁰, « qui l'a accompagn[é] tout le temps ». Éluée députée de la septième circonscription de l'Essonne en 2012 sous l'étiquette Europe Ecologie Les verts, elle obtient une tribune de blog dans le mensuel.

Du fait de ses premiers engagements militants sur une thématique liée aux questions d'emploi et de temps de travail, Éva Sas acquiert au sein d'EELV un profil résolument « économiste »⁸⁵¹. Responsable de la commission « Économie, social, services publics » du

⁸⁴⁸ Pierre Larrouturou est adhérent au Parti socialiste de 1988 à 1991, après quoi il fonde son comité d'action pour le passage à la semaine de quatre jours. En 2002, il retourne au PS, qu'il quitte de nouveau en 2009 pour rejoindre Europe Écologie les Verts, reprend sa carte au PS en 2012 pour y déposer une motion conjointe avec Stéphane Hessel, et le quitte encore une fois en 2013 pour fonder le parti Nouvelle Donne.

⁸⁴⁹ Chercheur au CNRS en économie, ce dernier est d'abord engagé dans les travaux de « la théorie de la régulation », dont l'objectif était d'exprimer dans un langage économique formalisé des hypothèses de travail d'inspiration marxiste. Il est alors connu pour avoir popularisé le terme de « post-fordisme ». Au milieu des années 1980, il quitte le PS pour rejoindre les Verts. Sa trajectoire personnelle est marquée par une bifurcation intellectuelle forte et l'idée qu'on ne peut mesurer la richesse d'une société uniquement à l'aune de la productivité individuelle des travailleurs.

⁸⁵⁰ Fondée en 1980 par l'économiste Denis Clerc, cette revue avait pour intention de contrer le discours thatchérien incarné dans la formule « There is no alternative », qui cherchait à masquer des choix politiques derrière l'idée d'une fatalité de lois économiques incontestables. En puisant dans des travaux d'inspiration néo et post keynésienne, ainsi que régulationniste, la revue entendait promouvoir d'autres conceptions de l'économie susceptibles d'encadrer un discours politique. Progressivement, la revue a pris un tournant résolument favorable à la couverture des questions écologiques, en attestent les deux blogues qu'héberge le site de la revue animée par Jean Gadrey et Éva Sas.

⁸⁵¹ Pour Frédéric Lebaron, ne sont pas économistes que les universitaires. La figure de l'économiste s'inscrit dans un continuum entre le pôle temporel de l'économiste professionnel, et le pôle spirituel de l'économiste académique. Il existe plusieurs cercles sociaux dans lesquels on peut être reconnu comme tel sans avoir le moindre diplôme. Lebaron, François, *La croyance économique : Les économistes entre science et politique*, 2000, Seuil.

parti, elle en est également trésorière entre 2011 et 2013. Une fois investie députée à l'Assemblée nationale, elle entre à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, dont elle est nommée vice-présidente. Elle prend régulièrement position sur les questions économiques et fiscales : signataire en 2013 avec Jean-Paul Chanteguet d'une résolution pour une fiscalité écologique, elle critique l'année suivante la hausse de la TVA sur les transports en commun et réclame le maintien de la taxe poids lourd menacée de suppression en 2014. C'est donc assez logiquement qu'elle décide de prendre position sur une thématique économique en concevant une proposition de loi sur les nouveaux indicateurs de richesse.

Encadré n° 6.1 : Les commissions parlementaires

D'autres constitutions que celle de la Vème République ont pu accorder aux commissions un rôle plus substantiel dans la détermination de la loi. Moins prépondérantes dans l'exercice parlementaire au début du régime, elles ont acquis après la réforme constitutionnelle de 2008 une importance renouvelée. Une nouvelle disposition stipule que chaque proposition de loi discutée à l'Assemblée nationale doit porter sur un texte auparavant adopté par la commission saisie par l'élu qui la dépose (articles modifiés 42, 43, 44, 45 et 89). Outil envisagé comme un facteur de *rationalisation parlementaire*, cette disposition confère à la division du travail entre commissions une importance toute particulière. La composition de chacune d'entre elles doit par ailleurs refléter la variété générale des étiquettes politiques de l'Assemblée nationale. En faisant le choix de la Commission des Finances, Éva Sas étend le répertoire de ses identités mobilisables dans le jeu politique.

Pour Éva Sas, la réflexion sur la croissance est au fondement de l'idéologie politique des verts, ainsi qu'elle nous l'explique. Dès lors, la question de la définition de la richesse et de sa mesure est un élément structurant du discours politique porté par le parti. La députée affirme ainsi :

[I]l n'y avait pas de débat chez nous. Pour nous c'est un acquis. Dans tous nos programmes, c'est indiqué. [...] Le fait de penser les politiques économiques pour nous [rend] indispensable de renverser la logique, de partir des nouveaux indicateurs. [...] Chez nous les outils structurants ne sont pas les mêmes. Les autres vont parler de croissance du PIB, à la limite nous cela ne nous intéresse pas. Nous ce qui nous intéresse c'est combien d'emplois nous allons créer, si cela aura un impact positif sur l'environnement. C'est pour cela que les nouveaux indicateurs de richesse résument notre façon d'aborder l'économie, qui est forcément sociale et sociétale, et qui est forcément intégrée dans un environnement. Pour nous ce n'est pas quelque chose d'isolé⁸⁵².

Pour autant, si l'idée d'objectifs politiques orthogonaux à la croissance du PIB lui semble au principe de la réflexion écologiste, celle-ci ne se double d'aucun outillage précis en termes

⁸⁵² Entretien avec Éva Sas, députée, Paris 11^e, le 30 mars 2018.

d'indicateurs alternatifs ou d'instruments de politiques publiques. Selon elle :

On ne débattait pas de manière technique comme on a pu le faire après la loi, au sujet des indicateurs qu'il faudrait utiliser. Il n'y avait pas de débat sur les indicateurs synthétiques, les tableaux de bord, etc. Je pense qu'on était très loin à ce moment-là de préciser notre pensée à ce niveau-là⁸⁵³.

Ce défaut de réflexion sur l'outillage nécessaire pour instrumenter cette idée de mesure alternative de la richesse constitue une fragilité initiale dont les répercussions se feront sentir par la suite. Pour autant, le projet contenu dans les nouveaux indicateurs de richesse attire d'emblée l'attention de la députée. C'est dans le cadre de la commission économique du parti qu'elle anime qu'Éva Sas commence à envisager leur potentiel politique.

La députée nous présente le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi comme étant à l'origine de son initiative en tant que parlementaire : sa publication représente pour elle une occasion de publiciser la réflexion écologiste sur la définition de la richesse et de la mettre en œuvre politiquement. Pour autant, ce rapport représente bien une occasion et non pas une feuille de route. Ainsi qu'elle nous l'explique, le vocable de « performance » utilisé dans le cadre de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi ne correspond pas du tout à l'idée de la richesse défendue par les écologistes. Au contraire, c'est bien le terme de « nouveaux indicateurs de richesse » qui est préféré d'emblée. L'ancienne députée indique clairement l'influence des travaux de Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice sur sa réflexion et si elle fait remonter la genèse de son initiative parlementaire à la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, tout porte à croire que c'est de la configuration intellectuelle que représente le FAIR⁸⁵⁴ que provient le terme employé. C'est d'ailleurs ce même syntagme qui sera employé lors de la toute première mouture du texte de loi que portera finalement Éva Sas.

Au-delà de l'occasion même, le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi apparaît à Éva Sas comme une « fenêtre d'opportunité » idéale pour porter devant l'Assemblée nationale une proposition de loi dont le contenu incarne selon elle les valeurs portées par EELV. Les concepts du politiste Kingdon permettent de rendre compte de cette situation où un « courant des problèmes » (*problem stream*), rencontre un « courant politique » (*politics stream*) (Kingdon 1984) : le problème tel qu'il a été cadré par les membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi et légitimé par le Président de la République rencontre la disponibilité d'une élue qui cherche

⁸⁵³ Entretien avec Éva Sas, *op. cit.*

⁸⁵⁴ cf. chapitre 3.

à visibiliser son action en tant que députée ainsi que celle de sa formation politique. Cependant, ces deux « courants » n'ont rencontré que tardivement le « courant des politiques publiques » (*policy stream*), qui correspond à la disponibilité d'instruments d'action publique. On peut interpréter un certain nombre des difficultés que rencontrera Éva Sas par ce manque de réflexion préalable sur les outils. La réflexion se précise en 2012, alors qu'elle est élue députée de la septième circonscription de l'Essonne. Elle explique :

[T]rès concrètement on avait une fenêtre et je voulais quelque chose qui soit très emblématique de ce qu'est l'écologie. Et en matière économique, je pense que c'était l'élément le plus porteur, sachant qu'il y avait d'autres éléments qu'on ne pouvait pas faire passer par une proposition de loi. La fiscalité écologique par exemple c'est très symbolique de notre vision, mais c'était impossible de le faire au travers d'une proposition de loi. Je cherchais un élément qui soit à la fois très identifié écolo, qui nous permettait vraiment de mener un combat identitaire tout en ayant une chance d'aboutir, c'est-à-dire en étant assez consensuel, ce qui n'est pas évident. (Rire)⁸⁵⁵.

L'enjeu pour la députée est donc en premier lieu de rendre visible l'idéologie propre à son parti par le fait de soumettre à l'Assemblée nationale une proposition de loi dont le contenu est « emblématique ». L'enjeu pour elle est double, il s'agit à la fois d'incarner les idées qu'elle estime être au fondement de la pensée écologiste et d'en faire de ces idées la marque identitaire de son parti. De ce point de vue son action est conforme aux théories contemporaines de la représentation : son action relève de l'incarnation d'un idéal politique au moins autant que d'une performance de cet idéal (Revault d'Allonnes 2016, Manin 1995 *op. cit.*). Mais il s'agit également de distinguer sa formation politique de celles, proches en termes d'idéologie politique, qui lui font concurrence en cherchant à se positionner sur les questions environnementales, telles que le Parti socialiste. Une telle stratégie de distinction peut être envisagée sur le mode de la diversification de l'offre politique ou de la distinction structurale selon qu'on envisage l'espace social parlementaire comme un marché (optique parétienne) ou comme un champ (optique bourdieusienne). Suivant une intuition analytique pragmatique, nous observons en détaillant le discours d'Éva Sas que la parlementaire envisage quant à elle son action plutôt comme l'engagement d'un *outsider* contre une pensée dominante. C'est du moins ce qui ressort de l'état des lieux qu'elle dépeint des forces politiques en présence en 2012 à l'Assemblée :

[C]e dont on s'aperçoit quand on est à l'Assemblée c'est que la pensée dominante est... très dominante. Au sens où droite comme gauche ont une vision très classique et donc peu de gens ont une pensée alternative. À part les écologistes en vérité, il n'y a personne. Il y a quelques socialistes qui étaient un peu sensibles à la question, mais personne d'autre qu'un écolo n'aurait porté [un tel projet]. Enfin si, il

⁸⁵⁵ Entretien avec Éva Sas, *op. cit.*

Il y a quelques copains socialistes qui sont sensibles à ces questions-là, qui sont d'ailleurs assez proches de nous. Ce que je veux dire c'est qu'on a souvent eu l'impression d'être isolés sur le caractère un peu novateur [de ce] qu'on portait. Parce que l'Assemblée est encore en retard, sur le monde politique, encore plus sur le monde des idées et sur l'opinion publique. Il y a vraiment deux trains de retard. Et donc cette pensée-là n'y pénètre pas du tout en fait⁸⁵⁶.

Tableau n° 6.1 : Objectifs et stratégie parlementaire d'Éva Sas

Objectif individuel	Objectif partisan	Occasion politique	Coût	Stratégie imaginée
Montrer son engagement en tant qu'élue	Marquer l'identité politique d'EELV	Rapport Stiglitz-Sen— Fitoussi	Faible : un rapport « consensuel », car porté par des experts reconnus mondialement	Sensibiliser l'opinion publique ainsi que les élus à cet enjeu

Source : tableau réalisé par l'auteur

Le tableau ci-dessus résume les différents éléments saillants du positionnement d'Éva Sas sur la thématique des nouveaux indicateurs de richesse, en tant que parlementaire. En s'engageant sur ce dossier, la députée s'assure une visibilité politique et conforte dans le même mouvement l'identité politique de la formation à laquelle elle appartient. La stratégie envisagée est caractéristique de l'approche écologiste en ce qu'elle cible les comportements individuels de « l'opinion publique » qu'il s'agit de sensibiliser aux enjeux environnementaux grâce à ce nouvel outil, à la faveur d'un contexte politique favorable, ouvert par la publication du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. Cette occasion confère au projet une double tonalité de neutralité et de consensus, qui diminue le coût politique propre à la publicisation de la proposition de loi et augmente ses chances d'aboutir.

L'initiative parlementaire conduite par Éva Sas répond donc à un double enjeu de légitimité individuelle, en tant que députée, et partisane, en tant que membre d'EELV. Plus encore, il s'agit de diffuser plus largement les valeurs de l'écologie dans l'opinion publique grâce aux nouveaux indicateurs de richesse.

⁸⁵⁶ Entretien avec Éva Sas, *op. cit.*

2° Un changement culturel : que « l'opinion publique » se saisisse des nouveaux indicateurs de richesse

Le choix d'Éva Sas de porter une proposition de loi sur les nouveaux indicateurs de richesse répond également à des considérations d'ordre stratégique : elle a conscience du caractère hautement clivant de la thématique de la fiscalité écologique, qui l'intéresse au premier chef. En choisissant les nouveaux indicateurs, elle préfère « mener un combat [...] ayant une chance d'aboutir, c'est-à-dire assez consensuel ». Pour ce faire, elle mise sur « l'opinion publique », avec pour objectif que cette dernière se saisisse des nouveaux indicateurs de richesse. L'objectif affiché consiste à :

introduire un élément qui se veut un peu subversif, qui amènerait cette assemblée qui est tellement conformiste à commencer à réfléchir autrement. Réfléchir autrement sur la vision de l'homme même. (Rire) Je vais dire de grands mots, mais c'est comme cela. Ne pas réfléchir [à] l'homme uniquement en termes de pouvoir d'achat, en termes de production, de consommation. Et puis [...] voir toutes les dimensions de la personne. Un peu le personnalisme d'Emmanuel Mounier⁸⁵⁷. (Rire) Ça fait partie de mes influences. Réfléchir peut-être... introduire en fait cette réflexion par quelque chose qui semble consensuel et anodin et qui à mon avis en fait entraîne une révision totale de la façon dont on conçoit nos politiques économiques⁸⁵⁸.

C'est donc parce qu'elle croit un consensus possible sur les dimensions fondamentales du bien-être humain qu'elle choisit de miser sur les nouveaux indicateurs, mais également parce qu'elle fait l'hypothèse qu'imposer de nouveaux outils comptables apparaîtra « anodin » et peu effrayant aux autres députés.

Selon elle, les indicateurs sont un vecteur efficace pour transmettre une certaine conception culturelle de la richesse. Durant l'entretien elle mentionne le fait que le parti « utilisait beaucoup l'empreinte écologique par exemple comme outil pédagogique pour faire passer nos idées, le fait qu'on épuise nos ressources plus vite qu'elles ne se renouvellent, etc. » De fait, l'ambition de cette initiative législative semble d'abord d'utiliser le pouvoir symbolique des chiffres pour communiquer aux citoyens l'évolution de certaines dimensions qui leur sont étrangères et dont ne rendent pas compte les indicateurs économiques traditionnels, tels que le PIB ou le taux de chômage. Comme la majorité des acteurs rencontrés qui participent à la promotion des nouveaux indicateurs, Éva Sas partage l'idée

⁸⁵⁷ Emmanuel Mounier est un philosophe français, catholique et spiritualiste qui a marqué le courant personnaliste, un mouvement intellectuel qui réhabilite la personne humaine dans toutes ses dimensions concrètes, face à l'individu abstrait des philosophies libérales. Il est également le fondateur de la revue *Esprit* qui a contribué à pérenniser ses idées.

⁸⁵⁸ Entretien avec Éva Sas, *op. cit.*

que c'est en transformant les outils qui permettent de lire les évolutions du monde économique et social que l'on transforme, à terme, les catégories qui permettent de les comprendre, de leur donner une signification. Ainsi qu'elle nous l'explique :

L'objectif c'était vraiment qu'il y ait une communication forte autour d'autres indicateurs que le PIB et [...] que ça devienne des outils d'évaluation pour l'opinion publique de la réussite d'un gouvernement. Qu'on se dise, ce gouvernement a réussi parce qu'il a amélioré l'espérance de vie en bonne santé. [...] La seule façon d'influencer les gouvernants, c'est justement de faire en sorte que l'opinion publique les juge sur ces indicateurs-là. Parce que les bonnes intentions des gouvernants ne durent que le temps d'une mandature⁸⁵⁹.

L'objectif poursuivi par la députée était donc d'ouvrir de nouvelles catégories de perception des problématiques sociales et environnementales, dans le champ de pertinence des élus comme des citoyens. C'est la raison pour laquelle sa préoccupation constante était de comprendre quels sont les facteurs qui favorisent l'appropriation des nouveaux indicateurs par « l'opinion publique ». De ce point de vue, la stratégie développée par la députée s'est révélée un terrain d'étude particulièrement adapté pour explorer ce qui constitue l'un des axes majeurs de réflexion de la thèse. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur les conclusions majeures qu'elle tire de son expérience législative.

À ce stade, on peut déjà noter que « l'algorithme » (Muller 2000, *op. cit.*) qu'Éva Sas a en tête correspond en tout point à celui qui a été développé par les acteurs déjà mentionnés de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Joseph Stiglitz expliquait en effet déjà que l'on cesse de mesurer ce sur quoi on a décidé de ne pas agir politiquement⁸⁶⁰, et Jean-Paul Fitoussi dans un entretien accordé à Frédéric Lebaron laissait entendre qu'à moyen terme, si les indicateurs utilisés par les citoyens pour juger des résultats de l'action politique changeaient, les politiques publiques s'infléchiraient à terme mécaniquement (Lebaron et Weber 2010, *op. cit.*)⁸⁶¹. Si elle renvoie à l'idée de lutte des classements (Bourdieu 2016), cette conception des choses présente deux défauts majeurs. D'une part, elle ne tient pas compte des conditions nécessaires à l'appropriation par les parlementaires comme par les citoyens de l'information économique mise à leur disposition. De ce point de vue, le présent chapitre ainsi que les deux qui suivent ont pour intention de montrer que l'information économique ne circule pas avec

⁸⁵⁹ Entretien avec Éva Sas, *op. cit.*

⁸⁶⁰ *cf.* chapitre 2.

⁸⁶¹ *cf.* introduction générale de la thèse.

une si grande fluidité et que nombre de conditions socio-politiques de première importance président à une telle capacité d'appropriation. Imaginer que l'on peut tout à la fois introduire des éléments proprement subversifs en l'espèce d'indicateurs alternatifs tout en supposant que cet aspect passera inaperçu du fait de leur apparence consensuelle, c'est négliger les rapports de force socio-politiques sur la base desquels s'articulent les instruments d'action publique, aussi « techniques » puissent-ils apparaître. Cette même limite est d'ailleurs évoquée par Frédéric Lebaron dans l'entretien mentionné plus haut (Lebaron et Weber, *op. cit.*). Il n'est pas exclu que le pouvoir transformatif des indicateurs alternatifs soit précisément fonction de leur capacité à susciter la polémique (Malay 2019), non pas parce qu'ils entendent mesurer des dimensions dont l'importance serait étrangère aux citoyens comme aux parlementaires, mais parce qu'ils remettent en cause des algorithmes implantés de longue date, des conceptions de la gouvernance fortement instituées. De ce point de vue encore, il ne semble pas anodin que les acteurs qui s'en saisissent soient dominés dans le jeu parlementaire, d'un point de vue structural.

L'initiative parlementaire d'Éva Sas procède donc d'une volonté de diffuser les valeurs de l'écologie politique. En cherchant à diffuser auprès de l'opinion publique des conventions alternatives de la richesse, la députée entend réarticuler la « réflexion sur la croissance » autour d'une option anticonsumériste et antiproductiviste. L'idée sous-jacente à son projet consiste à offrir aux citoyens un nouvel outil d'évaluation pour ensuite laisser agir le mécanisme de redevabilité politique des élus : ceux-ci se verraient contraints de rendre des comptes à la population à la lumière de ces nouveaux critères. Pour autant, d'autres manières d'envisager l'usage des nouveaux indicateurs de richesse étaient imaginables, ce que la section suivante entend démontrer.

De fait, notre perméabilité première aux discours de nos enquêtés a contribué à l'invisibilisation des rapports de force et de concurrence sociopolitiques en jeu. Nous avons manqué dans un premier temps un fait pourtant nécessaire à la compréhension du mécanisme de légifération autour des nouveaux indicateurs de richesse : Éva Sas n'était pas la seule députée à avoir engagé son droit d'initiative parlementaire sur la thématique.

B – Concurrence socialiste et politisation divergente des nouveaux indicateurs de richesse

Au début de notre enquête, le simple fait qu'Éva Sas ait été à l'initiative de cette proposition de loi sur les nouveaux indicateurs de richesse nous a mécaniquement conduit à vouloir réaliser des entretiens avec elle, son collaborateur parlementaire, ainsi que l'assistante parlementaire qui leur avait été affectée. Le nom du député socialiste Serge Bardy apparaissait bien dans le dossier législatif de la proposition de loi et les comptes-rendus de la discussion parlementaire à l'Assemblée permettaient de constater que ce dernier disait avoir monté un groupe de réflexion sur le sujet des nouveaux indicateurs. De tels groupes n'ayant pas nécessairement d'existence officielle, nous nous en sommes remis à nos enquêtés pour en apprendre plus. Grâce à des contacts personnels, nous avons obtenu notre tout premier entretien avec une personne que nous anonymisons ici, mais qui était administrateur parlementaire à l'Assemblée nationale et sympathisant écologiste au moment du vote de 2014. Lorsque nous lui demandions si Serge Bardy avait fait des propositions concurrentes concernant les nouveaux indicateurs et si son sentiment d'avoir été « doublé » était légitime, notre interlocuteur fit un geste pour signifier que cela n'avait pas d'importance et nous dit en substance qu'aucun projet sérieux n'avait jusque-là été initié par des membres du groupe socialiste à l'Assemblée nationale. Pendant plus d'un an, nous nous sommes rendu à cette hypothèse et avons majoritairement conduit des entretiens avec des écologistes et l'équipe du sénateur socialiste Franck Montaugé⁸⁶² : personne n'a semblé invalider cette hypothèse. Plus tard, en reprenant le dossier législatif, nous avons de nouveau découvert une déclaration de Serge Bardy, et pris d'un doute soudain, nous avons contacté son ancien assistant parlementaire qui nous a téléphoné quelques jours plus tard. Nous avons alors découvert que cette hypothèse d'une absence complète de concurrence parlementaire sérieuse quant au positionnement sur un tel sujet était tout à fait inexacte.

Dès 2013, Serge Bardy et son assistant parlementaire avaient entrepris de monter à l'Assemblée nationale un groupe de réflexion parmi les élus socialistes (1). Le projet politique porté par cette formation étant différent de celui des écologistes, la politisation de l'outil technique que constituent les nouveaux indicateurs de richesse différait elle aussi de ce que proposait Éva Sas (2). Nous avons pu en tirer la conclusion que le travail parlementaire

⁸⁶² Nous retrouverons Franck Montaugé au chapitre suivant.

procède de la construction d'un réseau d'intéressement autour de chaque thématique destiné à faire l'objet d'une proposition de loi (3).

1° La constitution en amont d'un groupe de réflexion parlementaire socialiste

La constitution d'un groupe de réflexion parlementaire au sein du groupe socialiste de l'Assemblée nationale ne doit rien au hasard. Comme dans le cas d'Éva Sas, la trajectoire socio-professionnelle et militante des porteurs initiaux du projet explique leur volonté de pousser cet instrument sur le devant de la scène et d'en faire le relais des conceptions propres à leur formation politique.

Diplômé des IEP de Toulouse et de Lille, le collaborateur parlementaire de Serge Bardy présente un profil sociologique intéressant à plusieurs égards. Comme plusieurs de nos interlocuteurs, il vient à s'intéresser à la mesure de la richesse au travers de la question du développement, fort d'une expérience professionnelle dans plusieurs structures de « coopération internationale », telles que des « ONG, les Nations unies et le service diplomatique de l'ambassade ». C'est d'abord sur la territorialisation des OMD en Équateur qu'il travaille, avec pour objectif de rendre compte des disparités entre fédérations et de promouvoir une action de « formation, professionnalisation des acteurs publics et parapublics » en faveur des régions « en retard sur les sept indicateurs ». Il présente de lui-même cette thématique comme « connexe » avec celle des indicateurs de richesse.

Puis, il suit d'autres voies professionnelles et devient finalement assistant parlementaire. Le choix des personnes avec lesquelles il souhaite collaborer ne semble rien avoir d'anodin à ses yeux. D'abord au service d'un premier parlementaire dont il juge qu'il manque de « cohérence idéologique avec le mandat politique que lui-même portait », il change rapidement au profit de Serge Bardy, député socialiste du Maine-et-Loire dont le profil correspond davantage à ses propres dispositions socio-professionnelles⁸⁶³. Une relation de confiance semble les unir (il m'indique d'emblée : « je peux vous donner sans problèmes son numéro de téléphone ») et son profil « atypique » est tout de suite salué par le

⁸⁶³ Sur l'évolution historique des dispositions socio-professionnelles des adhérents et militants au Parti socialiste, voir les travaux de Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki (Lefebvre et Sawicki 2006).

collaborateur socialiste : « issu de la classe moyenne populaire, il n'avait pas fait d'études, avait commencé à douze ou treize ans, mais par la formation continue, des cours du soir, une ouverture personnelle, il avait pu occuper des postes importants dans sa vie professionnelle, mais aussi des mandats locaux. Il a été un temps Secrétaire de la Fédération du Parti socialiste dans le Maine-et-Loire et il a également été très engagé dans des associations, que ce soit le Monde diplomatique, des cafés bricole, d'économie circulaire... ». Notre interlocuteur souligne le caractère très honorable de ce parcours qui lui semble refléter la sincérité du député pour lequel il a travaillé plusieurs années. Enfin, il nous indique avoir eu à faire à « quelqu'un qui avait beaucoup de qualités personnelles ». Il poursuit : « au-delà des préoccupations sur la justice sociale, les thématiques de cohésion, je pense que c'est la rencontre entre nos centres d'intérêt qui fait qu'on s'est intéressé communément sur cette thématique. Et qu'on a commencé à voir ce qui s'était fait dans différents pays concernant les nouveaux indicateurs de richesse, ou les indicateurs de bien-être, ou du moins les indicateurs alternatifs au PIB ». Ici donc la *magie de l'habitus* semble opérer : le député et son collaborateur se retrouvent sur une certaine idée de l'engagement, sur une sensibilité politique commune, mais également sur des idées partagées quant aux dossiers pertinents à traiter durant un mandat.

Se met rapidement en place un groupe de réflexion sur le sujet des nouveaux indicateurs de richesse, auquel participent régulièrement une douzaine de parlementaires. D'après le collaborateur, les « modalités de travail [étaient] plutôt fluides et peu formelles. On prenait en considération la parole aussi bien des collaborateurs que des parlementaires. » Lui était en charge de l'organisation des réunions et de leurs comptes-rendus. Le député et son collaborateur procèdent d'abord à un état des lieux sur la question des nouveaux indicateurs en consultant « des revues scientifiques, des revues plus grand public, Le Monde Diplo, Alter Eco, Alter Soc, pour voir quel était l'état actuel de la réflexion sur la thématique en question ». La mention de ces quelques revues permet d'emblée de fixer le cadre intellectuel qui servira de fondements à leurs réflexions, avec pour point commun la revue *Alternatives économiques*, que l'on retrouve également très présente dans le cheminement intellectuel d'Éva Sas. Au-delà de cette base de réflexion, Serge Bardy mobilisait ses différents réseaux « en sa qualité de parlementaire, d'ancien conseiller régional, de cadre associatif » afin de connaître les personnes ayant déjà réfléchi sur le sujet et de « faciliter la mise en

contact avec des interlocuteurs plutôt pointure en la matière ». Lorsque je lui demande lesquels, il répond spontanément, dans l'ordre : Patrick Viveret, Dominique Méda, Florence Jany-Catrice et Jean Gadrey. Puis il mentionne un conseiller départemental de la Gironde qui s'avère n'être autre que Sébastien Keiff, dont on découvre alors que sa contribution lui a valu d'être ici encore considéré comme un interlocuteur de premier plan sur ces thématiques. Au final, le groupe de réflexion socialiste a réalisé un véritable travail d'enquête sur la question des nouveaux indicateurs de richesse.

Encadré n° 6.2 : Enquête et auditions parlementaires

Tous mes enquêtés m'ont régulièrement fait la remarque que le procédé des auditions ressemblait à un travail de recherche, d'ampleur moindre que celui propre à une thèse et dans un but très « appliqué », mais similaire dans le principe. Le fonctionnement des auditions parlementaires en effet n'est pas sans évoquer la procédure politique d'enquête telle que la décrit le philosophe pragmatiste John Dewey, une référence dont nous avons d'ailleurs montré qu'elle avait été mobilisée également par les chercheurs ayant développé l'indicateur IBEST pour la métropole grenobloise⁸⁶⁴. Cette démarche montre que le travail parlementaire peut tout à fait s'inscrire dans une démarche de réflexion approfondie sur une thématique donnée et ne consiste pas seulement à produire un texte législatif.

Le projet tel que nous le décrit le collaborateur parlementaire n'était de toute évidence pas un simple rêve caressé par plusieurs députés. Ainsi, notre interlocuteur mentionne un courrier adressé au vice-président de l'Assemblée nationale, dont l'objet était la production d'un groupe d'étude parlementaire à temps plein sur les nouveaux indicateurs de richesse. Celui-ci se substituait au groupe de réflexion informel déjà mené par Serge Bardy, « [d]e façon à [...] [l']inscrire dans le marbre de l'Assemblée nationale. [...] [l] fallait qu'au sein même de la commission développement durable on arrive à mobiliser un nombre critique de collègues parlementaires de façon à ce que si on monte un groupe d'études, on arrive à une quinzaine de parlementaires intéressés à la thématique », ainsi qu'il nous l'explique. Un tel dispositif avait pour objectif la « formalisation de la réflexion » sur les nouveaux indicateurs. Selon le collaborateur, cette officialisation aurait eu pour effet de canaliser les forces parlementaires autour de cette question et de l'inscrire à l'agenda parlementaire du PS, mais le fait qu'Éva Sas les devance a invalidé la démarche.

⁸⁶⁴ cf. chapitre 5.

Une fois établis les contours de ce groupe de réflexion, de nombreuses auditions ont été réalisées. Le collaborateur de Serge Bardy nous en dresse une liste qui n'a rien à envier à celle qui accompagne la PPLO déposée par Éva Sas en 2014. Ont été consultés en effet plusieurs acteurs en pointe sur ce sujet : Éloi Laurent, Dominique Méda et Florence Jany-Catrice. Des acteurs régionaux étaient également présents : des délégués de l'ARF⁸⁶⁵ suite aux travaux réalisés conjointement avec le Nord-Pas-de-Calais, les représentants de cette dernière région et ceux de la région Bretagne. Des institutions attachées à la production statistique étaient également auditionnées, telles que l'INSEE, le CNIS, ou le CESE qui avait produit en 2013 une note spécifique sur le sujet des nouveaux indicateurs de richesse et sur laquelle nous donnerons plus de précisions au chapitre suivant. Enfin, plusieurs acteurs disposant d'un certain poids au sein du PS ont été consultés : Christian Eckert en sa qualité de ministre du Budget de l'époque, et Jacques Delors, dont nous avons déjà rencontré les travaux au sujet des « indicateurs sociaux » dans la première partie de notre thèse⁸⁶⁶. Par ailleurs, de telles auditions engagent en retour Serge Bardy dans les projets locaux de réflexion sur les nouveaux indicateurs : ainsi le député est-il auditionné par la région Pays de la Loire dans le cadre de l'initiative lancée par la région⁸⁶⁷.

Ces différents éléments permettent de constater que le projet était déjà parvenu à un stade de relative maturité. En particulier, la liste des personnes auditionnées est plus étendue que ne le sera celle d'Éva Sas dans le cadre de sa proposition de loi organique en 2014. Par ailleurs, la réflexion semble plus structurée dans le cas du groupe mené par Serge Bardy, car les enjeux sont articulés autour de préoccupations spécifiques à la formation politique qu'est le PS. Ce sont précisément ces préoccupations qui permettent de parler d'une politisation divergente des nouveaux indicateurs de richesse.

⁸⁶⁵ Association des Régions de France. *cf.* chapitre 5.

⁸⁶⁶ *cf.* chapitre 1.

⁸⁶⁷ *cf.* Chapitre 5.

2° Une appréhension différente du rôle des nouveaux indicateurs de richesse : la politisation de l'outil technique

Le Parti socialiste accueillait donc déjà une réflexion collective au sujet des indicateurs alternatifs. Cependant, ainsi que l'explique le collaborateur de Serge Bardy, outre l'apport significatif de Jacques Delors, aucun élément programmatique ni aucun instrument d'action publique n'était immédiatement mobilisable sur ce sujet. Ainsi qu'il nous l'explique, ce « n'était pas sur un dossier au sein duquel préexistait une doxa au sein du PS ». C'est pour cette raison qu'ici encore, la mise en œuvre d'une proposition de loi sur le sujet des indicateurs impliquait un travail de mise en forme préalable.

Il s'agissait pour le député et son collaborateur de politiser un outil technique afin d'en tirer tout le profit possible, ainsi que de rendre légitime sa promotion par le PS. Dans une note de cadrage qui date de juin 2013, le collaborateur, suite aux auditions réalisées et aux réflexions menées dans le cadre du groupe, explicite les intentions générales qui président à la démarche des socialistes :

C'était un document de cadrage intermédiaire⁸⁶⁸. Je rappelais quels avaient été les objectifs du groupe de travail sur les nouveaux indicateurs. On y exprimait le fait que [...] la représentation nationale était vraiment sur une politique de gauche en faveur de la réduction des inégalités et pour la justice sociale. C'était vraiment pour nous ce vers quoi les nouveaux indicateurs devaient tendre en tant qu'outil de réduction, de résorption des inégalités et en faveur de la justice sociale⁸⁶⁹.

Il s'agit donc de faire des nouveaux indicateurs l'outil d'une politique en faveur de la justice sociale et de la réduction des inégalités. L'intention du groupe de travail se veut d'ailleurs plus large et ambitionne de s'adresser à l'ensemble des initiatives législatives, qu'elles proviennent de l'exécutif ou du législatif : le projet consiste donc à généraliser l'usage de cet outil à l'ensemble des élus, à tout le moins des élus socialistes, pour en faire l'étalon à partir duquel la conception des politiques publiques serait évaluée à l'avenir.

⁸⁶⁸ Malgré nos multiples relances, notre interlocuteur ne nous a jamais envoyé les documents qu'il a mentionnés durant l'entretien que nous avons réalisé avec lui. Néanmoins, la démarche qu'il nous décrit a bel et bien été menée, comme en atteste un second enquêté, le sénateur Franck Montaugé. En revanche, nous ne disposons donc pas ici de texte écrit ou de brouillon sur lesquels nous appuyer pour administrer la preuve. De la même manière, nous ne disposons pas de la liste précise des personnes auditionnées dans le cadre de ce groupe de réflexion.

⁸⁶⁹ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, par téléphone, le 18 septembre 2019.

Cependant, une telle démarche impliquait en retour de travailler à l'enrôlement de la majorité parlementaire comme de l'exécutif dans un tel projet, au prix parfois d'artifices rhétoriques de conviction et de justification du projet. Ainsi, le collaborateur, dans le même document de cadrage mentionné ci-dessus, nous décrit la stratégie d'écriture suivante :

On était partis aussi en fait je m'en souviens d'une citation d'une conférence que François Hollande avait faite le 13 novembre 2012 à l'Élysée et qui disait : est-ce qu'on vit mieux avec 50 % du PIB de dépenses publiques alors que c'était 52 % il y a 5 ans ? Et donc c'était toute cette histoire de richesse, de dépenses publiques, de responsabilité de l'action publique, des acteurs publics, de se dire : est-ce que c'est vraiment parce qu'on a augmenté de 5 points la dépense publique qu'on vit mieux dans notre pays ? En fait voilà, économiquement on a augmenté la dépense publique, le PIB et cela a eu ses conséquences du point de vue de la richesse économique qui a été créée, dépensée, etc. de l'activité que cela a pu générer. Par contre [il s'agissait dès lors] de s'intéresser à la justice sociale que cela avait bien pu provoquer. Du coup, cela a été l'un des constats initiaux⁸⁷⁰.

En fait de constat il s'agit plutôt d'une stratégie de captation de l'attention d'un auditoire composé de profils variés : les lignes de clivage qui séparent alors les socialistes entre tenants de l'orientation gouvernementale et « frondeurs » impliquent de trouver des stratégies argumentatives nouvelles⁸⁷¹. Ici, le collaborateur parlementaire mêle deux registres : celui de l'intention affichée de longue date par le Parti socialiste d'agir en faveur de la « justice sociale » et celui plus récent, mais nettement plus présent dans le discours gouvernemental de l'époque, qui consiste à raisonner dans une optique gestionnaire d'équilibre des comptes publics⁸⁷². L'argument employé par François Hollande est ici retravaillé de manière à présenter les deux enjeux comme liés à l'exploration de dimensions du bien-être et de la justice sociale orthogonales à la simple croissance du PIB et à la dépense publique, « tout étant en lien ». On voit l'ambiguïté qu'un tel propos peut contenir et c'est l'art de l'écriture parlementaire que de retourner cette ambiguïté au profit de la proposition législative formulée par l'équipe de Serge Bardy, tout en redessinant les frontières idéologiques du groupe socialiste de façon à les rendre cohérentes. En un sens, la stratégie ici mise en évidence sur le mode discursif n'est pas substantiellement différente de celle imaginée par Éva Sas et consiste également à proposer un nouvel outil d'action publique en le présentant

⁸⁷⁰ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *op. cit.*

⁸⁷¹ De ce point de vue, il s'agit pour l'équipe de Serge Bardy de formuler un langage commun qui passe outre les divisions internes du Parti socialiste. Le phénomène des « frondeurs » est une manifestation de la permanence du clivage gauche-droite au sein du Parlement. À ce sujet, voir les travaux de Christophe Le Digol (Le Digol 2018, 2021). Sur le phénomène des frondeurs, voir Lecomte et al. 2017.

⁸⁷² Depuis son origine, le Parti socialiste est divisé entre différents courants qui n'adhèrent pas aux mêmes conceptions théoriques de l'économie et par conséquent ne prônent pas les mêmes démarches en matière de politique économique. Pour un aperçu historique de ces divisions, voir le travail de Mathieu Fulla (Fulla 2016).

comme inoffensif, consensuel. L'art du parlementaire consiste dès lors à enrôler son auditoire dans le projet législatif en montrant le bénéfice que chacun peut en tirer, tout en exploitant au maximum la force du réseau socio-technique ainsi enrôlé pour accroître la force de l'outil proposé au maximum de ses potentialités.

Tableau n° 6.2 : Les démarches parlementaires d'Éva Sas et de Serge Bardy

	Éva Sas	Serge Bardy
Cible de l'initiative parlementaire	Parlementaires et Opinion publique	Membres du PS et société française
Enjeu identitaire et partisan	Prise de conscience des limites de la croissance	Réduction des inégalités
Représentation de l'enjeu — personnes à convaincre	Lutte contre la « pensée dominante » à droite comme à gauche	Clarifier le projet de la représentation nationale et du PS
Stratégie d'enrôlement	Utiliser l'aspect consensuel des indicateurs (espérance de vie, éducation, etc.) retenus pour légitimer un projet écologiste.	L'augmentation de la dépense publique ne suffit pas à atteindre les objectifs de justice sociale que le PS s'est fixés : d'autres indicateurs permettraient de mieux mesurer cette progression
Conception de l'outil, des indicateurs alternatifs	Mise en visibilité de « problèmes » politiques liés au productivisme	Support de valeurs politiques
Politisation de l'outil	Écologiste	Socialiste

Source : tableau réalisé par l'auteur

Le tableau ci-dessus permet de saisir toutes les différences qui séparent le projet de Serge Bardy de celui d'Éva Sas. La cible de la proposition législative diffère, de même que le public à convaincre afin qu'elle aboutisse et les stratégies d'enrôlement développées pour y parvenir. L'enjeu identitaire mobilisé pour justifier l'appropriation par les deux partis d'un seul et même outil permet de saisir la plasticité de ce dernier, et de saisir la variabilité des appropriations dont il est susceptible de faire l'objet, jusque dans la conception même de sa finalité. Au-delà de l'outil lui-même, c'est la conception même du dispositif conduisant à la rédaction d'une proposition de loi qui diffère entre les deux équipes parlementaires.

3° Le travail parlementaire comme construction d'un réseau d'intéressement

Une autre différence entre la stratégie parlementaire de Serge Bardy et celle d'Éva Sas porte sur le dispositif précis visé par la proposition de loi. Dans le cas des députés socialistes, le projet se veut incrémental et ne permet donc pas d'identifier en amont une cible unique et précise à leur initiative parlementaire. De ce point de vue, le travail même du parlementaire se présente ici comme la construction d'un réseau d'intéressement autour de la thématique des nouveaux indicateurs de richesse, avant même d'apparaître comme un projet de mise en œuvre d'un quelconque dispositif juridique. Il s'agit d'intéresser les parlementaires, mais plus largement encore, de créer une coalition d'acteurs mobilisant l'opinion publique, en dehors de l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Cette démarche est revendiquée par le collaborateur socialiste, qui met en avant sa conception du rôle de député, en charge de relayer les idées mûres pour l'opinion publique, dans une démarche visant l'intérêt général. Cette conception du rôle d'un parlementaire débouche dans le cas des nouveaux indicateurs sur une critique voilée à l'intention d'Éva Sas et l'expression d'une conviction sur la portée du projet. Pour notre interlocuteur :

[Il ne s'agissait pas de prendre le sujet] par le petit bout politicien, d'être à l'avant-garde politique au sein du Parlement du fait que l'on posait le dossier sur le bureau du président pour l'inscrire à l'ordre du jour... Cette démarche, on savait bien qu'en parallèle elle allait prendre si on arrivait à [en] travailler le contenu⁸⁷³.

L'idée de l'équipe socialiste consistait à se faire le relais de l'opinion publique et à alimenter dans un premier temps la réflexion au sein de l'Assemblée nationale afin de créer un consensus autour de ce nouvel outil que sont les nouveaux indicateurs de richesse. Une telle démarche était envisagée comme impliquant un travail continu sur le contenu du projet, c'est-à-dire sur les indicateurs eux-mêmes et sur leurs usages potentiels. En particulier, le collaborateur socialiste se demande « comment construire une démarche qui dépasse le cadre uniquement budgétaire ? ».

Comme nous le verrons plus loin, la stratégie d'Éva Sas a consisté pour l'essentiel à cibler l'outil budgétaire pour imposer aux parlementaires le maniement des nouveaux indicateurs de richesse. Ainsi que semble l'avoir envisagé l'équipe socialiste en amont, le

⁸⁷³ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *op. cit.*

risque d'une telle démarche est que sa technicité autorise les opposants au contenu idéologique des nouveaux indicateurs à retrancher le traitement de ces derniers à des sphères confinées, techniques, hors du débat parlementaire proprement dit.

Plus encore, il s'agissait de produire, pour l'exprimer en des termes plus analytiques, un réseau sociotechnique plus large que celui des acteurs (et actants) de l'Assemblée nationale, un réseau qui intégrerait d'autres parties prenantes à des échelles diverses, dans une perspective qui ne soit pas uniquement budgétaire. Les députés entendaient notamment agir au niveau territorial ainsi qu'au niveau européen. De ce point de vue, le rôle du groupe de réflexion relevait d'une fonction de « catalyseur », ainsi que nous l'explique l'assistant parlementaire de Serge Bardy :

[Il s'agissait d']explorer au-delà de la démarche budgétaire d'autres démarches qui sont à la fois philosophiques, sociétales, plus opérationnelles, en lien avec les politiques publiques telles que [les portent] d'autres instances [comme les] conseils départementaux. [...] Comment faire pour que toutes ces ambitions, ces réflexions, on puisse à la fois les pousser et trouver, non pas un dénominateur commun, mais un effet catalyseur qui allait permettre à la fois de pousser le gouvernement — en étant dans une démarche majoritaire de notre côté — pousser le gouvernement à aller au-delà du débat budgétaire. [...] [On souhaitait] davantage encore faire connaître dans l'opinion publique le fait que les nouveaux indicateurs de richesse allaient au-delà de la démarche budgétaire et qu'on était sur des démarches, des ambitions, des contenus et un sens auquel chacun à titre individuel et collectif pouvait se référer, réfléchir et avancer. Et ce n'est pas quelque chose qui a pu aboutir. On était face à cette planche savonnée. C'est un peu l'impression qui a été la nôtre⁸⁷⁴.

L'image de la planche savonnée est destinée à faire comprendre qu'Éva Sas a coupé l'herbe sous le pied des socialistes en imposant son projet avant que le leur émerge. Son argumentaire impute précisément à cette manœuvre le manque de maturité d'un projet léger dans son contenu et n'atteignant pas l'objectif décrit ci-dessus : faire des nouveaux indicateurs de richesse un « référentiel »⁸⁷⁵ pour une variété d'acteurs d'horizons divers. Si l'on recourt aux concepts de la sociologie de l'acteur-réseau : il s'agissait de *reproblématiser* la thématique de la mesure alternative de la richesse de façon à *intéresser* divers types d'acteurs en fonction de leurs besoins et intérêts, afin de les *enrôler* dans un réseau à la fois social et technique — car comprenant les indicateurs eux-mêmes sous la forme *d'actants*, ainsi que les procédures législatives dans lesquels ils s'insèreraient.

⁸⁷⁴ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *op. cit.*

⁸⁷⁵ Nous reprenons à dessein cette expression de l'extrait de notre enquête ci-dessus, il nous semble correspondre parfaitement à la notion de référentiel telle que l'emploie Pierre Muller (Muller 2010, *op. cit.*).

Le dispositif législatif exact auquel aurait abouti la démarche des socialistes n'était donc pas arrêté au moment où Éva Sas les a devancés dans leur entreprise. Pour le collaborateur parlementaire :

On en est resté à une phase très générique, mais qui malheureusement est lié au fait que le dossier n'avait pas été travaillé. C'est un dossier qui a été pris d'une page blanche et sans en-tête, qui a été mis en copier-coller sur une page avec en-tête d'un parlementaire et remis sur le bureau de président, à l'ordre du jour de la niche écologiste⁸⁷⁶.

Dès lors, nulle coalition d'acteurs ne leur semblait plus être à même d'émerger dorénavant.

Encadré n° 6.3 : Niches parlementaires et propositions de loi

Chaque élu, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, dispose d'un droit d'initiative parlementaire. C'est-à-dire qu'il peut déposer une proposition de loi. On appelle « proposition de loi » toute forme de texte émanant d'un parlementaire, tandis que les « projets de loi » sont les textes proposés par le gouvernement. Le nombre de propositions de loi qui peuvent être déposées par un groupe parlementaire (écologistes, socialistes, etc.) est proportionnel à la taille de celui-ci, et du nombre de « niches » dont il dispose. Une niche parlementaire est une journée de l'agenda parlementaire dédiée à l'annonce et à la mise en discussion des propositions de loi émanant des groupes. Le nombre de niches octroyées est calculé sur la base de la taille du groupe parlementaire. Pour qu'un groupe soit reconnu, il doit être composé d'un minimum de 15 parlementaires. Si un groupe dispose par exemple d'une seule niche, donc d'une seule journée, il ne pourra pas émettre plus de quatre ou cinq propositions de loi, chacune d'entre elles devant être traitée séparément. Encore faut-il trouver une place dans l'agenda parlementaire. Durant deux semaines sur quatre, l'ordre du jour est défini par le gouvernement. Une semaine sur quatre est fixée par le bureau de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire la majorité. La dernière semaine est dédiée au contrôle parlementaire. Un jeudi par mois est réservé à un groupe parlementaire autre que le groupe majoritaire. Ces journées sont réparties entre les groupes, proportionnellement à leur taille. Par exemple, le groupe écologiste en 2015 ne disposant que de 17 membres, une seule journée lui était accordée par an et seules quatre ou cinq propositions de loi pouvaient être formulées.

Éva Sas n'était donc pas seule à avoir conçu le projet d'une transcription législative de l'utilisation des nouveaux indicateurs de richesse. Serge Bardy avait avant elle initié une réflexion sur le sujet au sein de son groupe parlementaire, constituant ainsi un réseau d'intéressement efficace et une coalition d'acteurs susceptibles de porter le projet dans le cadre d'un débat politique de fond. Ce faisant, les socialistes donnent à voir une politisation divergente des nouveaux indicateurs, plus centrée sur la question des inégalités que sur celle de l'environnement, et dont l'objectif consiste plus à amender le projet politique portée par

⁸⁷⁶ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *op. cit.*

la majorité socialiste alors au pouvoir qu'à diffuser des conceptions radicalement alternatives de la richesse auprès de l'opinion publique. Ces divergences sont l'effet le plus perceptible de la concurrence parlementaire que se livrent les groupes politiques, mais d'autres conséquences en découlent, notamment sur l'ampleur de la proposition de loi qui sera finalement portée par Éva Sas.

C — Éva Sas devance les socialistes : les effets de la concurrence parlementaire sur l'ampleur de la proposition de loi

Nous proposons ici le terme de « stratégie de positionnement parlementaire » pour décrire la façon dont les élus prennent position à la fois sur le plan discursif, dans l'espace social de l'Assemblée nationale, ainsi qu'au sein du réseau sociotechnique qui se dessine autour d'eux durant le processus de positionnement. La stratégie adoptée par Éva Sas lui permet de devancer les socialistes dans la mise en œuvre d'une proposition de loi (1). Dès lors, elle devient la porte-parole privilégiée de cette question des nouveaux indicateurs de richesse, ce qui invisibilise la conception concurrente des nouveaux indicateurs au profit de la sienne (2). Pour autant, si une telle stratégie est payante pour la députée, elle semble affecter négativement l'ampleur de la proposition de loi puisqu'elle fait reposer l'initiative parlementaire sur une coalition d'acteurs structurellement faible (3).

1° Deux stratégies de positionnement parlementaire opposées

Lorsqu'il analyse les divergences entre l'approche qui fut celle du groupe de réflexion parlementaire qu'il animait et celle d'Éva Sas dans l'appropriation de la thématique des nouveaux indicateurs, le collaborateur parlementaire de Serge Bardy identifie deux « stratégies » qu'il oppose l'une à l'autre. La leur consistait selon lui à :

[...] rebondir sur des contacts dans des milieux proches, mais avec des approches assez différenciées. Passer d'une approche économique, à philosophique, de philosophique à institutionnelle [puis] à politique. Nourrir les moments de réflexion du groupe de travail, l'alimenter par diverses ouvertures pour que chaque membre puisse s'y reconnaître⁸⁷⁷.

⁸⁷⁷ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *op. cit.*

Très vite, l'économiste Éloi Laurent propose de produire un document clef en main destiné à devenir une proposition de loi sur le sujet. Mais le parlementaire et son collaborateur s'y refusent. Ce dernier déclare ainsi :

On aurait souhaité un portage politique qui était plus réfléchi, complété. Eloi Laurent nous avait transmis des éléments qui étaient intéressants, mais on aurait souhaité l'aborder avec d'autres parlementaires qui auraient pu porter l'option à nos côtés et à la fois la circulariser⁸⁷⁸.

À l'inverse, la stratégie d'Éva Sas a précisément consisté, nous dit-il, à élaborer rapidement, de son côté, une proposition de loi très proche de ce que l'économiste proposait, suivant une logique qu'il n'hésite pas à qualifier d'« opportuniste ».

Le collaborateur critique donc une stratégie de court terme, qui rend la proposition de loi plus visible, mais moins robuste et prend de court les élus socialistes. Plus encore, il regrette que l'élue écologiste ait privilégié une approche en termes de concurrence politique. Il concède cependant le bénéfice que la parlementaire pouvait trouver à une telle démarche, du fait de la position minoritaire des écologistes à l'Assemblée nationale, qui disposent de ce fait d'un nombre très faible de niches. Il explique :

Chaque écologiste la voulait pour être visible en matière de communication. Elle s'est dit c'est assez mûr du point de vue de l'opinion publique pour passer l'opposition. Elle était dans son bon droit. Mais la difficulté c'est que ça a un peu savonné la planche sur cette thématique-là⁸⁷⁹.

Le déroulement des événements s'explique donc également par l'organisation propre au parti EELV et les stratégies qui doivent y être déployées pour rendre visible l'action des élus.

Lorsque nous lui demandons s'il avait déjà rencontré Éva Sas auparavant, mon interlocuteur nous répond la chose suivante, qui présente le mérite de montrer la manière dont il fait le lien entre la démarche entreprise par la députée écologiste et l'objectif qu'elle poursuivait selon lui :

On a dû monter cette démarche-là en 2013, je pense assez rapidement. On avait quelques parlementaires qui étaient très intéressés par la thématique [...]. On a pris connaissance du fait qu'Éva Sas était également intéressée par la thématique. De mémoire on en avait discuté dans le groupe de travail en question. On s'est dit bon, on a une élue, qui ne fait pas partie de notre majorité, mais qui est intéressée et bon, on est en bonne intelligence sur un dossier qui peut être transverse, donc ça pourrait être intéressant de, voilà... et on n'avait aucune opposition au sein du groupe de travail, c'était assez ouvert, on est sur des députés qui étaient assez progressistes en la matière. La démarche de prise de contact avec Sas n'avait pas abouti, pas de retours de sa part [...] oui ou non aux invitations qu'on avait formulées pour qu'elle vienne au groupe de travail qu'on avait constitué. Après je pense, c'est peut-

⁸⁷⁸ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *op. cit.*

⁸⁷⁹ *Ibid.*

être de la malice de ma part, qu'elle préférerait porter le dossier elle-même plutôt que le travailler au sein d'un collectif. Tout s'opposait en fait, autant la démarche que l'objectif⁸⁸⁰.

Tableau n° 6.3 : Comparaison des rôles parlementaires d'Éva Sas et Serge Bardy

	Éva Sas	Serge Bardy
Conception du rôle d'un parlementaire	Faire voter une loi pour « ouvrir les yeux » aux parlementaires comme aux citoyens	Susciter la réflexion et diffuser de nouvelles idées auprès de la majorité
Stratégie parlementaire (1) : publicisation du projet	Faible	Groupe de réflexion et diffusion de l'idée dans différentes tribunes
Stratégie parlementaire (2) : temporalité de l'action	<i>Ponctuelle</i> : instituer une procédure budgétaire qui prend en compte les nouveaux indicateurs	<i>Incrémentale</i> : sensibiliser la classe politique à l'intérêt des nouveaux indicateurs dans le but de généraliser leur usage dans l'évaluation des politiques publiques
Dispositions scolaires et professionnelles	CPS+ et études supérieures	Ascension sociale progressive, pas de diplôme du supérieur
Ancienneté dans le champ politique	Faible	Forte
Profil politique	Experte	Militant de terrain

Source : tableau réalisé par l'auteur

La stratégie de positionnement parlementaire d'Éva Sas se caractérise par sa discrétion et sa ponctualité – la députée a l'espoir que le projet se concrétise vite et que les parlementaires comme les citoyens s'approprient spontanément le nouvel outil proposé. En cela, sa stratégie s'oppose à celle de Serge Bardy, qui envisage le rôle d'un parlementaire sur le mode de la catalyse, agissant de manière collective et incrémentale. Cette seconde option disparaît au profit de la première suivant un mécanisme d'invisibilisation : Éva Sas devient la *porte-parole* des nouveaux indicateurs de richesse devant l'Assemblée nationale, les médias et les experts du sujet.

⁸⁸⁰ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *op. cit.*

2° Éva Sas devient la porte-parole privilégiée des nouveaux indicateurs de richesse

Suite à cette prise de position d'Éva Sas sur le sujet des nouveaux indicateurs de richesse, qui prend de court Serge Bardy et son assistant parlementaire, un engrenage se met en place qui vide de sa substance et de son intérêt la démarche entreprise au sein du groupe de réflexion. Selon le collaborateur socialiste :

Ça induit une interférence double [...] pour les membres du groupe de travail. La thématique était sortie publiquement et quelqu'un d'autre s'en était emparé. La focale allait difficilement être la même que celle qu'on avait développée. D'autre part, trouver du temps dans un agenda alors que la planche avait été savonnée, c'était compliqué⁸⁸¹.

Ce propos du collaborateur de Serge Bardy met en évidence le problème tel qu'il se présente dans le cadre parlementaire : en se positionnant sur une thématique avant les autres, un parlementaire appauvrit l'intérêt que ses collègues pourraient trouver à s'en saisir eux-mêmes. Plus encore, cette primeur lui permet d'imposer sa « focale » propre sur le sujet : de le *problématiser*⁸⁸², le *cadrer*⁸⁸³, à sa manière.

Mais plus encore que pour les participants au groupe de réflexion, c'est pour les personnes extérieures au jeu parlementaire que la démarche d'Éva Sas change tout, qu'il s'agisse d'experts auditionnés sur le sujet par des élus ou simplement de personnes intéressées à la thématique. Pour le collaborateur :

C'était plus difficile à ce moment de mobiliser des personnes extérieures [...] des économistes, des philosophes, etc. [...] puisque la visibilité publique était portée par cette élue écologiste. Après on est parfois confronté au fait que certains interlocuteurs extérieurs [sont] peut-être un peu moins habitués aux arcanes politiques et [n'ont] pas prêté attention au fait que cette élue écologiste devenait leur nouveau point d'entrée. Ils se sont engouffrés dans cette brèche qui a accouché de peu⁸⁸⁴.

Autrement exprimé, Éva Sas devient le point d'entrée obligé du réseau socio-technique qui porte le projet, elle devient la *porte-parole* principale de cette dynamique grâce au dépôt de cette proposition de loi. Ce concept proposé par Michel Callon nous semble ici particulièrement approprié, si l'on prend le soin de souligner la concurrence dont une telle position de porte-parole peut faire l'objet⁸⁸⁵. Il y a donc également dans le cadre

⁸⁸¹ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *op. cit.*

⁸⁸² Si l'on raisonne en termes d'acteur-réseau (Callon 1986).

⁸⁸³ Si l'on raisonne en termes de cadrage des problèmes publics (Gusfield 1981).

⁸⁸⁴ Ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *ibid.*

⁸⁸⁵ Callon *op. cit.*

parlementaire une lutte pour tirer le meilleur parti possible de l'énergie dépensée par les prédécesseurs à produire ce réseau socio-technique et à s'en faire le porte-parole pour obtenir une certaine visibilité politique. Il continue :

L'impatience des gens joue contre l'implantation du sujet, qui est finalement très peu débattu. Mais beaucoup d'interlocuteurs ne l'ont pas perçu de cette manière-là. Beaucoup ont vu le moment où la thématique [a été] portée [dans] l'espace public et se sont dit « ouf ». Et du coup le moment de transformer l'essai était arrivé. Alors que cette démarche individuelle et plutôt isolée a plutôt porté atteinte à cette réflexion, parce qu'elle l'a enfermée dans un tête-à-tête avec le gouvernement un jeudi matin avec peu de personnes présentes dans l'hémicycle, plutôt que de la reporter au cœur du débat. Serge en avait fait état auprès d'Éva Sas, on avait trouvé cela très décevant. [...] Et donc du coup cela a atténué la possibilité de mobilisation, de portage, et la façon dont les choses avaient été faites n'a pas joué en faveur de l'éclosion de la thématique. Par la suite le gouvernement était peu enclin à rouvrir le dossier⁸⁸⁶.

Dès lors, un effet d'*hystérésis* (effet-cliquet) joue en défaveur d'une remobilisation des parlementaires autour de la thématique. Accueillie avec soulagement par les divers promoteurs des nouveaux indicateurs de richesse qui se réjouissent que la sphère politique se saisisse de la question à l'échelle nationale, la question se trouve désormais automatiquement associée à la proposition législative d'Éva Sas, telle qu'elle l'a conçue. On observe ici une première transformation significative de l'objet « nouveaux indicateurs » une fois celui-ci plongé dans le jeu parlementaire et après que divers intérêts croisés aient exercé sur lui des forces qui ont changé son aspect.

Plusieurs éléments doivent néanmoins venir nuancer notre perspective sur le sujet, qui semblerait sinon exclusivement « stratégiste ». D'une part, la disponibilité temporelle des élus joue dans leur capacité relative à se positionner sur la thématique des nouveaux indicateurs. Ainsi, c'est également parce que Serge Bardy se voit proposer par le gouvernement la production d'un rapport parlementaire sur la reconversion de la filière papetière qu'il donne moins de priorité à la question des indicateurs. Sur le plan normatif enfin, il faut effectivement reconnaître, comme le fait d'ailleurs le collaborateur, qu'Éva Sas en agissant de la sorte était dans son « bon droit » et ne faisait au fond que privilégier l'approche écologiste de la thématique au détriment du travail des socialistes, suivant une logique de concurrence propre au jeu parlementaire.

Outre la dépossession du groupe socialiste de cette question des nouveaux indicateurs, la concurrence parlementaire pour devenir le porte-parole sur la thématique a

⁸⁸⁶ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *op. cit.*

eu pour conséquence, d'en modifier substantiellement les possibilités en termes de portage politique. L'argument avancé par le collaborateur socialiste est le suivant : si l'on avait pris le temps de travailler le projet dans son contenu et de rassembler derrière lui des parties prenantes à la capacité de portage politique plus forte, et notamment le gouvernement alors en place, cette entreprise politique aurait débouché sur un résultat de plus grande envergure.

3° Une stratégie de « cavalier seul », clivante face au gouvernement

À rebours de ce qu'envisageaient les socialistes, c'est une stratégie clivante face au gouvernement qui a été adoptée, liée au fait qu'Éva Sas appartenait à une formation politique différente, mais également à la logique de cavalier seul qui a été la sienne.

Durant notre entretien, les critiques formulées par le collaborateur socialiste à l'encontre d'Éva Sas se déplacent progressivement sur le terrain plus technique de l'ambition législative du texte. En effet, il reproche à la stratégie adoptée par la parlementaire d'avoir amoindri les chances de déboucher sur une proposition de loi plus robuste. Il affirme :

En étant parlementaire de la majorité socialiste, on aurait eu peut-être plus de poids pour discuter avec le parlement et mobiliser les autres parlementaires de la majorité⁸⁸⁷.

En effet, le groupe socialiste étant majoritaire à l'Assemblée nationale, les votes du groupe écologiste ne sont pas nécessaires pour qu'une proposition législative soit adoptée. La minorité relative du groupe conférant moins de poids politique à l'initiative législative d'Éva Sas, la logique de cavalier seul qu'elle a adoptée aurait selon le collaborateur nui à la portée du texte législatif.

D'après lui, une autre voie était envisageable, « un possible non advenu »⁸⁸⁸ plus prometteur :

[Il aurait fallu] continuer à [...] travailler [le sujet] avec un groupe parlementaire d'un groupe majoritaire au sein de l'Assemblée nationale, qui avait plus de facilité à en parler avec le gouvernement. [...] En le

⁸⁸⁷ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *op. cit.*

⁸⁸⁸ Adopter ce genre de raisonnement pose nécessairement des questions insolubles, mais les acteurs de notre terrain ne peuvent manquer de réfléchir suivant ces modalités, puisqu'elles sont au principe même de toute forme d'action sociale en finalité. Weber, Max, *Essais sur la théorie de la Science*, Plon, 1965 [1906] ; Aron, Raymond, *Dimensions de la conscience historique*, 1961 ; Deluermoz, Quentin et Singaravélou, Pierre, *Pour une histoire des possibles*, 2016.

prenant de manière froide et mathématique, une parlementaire isolée dans un groupe de quinze à l'époque face à une initiative portée de manière collective [par les membres] d'un groupe majoritaire de 300 parlementaires...⁸⁸⁹

La fin de la phrase, laissée en suspens, suggère le différentiel de rapport de force mis en avant par le collaborateur.

C'est donc une logique de cavalier seul que critique le collaborateur parlementaire. Une telle logique fait écho aux sentiments exprimés par l'économiste Éloi Laurent qui décrit Éva Sas comme lui ayant fait l'effet de « quelqu'un de seul⁸⁹⁰ ». Une telle logique s'oppose au principe d'un consensus élaboré au sein de la majorité parlementaire. Par ailleurs, la stratégie de la députée écologiste se double d'une opposition à l'exécutif en place qui rogne selon le collaborateur sur l'ambition potentielle du texte. Il explique :

[L]e gouvernement[,] d'une part, était un peu gêné, il savait qu'il y avait encore beaucoup de choses à faire sur la thématique, il savait qu'il y avait un groupe au sein de la majorité qui travaillait sur cette thématique-là. De mémoire à l'époque je pense que c'était le secrétariat de Christian Eckert au budget qui bossait sur cette thématique-là. Ils étaient gênés. Il fallait trouver des points d'appui pour cette réflexion. Une opportunité fait qu'un parlementaire de l'opposition souhaite le porter en étant clivant dans son portage, et pousse le gouvernement dans une voie sans issue, en le positionnant comme une instance qui s'en soucie peu, plutôt que de chercher une discussion qui soit constructive. Donc cela n'a pas joué en faveur du portage politique de la thématique. Elle l'a fait dans un intérêt qui était peut-être un peu moins général⁸⁹¹.

Ici, outre les complications que la stratégie d'Éva Sas entraînait dans le rapport que le gouvernement entretient avec la majorité socialiste, c'est la création d'un antagonisme artificiel que critique le collaborateur. Cueillir une proposition de loi avant qu'elle soit mûre, adopter une attitude politique clivante face au gouvernement, refuser de puiser dans les ressources politiques d'une majorité parlementaire bien établie : on voit que la stratégie d'Éva Sas est largement critiquée par le collaborateur socialiste, car elle minimise selon lui les chances de déboucher sur une proposition de loi ambitieuse, consensuelle et promise à des approfondissements ultérieurs. Il donne l'image d'une dynamique que l'on brise.

Il est intéressant de souligner à cet égard que le collaborateur socialiste termine son réquisitoire contre la députée par une opposition entre le registre de l'intérêt général et celui de l'intérêt personnel, ici incarnés respectivement par une approche collective qui déboucherait sur un accord d'une part et d'autre part, par une approche individuelle servant

⁸⁸⁹ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *op. cit.*

⁸⁹⁰ Entretien avec Eloi Laurent, Chercheur à l'OFCE, Paris 14^e, le 19 janvier 2018.

⁸⁹¹ Ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy, *ibid.*

l'intérêt d'Éva Sas en matière de popularité politique et électorale. La grammaire de la Cité civique est donc ici adoptée pour trancher avec celle de la Cité de l'opinion⁸⁹². On voit qu'à des considérations d'ordre strictement stratégique, qui peuvent être prises telles quelles ou interprétées comme autant de justifications *ex post*, se juxtaposent d'autres prises de position exprimées dans un registre plus moral. Les enjeux de la compétition parlementaire peuvent dès lors être exprimés en termes sociologiques comme la promotion de certains sujets qui servent l'intérêt général tout en servant les intérêts de ceux qui les portent, ou pour reprendre la formule consacrée, sous la forme d'un « intérêt au désintéressement » (Bourdieu 1992)⁸⁹³. Pour autant, ces enjeux sont également ressentis par les acteurs sur un plan moral et axiologique, et les deux registres, loin d'être opposés, semblent au contraire tout à fait complémentaires comme le montrent les extraits de l'entretien ci-dessus. Cette double lecture stratégique et axiologique permet de comprendre le fonctionnement du jeu parlementaire tel que l'envisagent les participants eux-mêmes.

Un élément capital de ce jeu parlementaire consiste à évaluer la possibilité d'alliances qui peuvent être mobilisées afin qu'une loi soit votée. De ce point de vue, le rapport à la majorité parlementaire ainsi qu'à l'exécutif est indiscutablement un facteur de réussite et c'est à cette aune qu'il faut comprendre l'idée du collaborateur socialiste selon laquelle la même proposition de loi aurait pu avoir une portée supérieure si elle avait été portée par des députés de la majorité avec l'accord du gouvernement.

De ce point de vue, nos tout premiers entretiens ont très rapidement balayé une hypothèse que nous avons conçue en recoupant divers échos que nous avons eus du processus législatif autour de la loi Sas : l'idée que le gouvernement s'opposait nettement à l'idée d'une loi sur les nouveaux indicateurs. L'extrait suivant, tiré de notre tout premier entretien avec un administrateur parlementaire mentionné plus haut, le met en évidence :

Félicien Pagnon : [...] [A]lors c'est le gouvernement qui est responsable du fait que le projet ait diminué d'importance ?

Administrateur parlementaire : Non non, en fait le gouvernement était plutôt pour. On peut avoir l'impression qu'ils étaient contre de l'extérieur, mais eux cela leur plaisait plutôt. C'était un marqueur

⁸⁹² La Cité civique s'appuie sur le principe de l'intérêt général là où la Cité de l'Opinion fait reposer la Grandeur d'un objet sur le nombre de suffrages qui s'expriment en sa faveur (Boltanski et Thévenot 1991).

⁸⁹³ Voir également : Bourdieu, Pierre, « Intérêt et désintéressement », *Cahier de recherche*, n° 7, GRS-Institut de recherches et d'études sociologiques et ethnologiques, Université de Lyon 2, septembre 1989.

politique, pour montrer qu'ils s'intéressaient à l'environnement. Évidemment ils ne voulaient pas quelque chose de trop contraignant, mais sur le fond ils étaient plutôt pour⁸⁹⁴.

Plus tard durant l'entretien, notre enquêté nous met en garde contre le simplisme de certaines explications des rouages de la vie parlementaire et réaffirme que le problème ne venait pas du gouvernement, mais de la facture du projet déposé par Éva Sas ainsi que de la stratégie qu'elle avait décidé d'adopter. Il nous explique :

Là tu vois par exemple, on pourrait dire que cela n'a pas donné quelque chose de très impressionnant parce que le gouvernement était contre, parce que ce n'est pas sa ligne politique [...] ou qu'ils s'en fichaient. Mais en fait non. En fait [...] [il] y a toujours une guerre pour avoir une loi à son nom : le secrétariat attitré du PS est assiégé par des parlementaires qui veulent que ce soit « leur » loi et pas la loi Sas. Et donc cela se retrouve dans le comportement de la majorité et du gouvernement, qui doit gérer cela⁸⁹⁵.

Dès lors, l'idée d'une opposition résolue du gouvernement s'avère infondée. De ce point de vue la « pensée dominante » dénoncée par Éva Sas durant notre entretien ne s'avère pas nécessairement aussi dominante que nous le pensions tout d'abord. En revanche, en la caractérisant comme telle et en dénonçant l'aveuglement de ses concurrents quant à la question du renouvellement des mesures de la richesse, Éva Sas rehausse son entreprise sur le plan moral et légitime son intervention sur le plan politique. À ce moment précis du processus, c'est moins d'un rapport de force idéologiquement portant sur le contenu du projet qu'il s'agit que d'un rapport de force parlementaire portant sur la stratégie de positionnement adoptée.

Dès lors, si la stratégie de positionnement parlementaire d'Éva Sas a eu pour effet de faire d'elle la porte-parole des nouveaux indicateurs de richesse auprès de l'Assemblée nationale comme de l'opinion publique, il n'est pas à exclure qu'elle ait dans le même mouvement compromis la possibilité d'un portage politique coordonné avec l'exécutif. Il faut certes souligner qu'un tel raisonnement contrefactuel implique une démarche d'imagination essentiellement spéculative et s'appuie sur les dires des acteurs dont la démarche a précisément été écartée au profit de celle d'Éva Sas. Pour autant, envisager ce « possible non advenu » a le mérite de démontrer comment s'agencent stratégies, considérations morales et dispositifs argumentatifs dans la mise en œuvre et la politisation d'un outil tel que les

⁸⁹⁴ Entretien anonymisé avec un administrateur parlementaire, Paris 16^e, le 20 avril 2017.

⁸⁹⁵ *Ibid.*

nouveaux indicateurs de richesse. Tous ces facteurs contribuent à rendre possible l'établissement d'une coalition d'acteurs solide, à même de soutenir la démarche de proposition législative.

II — Se confronter aux contraintes techniques et juridiques de l'appareil institutionnel

Éva Sas et son collaborateur parlementaire doivent imaginer un dispositif juridique pour donner de la force aux indicateurs et leur permettre d'influer sur la vie parlementaire. Il s'agit de passer de l'intention politique initiale à la réalisation concrète par le truchement du droit. Dans un premier temps, ils imaginent en vase clos un premier dispositif, sans pouvoir recourir à l'expertise juridique des services de l'Assemblée nationale (A). De cette première intention se dégage une image idéale en l'espèce du rapport parlementaire qui vient justifier l'initiative législative d'Éva Sas et dont elle dirige la rédaction elle-même : on y découvre le détail de la façon dont la députée envisage l'instrument que sont les nouveaux indicateurs (B). Néanmoins, la rédaction de ce rapport se déroule avec l'aide et l'appui d'une administratrice parlementaire, nouvellement affectée au suivi de la proposition de loi, une fois celle-ci enregistrée par la présidence de l'Assemblée nationale. Dès lors, une première confrontation a lieu avec la réalité juridico-institutionnelle de l'institution, qui implique des révisions constantes dans le projet, dont l'écriture à quatre mains (parlementaire et administratrice) du rapport donne une illustration éloquente (C).

A – De la page blanche à l'image idéalisée de l'action parlementaire : concevoir un dispositif juridique qui rende effectifs les nouveaux indicateurs

La stratégie de positionnement parlementaire d'Éva Sas implique de produire un texte de loi rapidement. Ne pouvant se reposer sur le travail de quiconque en la matière, dans la mesure où nul parlementaire n'avait mené le projet jusqu'au stade de l'écriture d'une proposition de loi jusqu'ici, la députée et son collaborateur partent d'une « page blanche » et doivent constituer le « dossier » des nouveaux indicateurs à partir des documents disponibles à l'époque sur le sujet (1). L'enjeu consiste pour l'essentiel à parvenir à définir un dispositif

juridique contraignant qui confère à l'usage des nouveaux indicateurs par les élus un caractère routinier, ce qui oriente la députée et son collaborateur vers les lois de finances (2). Le document officiel de la proposition de loi tel qu'il est enregistré au service de la présidence de l'Assemblée nationale renseigne sur le caractère idéalisé du projet tel qu'il est conçu par la députée (3).

1° De la page blanche à la première ébauche : constituer le dossier « nouveaux indicateurs »

Comme pour Serge Bardy et son assistant parlementaire, la rencontre entre la députée Éva Sas et son collaborateur a une importance toute particulière pour comprendre comment ces derniers formulent leur proposition de loi.

Engagé dans la mouvance altermondialiste depuis ses 17 ans, ce dernier s'engage chez EELV en 2005⁸⁹⁶. Au moment des élections européennes de 2009, il part pour Paris : « j'avais ma carte, j'allais à des réunions, je faisais des collages ». Il participe à « toutes » (il insiste sur ce mot) les universités d'été d'EELV, et c'est lors des ateliers organisés par la commission Économie qu'il fait la connaissance d'Éva Sas. Parallèlement à son parcours militant, il obtient un diplôme de droit à Angers et se spécialise dans l'étude des Finances publiques, qui le passionnent⁸⁹⁷. En 2012, Éva Sas est élue députée de l'Essonne et brigue la commission des finances. Ayant un profil adapté grâce à sa spécialisation en Finances publiques et l'ayant déjà rencontré dans le cadre du parti, et notamment de la commission économie, il est recruté pour devenir son collaborateur.

Très vite, leurs discussions les amènent à se pencher sur la question des nouveaux indicateurs de richesse. Il explique :

⁸⁹⁶ Il s'engage à gauche suite au « 21 avril 2002 », c'est-à-dire en réaction à l'événement qui a vu le candidat FN Jean-Marie Le Pen parvenir au second tour de l'élection présidentielle. Il participe d'abord aux événements organisés par ATTAC, ainsi qu'aux forums sociaux européens de Londres et de Paris, sans jamais adhérer officiellement à quelque organisation que ce soit. Son premier engagement conséquent a lieu à Angers en 2003. Roselyne Bachelot voulait organiser dans sa ville d'élection, à Angers, une forme de rassemblement concurrent au G8. Mais devant la crainte de voir émerger un nouveau « forum social mondial », elle recentre l'événement sur Paris. Cependant, un événement à l'organisation duquel participe le jeune militant, le G Monde, voit finalement le jour à Angers. C'est un discours télévisé de Cohn-Bendit en 2005 qui le décide finalement à militer pour le « oui » lors du référendum pour le Traité constitutionnel européen et à s'engager chez EELV.

⁸⁹⁷ Son profil est jugé intéressant par Bastien François lorsqu'il postule pour entrer dans la formation qu'il propose, à Paris I, à destination des futurs collaborateurs parlementaires. En 2011, Corinne Bouchoux est élue sénatrice du Maine-et-Loire et le jeune diplômé devient son assistant parlementaire pour une durée d'un an, à mi-temps.

Schématiquement c'était une idée qui existait chez les altermondialistes, qui imprégnait bien la sphère écologiste et dont j'avais déjà entendu parler assez vaguement. Et puis au cours de cette première année de mandat avec Éva à plusieurs reprises on a discuté à bâton rompu, comme ça sans s'imaginer une concrétisation, du fait que le PIB n'était pas forcément un bon indicateur. Des débats où on commence à réfléchir sur le fond [...] où on échange un peu parfois, quand elle a un tout petit peu de temps entre deux réunions. [...] Et donc pendant ses vacances d'été, de l'été 2013, elle se dit qu'il faut agir, qu'il faut sensibiliser à la question, qu'il faut mettre ce sujet sur le devant de la scène. En gros je crois que c'est cela son idée initiale. Et elle se dit que le moyen pour un député [d'y parvenir], c'est de faire une proposition de loi⁸⁹⁸.

Cette période m'est décrite par le collaborateur écologiste comme tout à la fois passionnante et déconcertante. Jeune et sans beaucoup d'expérience, il nous explique ne pouvoir que très peu compter sur les autres collaborateurs parlementaires (« il n'y avait qu'un ou deux collaborateurs de députés [dans le groupe] »). Il nous confie ainsi :

[C'était] ma première proposition de loi. J'en avais déjà lu, mais je n'en avais jamais écrit. Déjà rien que sur la forme il faut commencer à voir comment ça s'écrit, à quoi ça ressemble, et du coup il faut en lire plein ». Sur le fond, lui-même n'a que très peu entendu parler des nouveaux indicateurs : « le dossier est super intéressant, mais je n'y connaissais rien⁸⁹⁹.

Éva Sas, de son côté, est très prise par son engagement en tant que vice-présidente de la commission des finances. Le collaborateur doit également débiter ce travail de formalisation d'une proposition de loi alors que démarre en septembre-octobre la très chronophage procédure budgétaire à l'Assemblée nationale. Il nous décrit son désarroi : « je me souviens d'un travail taiseux et très solitaire. Vraiment très solitaire. Dans mon bureau tout seul⁹⁰⁰».

La période que nous décrit l'assistant parlementaire d'Éva Sas correspond à celle durant laquelle Serge Bardy et son collaborateur avaient institutionnalisé leur groupe de réflexion parlementaire sur les nouveaux indicateurs de richesse. Le sentiment de solitude qu'il ressent est le corollaire de la discrétion qui lui est imposée, comme en atteste le passage suivant :

Félicien Pagnon : Tu avais des gens avec qui en parler à l'Assemblée à ce moment-là ?

Collaborateur d'Éva Sas : À ce moment-là non, la toute première version Éva voulait que... je pense que ça peut arriver qu'il y ait une compétition entre les députés. Elle ne voulait pas se faire piquer l'idée je pense⁹⁰¹.

⁸⁹⁸ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire d'Éva Sas, Paris 13^e, le 11 mai 2017.

⁸⁹⁹ *Ibid.*

⁹⁰⁰ *Ibid.*

⁹⁰¹ *Ibid.*

En fuyant la compétition par la discrétion de son initiative parlementaire, Éva Sas se prive également des ressources qu'elle aurait par ailleurs pu découvrir si elle avait participé au groupe de réflexion mis en place par les socialistes.

L'ampleur de la tâche a donc légitimement pu dérouter le collaborateur parlementaire, mais il garde cependant un souvenir précis des lectures et recherches qui l'ont accompagné dans son projet de rédaction. Il raconte :

Du coup je m'imprègne du sujet. Et je me pose les premières questions. Comment on fait rentrer cela dans le débat politique ? Est-ce que c'est régulier ? Quelle forme ça prend ? Etc. Ma première lecture c'est le rapport Stiglitz. [...] J'ai dû quasiment tout lire parce qu'il fallait que je m'imprègne du sujet que clairement je ne connaissais pas. Et puis effectivement du coup au début tu cherches dans Google « nouveaux indicateurs de richesse » et puis tu finis par tomber sur Alter Eco⁹⁰². Et puis j'ai été cherché pas mal dans Alter Eco qui avait fait des papiers dessus. [...] Je commence à découvrir qu'il y a une ou deux régions qui ont déjà travaillé sur le sujet. La région Pays de la Loire, il me semble la région Nord même, la région Rhône-Alpes [...]. Et donc du coup moi je commence à découvrir des noms, Dominique Méda, Florence Jany-Catrice⁹⁰³.

Le travail du collaborateur s'inscrit donc dans le cadre d'un réseau socio-technique d'actants déjà définis en amont. On retrouve le même bornage chronologique que pour la majorité des acteurs rencontrés durant notre recherche, puisque l'origine de la réflexion sur les nouveaux indicateurs de richesse est renvoyée au rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. La revue *Alternatives économiques* agit comme un nœud réticulaire, une base de données à laquelle renvoie les recherches du collaborateur et qui en retour le met au contact de noms comme Dominique Méda, Florence Jany-Catrice. De même, en ce qui concerne les expériences régionales de mise en œuvre des indicateurs, il y est rapidement renvoyé par ses lectures exploratoires. Un réseau de chercheurs et de militants est donc déjà établi, qui se réunit autour du mot-clef de « nouveaux indicateurs de richesse ». Au-delà du contenu de la loi, c'est la question de la forme qu'elle prendra qui se pose pour le collaborateur : comment créer un dispositif qui changera les pratiques des acteurs de la vie politique ? « Comment faire entrer cela dans le débat politique ? »

⁹⁰² Il fait notamment ici référence au Hors-Série du mensuel *Alternatives économiques* intitulé « La richesse autrement », paru le 23 février 2011.

⁹⁰³ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire d'Éva Sas, *op. cit.*

Encadré n° 6.4 : Le parcours d'une proposition de loi

Le 27 septembre 2016, le collaborateur parlementaire d'Éva Sas est invité par Dominique Méda à présenter la loi sur les nouveaux indicateurs de richesse à l'Université Paris-Dauphine, dans le cadre d'un cycle de conférences intitulé « RSE et développement durable ». Libéré de ses engagements, il n'est plus tenu au droit de réserve qui s'applique aux assistants parlementaires. Pour éclairer les étudiants qui l'écoutent sur les rouages de la vie parlementaire, il décrit comme suit les étapes du parcours d'une proposition de loi adoptée au parlement :

- Avoir une idée
- Réaliser des auditions, qui peuvent être plus ou moins encourageantes
- Déposer une proposition de loi. Le député se voit alors affecter un administrateur parlementaire pour réaliser le suivi technique de la proposition de loi.
- Convaincre les autres députés du groupe parlementaire auquel on appartient.
- Trouver une niche.
- Désigner un rapporteur, ici la députée Éva Sas elle-même.
- La proposition est examinée en commission, depuis la réforme constitutionnelle de 2008. Ici il s'agissait de la commission des lois.
- Le jour de la séance se succèdent le discours à la tribune, l'exposé des amendements, le vote sur les amendements et le vote sur la loi.
- Enregistrement au Journal officiel.

Cette procédure standard de formulation d'une proposition de loi ne rend pas compte d'un paramètre pourtant capital dans l'exercice de formulation d'un texte juridique : l'absence d'information. Ainsi que nous l'explique le collaborateur écologiste :

On ne se rend pas bien compte d'à quel point l'Assemblée nationale est organisée pour aider les députés. Moi j'avais déjà appelé pour avoir des renseignements sur la procédure parlementaire, sur les lois organiques, pour en savoir un peu plus sur comment on pouvait rédiger une PPL. Pendant ces mois-là, j'ai appelé le service des administrateurs de l'Assemblée qui sont là pour ça et qui font partie de la commission des finances. Et donc à ce moment-là... soit ils répondent rapidement, soit ils disent « bon, je vais chercher », mais cela ne les intéresse pas beaucoup et voilà. Donc en fait ce qu'il faut voir c'est qu'on a de soutien de personne à ce moment-là. Tant qu'on est en train de construire [la PPL], on a de soutien de personne⁹⁰⁴.

Le collaborateur souligne ici un facteur important : l'étanchéité entre la sphère politique (des élus) et la sphère administrative (des administrateurs) tant qu'aucune proposition de loi n'a été déposée. Lui, comme la députée avec laquelle il travaille, ignore les rouages de la vie parlementaire et manque de ressources informatives. Technicisée, la procédure d'initiative parlementaire répond à une logique procédurale qu'ils ignorent. En ce sens, on peut

⁹⁰⁴ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire d'Éva Sas, *op. cit.*

rapprocher ce déficit d'information de la notion de *zone d'incertitude* (Crozier et Friedberg 1977), dont la maîtrise est assurée par les administrateurs parlementaires. Après le dépôt, un administrateur est affecté au suivi de la PPL et se met au service du député et de ses collaborateurs.

Encadré n° 6.5 : Collaborateurs et administrateurs parlementaires

La fonction d'administrateur parlementaire est distincte de celle de collaborateur parlementaire. Les seconds sont directement recrutés par les élus suivant une logique d'affinité et sans qu'aucune procédure formelle n'encadre ce recrutement. Ils ne sont pas présents dans l'organigramme officiel de l'Assemblée nationale. Les administrateurs quant à eux sont de hauts fonctionnaires, et intègrent cette fonction sur concours. Chargés du suivi technique de la procédure législative, ils encadrent les auditions parlementaires et conseillent les élus sur la transcription juridique de leurs propositions. Une fois une proposition de loi enregistrée au bureau de l'Assemblée nationale, un administrateur parlementaire est affecté à chaque élu pour remplir ces diverses tâches.

La zone d'incertitude que comporte la procédure législative rend précieux le concours des administrateurs parlementaires. Cependant, l'incertitude peut être réduite par l'expérience dont disposent les agents du jeu parlementaires. Dès lors, on peut représenter l'expérience ou l'inexpérience d'une équipe parlementaire en termes de ressources « incorporées » (Bourdieu 1980). Dans le cas présent, la faible ancienneté dans le jeu parlementaire⁹⁰⁵ de la députée comme de son collaborateur explique qu'ils n'en aient pas une connaissance incorporée, instinctive, des règles propres à ce jeu. Éva Sas et son collaborateur ont une conscience déformée, erronée, de « l'espace des possibles » (Bourdieu 1992 *op. cit.*) : ils probabilisent mal le résultat potentiel de leurs actions. Par ailleurs, les ressources individuelles des membres de cette équipe ne sont pas seules en cause. Les ressources collectives du groupe écologiste comptent elles aussi : le faible nombre d'élus est directement lié au faible nombre de collaborateurs sur lesquels le jeune assistant a pu compter.

⁹⁰⁵ Une procédure législative standard met en relation un grand nombre d'acteurs hétérogènes : collaborateurs, élus, experts auditionnés, administrateurs. Pour cette raison, la configuration d'acteurs concernés relève au moins autant de la notion de *monde* que de celle de *champ*. Par prudence épistémologique et par respect pour les critères définitionnels du champ (Lahire, *Monde Pluriel*, 2012), nous préférons ici nous référer à la catégorie anthropologique générale du jeu (Lemieux, 2011), qui procède par ailleurs d'une image souvent employée par Bourdieu lui-même (Bourdieu et Wacquant 1992). C'est parce que les agents pris dans le jeu parlementaire manquent de temps pour prendre des décisions qu'importe tout particulièrement leur « sens du jeu ».

Tableau n° 6.4 : Difficultés inhérentes à l'écriture d'une proposition de loi

Phénomènes en cause	Facteurs de difficultés	Concepts nécessaires pour analyser la situation
Asymétrie d'informations	Étanchéité entre sphères politique et administrative avant le dépôt d'une PPL	Zone d'incertitude gérée par les administrateurs parlementaires
Asymétrie des ressources politiques et symboliques dans le jeu parlementaire	Faiblesse numérique du groupe écologiste : peu de collaborateurs parlementaires	Faibles ressources collectives dans le jeu parlementaire
	Inexpérience politique du binôme composé par Éva Sas et son collaborateur	Faibles ressources individuelles dans le jeu parlementaire

Source : tableau réalisé par l'auteur

La dynamique d'écriture d'une proposition de loi confronte le collaborateur parlementaire d'Éva Sas à un manque de ressources informatives patent. Si le texte de loi trouve une formulation claire grâce au travail engagé dans sa rédaction, la députée et plus généralement la formation politique à laquelle elle appartient sont confrontées à une double asymétrie d'informations et de ressources politiques, qui diminue d'emblée leur capacité à se conformer aux contraintes procédurales propres à l'Assemblée nationale. La tentation maximaliste du collaborateur parlementaire consistant à cibler les lois de finances semble à ce titre tout à fait représentative de ces difficultés.

2° Imaginer un dispositif juridique contraignant : les lois de finances

La loi organique relative aux lois de finances, aussi appelée LOLF, est certainement l'un des édifices juridiques les plus contraignants dans l'exercice de production législative du monde parlementaire. Si l'équipe parlementaire écologiste ne savait pas au départ quel dispositif juridique cibler, c'est progressivement vers cette dernière qu'elle se tourne, précisément pour maximiser l'effet potentiel de leur loi.

La conception d'une proposition de loi est donc tâtonnante et l'objectif du dispositif législatif envisagé n'est pas clair d'emblée. Le but revendiqué est proprement politique : il s'agit de produire une PPL pour mettre en avant les valeurs écologistes. La finalité du projet est elle aussi relativement précise et consiste à mettre à disposition des outils pour que « l'opinion publique » exerce son contrôle sur les représentants politiques. En revanche, les moyens à employer pour y parvenir sont tout sauf précis au départ. Selon le collaborateur écologiste :

Notre intention de départ a évolué au fur et à mesure du sujet de fond qu'on découvrait, de ce qu'on lisait et puis de ce qu'on imaginait comme outil juridique pour avancer [...] ⁹⁰⁶.

Comme il nous l'explique, Éva Sas exploite les outils qui sont ceux des députés pour agir politiquement sur le sujet des nouveaux indicateurs de richesse (« le moyen [d'agir] pour une députée [...] c'est de faire une proposition de loi »). Mais rien ne prédispose cet outil statistique à adopter une forme juridique. Il n'existe pas de procédure stabilisée, de « jeu » déjà établi qui permettrait de faire d'un quelconque indicateur un « instrument d'action publique » à proprement parler. Le collaborateur parlementaire a donc dû imaginer comment « traduire » (Akrich, Callon, Latour 2006 *op. cit.*) juridiquement les indicateurs — et ainsi mettre en relation deux domaines différents : celui de la statistique et de la recherche en matière économique, et celui fort différent du droit et de l'action parlementaire. C'est au fur et à mesure qu'il découvrait des outils juridiques potentiellement exploitables que l'objectif de la proposition de loi se précisait.

Finalement, la formation juridique en finances publiques que le collaborateur a suivie lui donne l'idée de cibler en priorité la LOLF. C'est à ce moment que le travail exploratoire cède la place à la conception du dispositif législatif proprement dit, dont l'objectif est de transformer les comportements du personnel politique. L'outil qui sera privilégié pour ce faire est la procédure budgétaire, consciemment envisagée comme une force de contrainte sur l'action publique puisqu'elle encadre la conception des équilibres financiers et économiques de l'État. Ainsi que nous l'indique le collaborateur parlementaire :

On aurait pu juste demander un débat sur le sujet. [...] Cela aurait été intéressant. Mais nous ce qu'on voulait c'était que cela ait un impact sur les politiques publiques. C'était le but. C'était que ces nouveaux indicateurs contrebalancent le PIB. [...] Et donc c'est à ce moment-là que je me dis [...] en fait, le moment du débat économique, le moment du débat de politique économique dans l'année [...], c'est au moment

⁹⁰⁶ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire d'Éva Sas, *op. cit.*

du budget et donc il faut que dans la loi de finances chaque année il y ait d'autres indicateurs qui contrebalancent le PIB. Et à ce moment-là j'ai une logique juridique et c'est là que la procédure parlementaire m'aide, et les cours de droit et la hiérarchie des normes⁹⁰⁷. [...]

Bon, on ne va quand même pas essayer de modifier la constitution et donc du coup je cherche et effectivement, moi un texte que je connaissais très bien de par mes études en finances publiques, c'était la LOLF, la loi organique relative aux lois de finances. [...] La LOLF c'est le cadre de la loi de finances et donc je me dis modifications le cadre [...] pour imposer aux lois de finances de chaque année de [...] prendre en compte non seulement le PIB et la croissance du PIB, mais aussi d'autres indicateurs. [...] C'est là que commence vraiment le travail technique. [...] Il a fallu que j'épluche la LOLF que je ne connaissais que dans les grandes lignes pour voir et imaginer ce que je pourrais intégrer comme dispositif dans cette loi organique pour faire en sorte que les lois de finances prennent en compte ces indicateurs alternatifs⁹⁰⁸.

Encadré n° 6.6 : La LOLF

Parfois présentée comme la constitution financière de la France, la Loi Organique sur les Lois de Finances est votée à l'unanimité en 2001 par le Parlement. Portée par Didier Migaud et Alain Lambert, soutenue par Laurent Fabius, alors ministre des Finances, elle a pour objectif d'encadrer l'exercice budgétaire annuel et de le « rationaliser ». Le document intitulé *Les objectifs et indicateurs de la LOLF* publié en 2005 par le Sénat indique : « Les 34 missions de l'État, dont 8 sont interministérielles, concourent aux politiques publiques et regroupent 134 programmes. Les objectifs sont évalués à partir d'indicateurs d'efficacité ou d'intérêt général pour le citoyen, d'indicateurs d'efficience pour le contribuable, d'indicateurs de qualité pour l'usage du service public ». Ainsi, pour Marc Leroy, il s'agit d'instaurer un « nouveau référentiel gestionnaire » qui peut être lu comme un outil de rationalisation (et bien souvent de réduction) des dépenses publiques, ou comme un outil de transparence des comptes publics conférant aux parlementaires un plus grand pouvoir d'évaluation (Leroy 2007). En tout état de cause, la LOLF s'inscrit dans la continuité du tournant néo-managérial analysé par Philippe Bezes dans ses travaux (Bezes 2009) et se présente comme un outil de gouvernement discret et pourtant prépondérant (Bezes et Siné 2011). Cette loi organique incarne en France l'acmé du *New Public Management* (Bezes 2005).

Maximaliste, l'ambition du collaborateur écologiste va se focaliser sur la LOLF. Mais malgré sa connaissance théorique du dispositif, il en ignore les modalités pratiques d'exercice, du fait notamment de son entrée toute récente dans la fonction de collaborateur parlementaire d'une députée elle aussi nouvellement élue, et en partie également à cause des faibles ressources mises à disposition des équipes parlementaires en matière d'information sur les procédures propres à l'exercice législatif⁹⁰⁹. Le collaborateur fait notamment deux découvertes importantes qui vont cadrer l'écriture de sa première ébauche de texte.

⁹⁰⁷ L'idée de hiérarchie des normes renvoie à la conception positive du droit de Hans Kelsen, largement diffusée et acceptée dans le domaine du droit.

⁹⁰⁸ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire d'Éva Sas, *op. cit.*

⁹⁰⁹ cf. tableau p.41

Il m'explique d'une part : « J'ai épluché la LOLF dans tous les sens et je me suis dit où est-ce qu'est marqué "PIB" ? J'ai cherché [...] et en fait il n'est pas mentionné ⁹¹⁰ ». À ce stade donc, le collaborateur découvre d'abord que la contrainte symbolique qu'exercent les chiffres du PIB sur la vie parlementaire et la conception générale de la politique économique n'est pas d'ordre réglementaire ou juridique, mais bien coutumier. Le PIB est utilisé parce qu'il consiste en une grandeur standardisée (Schmelzer 2016 *op. cit.*), qui peut se résumer en un seul chiffre (Lepénies 2016 *op. cit.*), dont les variations sont lisibles et dont l'usage est déjà intégré à un ensemble d'autres grandeurs pertinentes pour la gestion des finances publiques — la dette publique ainsi que les dépenses publiques sont exprimées en points de PIB, par exemple⁹¹¹. Sa force en tant que chiffre ne provient pas d'une quelconque disposition juridique, mais bien de facteurs historiques (le chiffre s'est implanté dans le paysage politico-économique depuis des décennies), sociologiques (les économistes comme les hauts fonctionnaires en font un argument dans leurs échanges [Thiry et al. 2016 *op. cit.*]) et instrumentaux (on utilise le PIB pour calculer un grand nombre de ratios utiles à la gestion publique, notamment en matière de prévision économique, mais également en matière budgétaire) qui le rendent incontournable. L'objectif du dispositif législatif ne pourra donc pas consister à brider l'expression de cette grandeur dans les textes de loi puisqu'elle n'y apparaît pas directement.

D'autre part, nombre d'indicateurs qui peuvent être recouverts par la notion de nouveaux indicateurs de richesse apparaissent dans un texte que l'assistant parlementaire découvre à l'occasion de son travail exploratoire : le Rapport Économique, Sociale et Financier ou RESF. Il me raconte ainsi :

Alors c'est là qu'on découvre qu'en fait en annexe du budget existe déjà un suivi d'indicateurs, mais qui n'est pas du tout mis en avant : l'annexe 2 du rapport Économique social et financier, du RESF. Dans cette annexe 2, il y a plein de tableaux, mais plein. Ce doit être un pavé en A4 de peut-être 500 pages. J'exagère peut-être un peu, mais c'est un pavé. C'est un truc que personne ne lit, que personne n'a le temps de lire. Déjà quand la loi de finances arrive, les députés ont trois jours pour la lire... Autant te dire qu'ils ne vont pas voir les rapports. On feuillette un peu les rapports pour voir ce qui est dit, mais en fait on est le nez dans le guidon, on a trois jours pour éplucher la loi de finances, on regarde l'exposé des motifs, on jette éventuellement un œil transversal pour voir s'il y a des trucs intéressants dans le rapport — mais dans le rapport lui-même, pas dans l'annexe 2 du rapport ! Moi, l'annexe 2 du rapport, je ne connaissais même pas son existence. Pendant le dialogue avec le ministère du Budget, ils nous en ont parlé. Donc là encore on découvre, on tâtonne en permanence⁹¹².

⁹¹⁰ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire d'Éva Sas, *op. cit.*

⁹¹¹ *cf.* chapitre 1.

⁹¹² Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire d'Éva Sas, *op. cit.*

Cette deuxième découverte nous renseigne doublement, à la fois sur le caractère d'urgence de la procédure budgétaire à l'Assemblée, en réalité expédiée par la majorité des parlementaires, et sur le fait qu'existent déjà des grandeurs alternatives exploitables dans le cadre d'une évaluation, contenus dans les annexes du RESF. L'objectif, à partir de là, devient tout à fait clair pour le collaborateur : il s'agit d'extraire les nouveaux indicateurs de cette masse de statistiques pour les mettre en valeur et leur donner une forme différente, repérable et utilisable dans le cadre d'un suivi et d'une évaluation des politiques publiques. Il nous explique :

Je finis par trouver un angle qui me paraît possible dans la LOLF et [...] j'écris une proposition de loi organique [...] qui modifie légèrement la LOLF. [...] On écrit cette loi organique modifiant la LOLF, on la présente au groupe parlementaire écologiste [...] et donc elle est retenue pour faire partie de la niche en janvier 2014⁹¹³.

À ce stade donc, le texte de loi est rédigé et propose un dispositif juridique avalisé par le groupe parlementaire d'Éva Sas. Déposer une proposition de loi ne signifie cependant pas que cette dernière sera nécessairement étudiée, ainsi que nous l'explique le collaborateur écologiste :

Donc à ce moment-là [...] on dépose la PPL, mais des PPL il y en a des centaines qui sont déposées tous les ans [...]. Et en très grande majorité, elles sont rédigées à la va-vite, n'importe comment. Elles sont déposées, puis plus personne n'en a rien à faire. Mais nous on voulait aller plus loin que cela. Donc on dépose la PPL et au sein du groupe, à l'Assemblée nationale, on décide d'inscrire cette PPL dans la niche. Vu le nombre de députés écologistes qu'il y avait, on n'avait qu'une journée par an⁹¹⁴. Donc on peut passer trois ou quatre textes au maximum dans la journée, c'est plutôt même deux ou trois⁹¹⁵.

C'est à cette étape de production textuelle qu'en sont la députée et son collaborateur au moment de l'enregistrement de la proposition de loi par la présidence de l'Assemblée nationale. Pour le moment, le texte n'est qu'une image idéalisée de ce que souhaitent faire Éva Sas et son collaborateur : l'épreuve (Martuccelli 2015) législative à proprement parler n'a à ce stade pas véritablement eu lieu.

⁹¹³ Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire d'Éva Sas, *op. cit.*

⁹¹⁴ *cf.* Encadré n° 6.3 sur le fonctionnement des niches parlementaires.

⁹¹⁵ Ex-collaborateur d'Éva Sas, *ibidem*.

3° Ce que dit une proposition de loi : l'image idéalisée et officielle du projet politique

Le 11 décembre 2013, Éva Sas dépose donc la proposition de loi n° 1628, au nom du groupe écologiste. Sur l'en-tête du document, on trouve le sigle de l'Assemblée nationale, en dessous duquel est rappelé que la constitution en vigueur est celle du 4 octobre 1958, que la présente législature est la quatorzième, et que l'acte est « enregistré par la présidence de l'Assemblée nationale ». À ce moment précis, le projet d'Éva Sas et son collaborateur se concrétise et prend la forme d'un document écrit « fini » : non plus un *draft*, un brouillon, mais un document bénéficiant d'une mise en page qui en indique la portée symbolique. Il est désormais doté d'une existence officielle, ne pourra être retouché, et constitue désormais un support matériel et disponible pour les acteurs qui souhaitent l'examiner. Le rappel de la constitution ou du numéro de la législature réinstalle la production officielle de ce document dans la longue durée des institutions et en fait un élément même du débat parlementaire : c'est là que le projet politique aux contours encore flous s'incarne dans une *inscription*, qui va se retrouver confrontée à l'épreuve parlementaire.

Sous l'en-tête sont indiqués les noms des personnes qui déposent collectivement cette proposition de loi, au nombre desquelles on trouve notamment Barbara Pompili, François de Rugy, Isabelle Attard et Denis Baupin en plus d'Éva Sas. Si Éva Sas est une jeune députée qui découvre encore la vie parlementaire, l'ancienneté des collègues qui soutiennent officiellement sa démarche est plus grande, et leur insertion dans le jeu politique plus forte : elle a donc tout à fait légitimement le sentiment d'être soutenue et défendue dans le projet qu'elle officialise ainsi. Dans l'exposé des motifs qui suit cette première page de présentation du document, elle invoque au demeurant plusieurs voix issues du monde académique pour justifier de la pertinence et de la légitimité de son projet, et notamment celle de Florence Jany-Catrice, dont on peut encore voir ici qu'elle était l'une des sources d'inspiration principale d'Éva Sas, et celle de Joseph Stiglitz et Amartya Sen, dont le rapport est mentionné.

L'exposé des motifs permet également d'observer comment Éva Sas et son collaborateur ont synthétisé les réflexions qui les ont animés durant plusieurs mois. Si le dispositif dont la modification est envisagée est bien celui de « l'évaluation synthétique des politiques publiques », l'argument se déplace d'emblée sur la critique du PIB, dont l'évocation a toutes les chances d'attirer l'attention. L'exposé des motifs commence donc ainsi : « La loi de finances est aujourd'hui construite sur une hypothèse de croissance du Produit intérieur

brut (PIB). Cet indicateur joue aujourd'hui un rôle quasi exclusif dans l'évaluation synthétique des politiques publiques ». Puis lui sont reprochées nombre de limites que nous avons déjà exposées dans les chapitres précédents : ce chiffre ne dit rien de la répartition de la richesse au sein de la population ; il s'agit d'un indicateur de flux et non de stock ; il est strictement quantitatif et ne dit rien sur la « qualité ou le contenu de la richesse produite » ; il s'agit d'un indicateur de court terme ; il ignore la dégradation du « capital naturel » ; il ne prend pas en compte « l'économie informelle, le bénévolat ou les services domestiques ». Les indicateurs mis en avant par la députée ont donc vocation à dépasser ces limites : « L'ensemble de ces critiques dessine en creux les indicateurs qui doivent être évalués et pris en considération dans la détermination des politiques publiques ». Plus loin on trouve l'idée, reproduite de la page 10 du Rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, selon laquelle il s'agirait de « déplacer le centre de gravité de notre appareil statistique d'un système de mesure privilégiant la production à un système orienté sur la mesure du bien-être des générations actuelles et à venir, aux fins d'aboutir à des mesures plus pertinentes du progrès social » (Stiglitz, Sen et Fitoussi 2009).

La stratégie élaborée par la députée et son collaborateur est explicitement indiquée dans le document. Le dispositif consiste à cibler les « loi de finances de l'année [...] projet de loi de finances rectificatives [et] projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale », « [l]e budget étant le moment législatif annuel le plus en visibilité ». Pour parvenir à discuter les hypothèses sur lesquelles se fonde le budget et à en critiquer les « [t]enants et les aboutissants », quatre indicateurs sont proposés dont chacun est justifié par l'agenda auquel il se rattache ou par l'autorité scientifique de celui qui en préconise l'usage : l'espérance de vie sans incapacité (but affiché par la politique de l'UE), l'ISS⁹¹⁶ (indicateur proposé par Florence Jany-Catrice), l'Empreinte écologique et un indicateur d'émissions de gaz à effet de serre.

Le texte de la proposition de loi proprement dit est situé à la fin du document. Sont indiqués l'emplacement où il va être inséré dans le corpus législatif ainsi que les textes déjà existants qu'il vient modifier. Ainsi, le texte de la loi n° 1628 devait s'insérer « [a]vant le dernier alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relativement à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ». Cela signifie

⁹¹⁶ cf. chapitre 5.

que le texte à modifier n'est pas celui de la LOLF (puisque la loi organique sur les lois de finances date de 2001), mais celui relatif à la programmation et à la gouvernance de finances publiques, qui a été adopté en 2012 afin de prolonger et d'encadrer le fonctionnement de la LOLF. Deux alinéas devaient être insérés, que nous reproduisons ici :

Il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, des projets de lois de finances rectificatives et des projets de lois de financement rectificatives de la sécurité sociale, les hypothèses de base desquelles ils sont établis. Entre autres, il est tenu compte de l'indice d'espérance de vie en bonne santé, de l'indicateur de santé sociale, de l'empreinte écologique et des émissions de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre.

Il y est, également, présenté une estimation des incidences de l'exercice de l'année, ainsi que les incidences des trois exercices précédents sur chacun des quatre indicateurs mentionnés dans l'alinéa précédent⁹¹⁷.

Le but de ce texte est donc bien de modifier l'exercice de discussion parlementaire qui entoure la publication du projet de loi de finances, en forçant l'exécutif à justifier des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde le budget, en détaillant l'incidence des exercices budgétaires passés, et en rapportant cette incidence à l'évolution des nouveaux indicateurs proposés par Éva Sas. Il s'agit de nourrir l'évaluation des politiques publiques par l'ajout de nouveaux indicateurs et de faire en sorte que se noue entre exécutif et législatif un dialogue sur le budget, éclairé par les expériences passées.

À ce stade donc, un premier texte est rédigé qui propose une conception idéalisée du projet politique de la députée, ne tenant pas véritablement compte des contraintes juridiques et institutionnelles propres au jeu parlementaire. Si un tel écart apparaît ici, c'est très largement du fait du manque de ressources informatives et politico-symboliques de l'équipe parlementaire écologiste. La démarche de ciblage des lois de finances atteint son objectif en ce qu'elle propose un dispositif législatif proprement contraignant, mais le manque dès lors que ce dispositif se révèle inapplicable sur le plan juridico-institutionnel.

⁹¹⁷ Proposition de loi n° 1628 du 16 décembre 2013.

B – Le rapport parlementaire : justifier l’initiative législative et politiser la mesure de la richesse

Un autre élément du dossier législatif permet de saisir les étapes sociogénétiques de production du texte de loi : il s’agit du rapport parlementaire remis par la députée pour justifier sa PPLO. Celui-ci s’intitule « Rapport n° 1707, fait au nom de la commission des lois [...], enregistré à la présidence de l’AN le 15 janvier 2014, par Éva Sas ».

Encadré n° 6.7 : Le rapport parlementaire

Un rapport parlementaire ne comporte que le nom de la députée ou du député qui en a pris la direction, dans un souci de mise en scène de la représentation nationale. Pour autant, il est en pratique rédigé à quatre mains avec l’administrateur parlementaire affecté au suivi de la proposition de loi après son dépôt. Dans les faits, ce sont généralement les administrateurs qui travaillent le texte afin de le rendre plus percutant sur le plan argumentatif et plus à même de répondre à l’épreuve du vote sur le plan technique. Leur travail consiste d’abord à organiser les auditions, suggérer des noms d’interlocuteurs et administrer les choix du député, pour ensuite construire un rapport argumenté sur des bases scientifiques et politiques. Le rapport est ensuite remis au député pour qu’il effectue des corrections : c’est l’occasion pour ce dernier de préciser quelles sont ses positions politiques sur telle ou telle question. Par ailleurs, il importe de souligner que les administrateurs parlementaires ne doivent jamais prendre la main sur la rédaction du rapport : leur rôle est un rôle de soutien technique et de conseil. Dans le cas étudié ici, ce rôle semble entièrement respecté. Ceci étant, les élus s’approprient certaines expressions, certains arguments formulés sous l’angle technique, ce qui interroge la nature de cette zone grise où la technique l’emporte sur le politique.

D’un point de vue formel, les discussions tenues en commission des lois sont reproduites après la partie concernant le rapport proprement dit. Ensuite, on retrouve un tableau récapitulatif des dispositions liées au texte de loi : trois colonnes permettent de repérer les dispositions proposées initialement par le texte, les propositions d’amendement formulées, ainsi que l’acceptation ou le rejet des amendements. Enfin, une dernière page permet de repérer qui ont été les personnes auditionnées durant la réalisation du rapport.

L’analyse du rapport parlementaire rédigé par Éva Sas permet de saisir comment la députée tient compte aussi bien des contraintes scientifiques et expertes liées à l’appropriation de l’outil technique, que des contraintes juridiques propres à la production d’une proposition de loi. En croisant l’analyse de ce document avec les entretiens réalisés, le dispositif argumentatif du rapport transparait, qui consiste à politiser l’outil en critiquant l’indicateur traditionnel qu’est le PIB et en justifiant les différentes dispositions juridiques contenues dans la PPLO (1). Une telle démarche permet également de saisir comment la députée, grâce au concours de son collaborateur et de l’administratrice parlementaire affectée au suivi de la PPLO après son dépôt, tient compte des contraintes relatives à l’insertion de son projet dans l’édifice juridique des lois de finances déjà existantes (2). Elle permet également de comprendre comment elle se sert de l’agenda que constitue

l'évaluation des politiques publiques pour en détourner l'objet au profit de l'outil qu'elle cherche à promouvoir (3).

1° La structure argumentative du rapport : critiques du PIB, justifications de la PPLO et politisation écologiste des nouveaux indicateurs de richesse

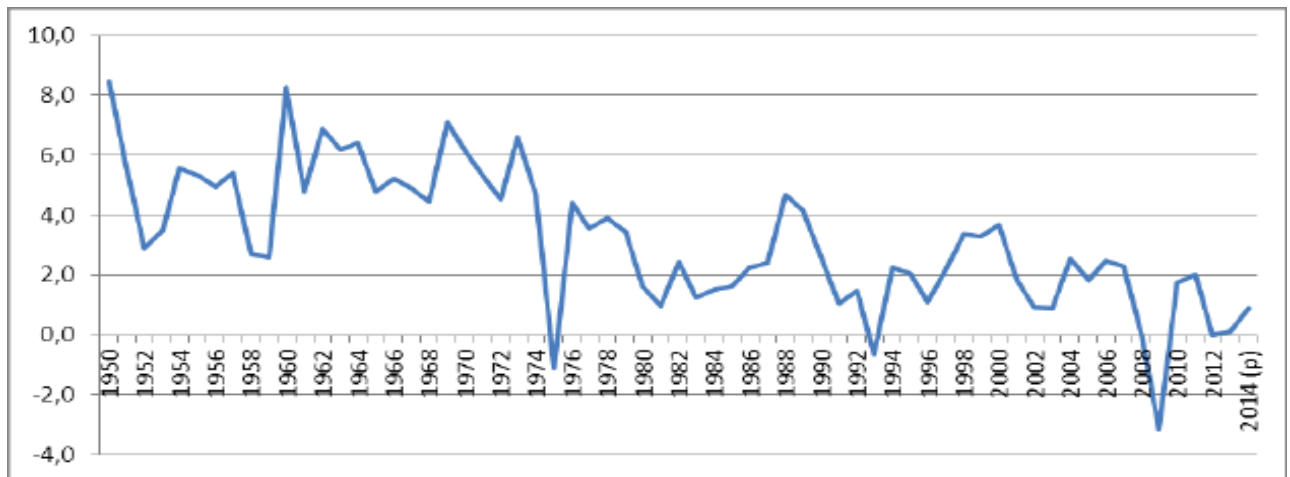
Le rapport parlementaire proprement dit se structure autour d'une critique du PIB qui permet de formuler, par contraste, diverses justifications quant à la nécessité d'indicateurs alternatifs, la pertinence scientifique de tels instruments et la faisabilité politique de leur mise en œuvre. À l'occasion de telles justifications, Eva Sas politise l'instrument pour lui donner une tonalité spécifiquement écologiste.

Ce rapport s'ouvre par une citation du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, puis sont indiqués la stratégie — modifier « l'élaboration du budget » —, l'objectif — permettre une « estimation des incidences de l'exercice de l'année, ainsi que des incidences des trois exercices précédents » — et l'outil envisagé pour y parvenir — les quatre indicateurs de richesse déjà mentionnés plus haut. Il est divisé en deux parties, la première ayant pour objet de motiver la proposition de loi, et la seconde de détailler son contenu. La première établit dans son titre même que l'enjeu est bien de « compléter l'évaluation de la richesse de la France par d'autres indicateurs » et non pas de remplacer l'usage du PIB par celui des nouveaux indicateurs de richesse, une position dont Éva Sas comme son collaborateur m'indique qu'elle est ressortie très rapidement de leurs discussions préliminaires. Puis le rapport développe un argumentaire s'attachant à démontrer l'insuffisance du PIB quant à la « mesure du bien-être et de la soutenabilité », et enchaîne avec les améliorations envisageables pour améliorer cette mesure, puis avec une description détaillée des utilisations attestées des nouveaux indicateurs de richesse en France. Il s'agit d'abord pour la rapporteure de décrire ce qu'est le PIB, de montrer que d'objectif intermédiaire, il est devenu une finalité politique non interrogée, puis de détailler les « principales critiques » adressées au PIB.

L'argument central mobilisé d'emblée dans le rapport, outre la référence d'autorité au rapport de la commission Stiglitz, est celui d'un « essoufflement durable de [la] capacité de croissance économique [de la France] depuis le début des années 2000 ». Un tableau vient illustrer cette tendance, issu des comptes nationaux de l'INSEE. L'argument mobilisé consiste

à indiquer que les nouveaux indicateurs de richesse ne répondent pas tant à une finalité politique et morale, à savoir doter la politique économique nationale de nouveaux objectifs, qu'à l'idée que le contexte historique en impose l'usage : la croissance devient un objectif inatteignable en soi, un horizon politique illusoire.

Graphique n° 6.1 : La baisse du taux de croissance du PIB dans le temps



Source : Rapport parlementaire n° 1707, enregistré à la présidence de l'AN le 15 janvier 2014, par Éva Sas

Les travaux critiques du PIB mentionnés dans ce rapport apparaissent dans l'ordre qui suit : l'article de Tobin et Nordhaus paru « dans les années 1970 » qui propose l'idée de « bien-être économique durable » ; les travaux du Fordham Institute sur la « santé sociale » publiés en 1987 ; les travaux de Dominique Méda, Patrick Viveret, Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice sur les nouveaux indicateurs de richesse à partir de la fin des années 1990 ; les travaux de l'OCDE qui font suite à l'initiative internationale « Mesurer et favoriser le progrès des sociétés » en 2007 ; la conférence européenne « Beyond GDP » en 2007 ; la commission Sitglitz-Sen-Fitoussi de 2008. L'effet d'empilement de toutes ces références permet d'établir que cette proposition de loi fait écho à une longue tradition intellectuelle et s'appuie sur des références très valorisées dans le champ académique, mais qu'il s'enracine également dans une longue histoire de rapports publics et d'initiatives internationales. D'un point de vue argumentatif, ce passage dessine donc un agenda politique cohérent et invite la France à s'y inscrire.

L'objectif énoncé est de combler le « possible écart entre la croissance, mesurée par l'évolution du PIB, et la progression du bien-être » ainsi que de battre en brèche

l'« essoufflement des politiques économiques centrées sur la croissance du PIB comme objectif fédérateur ».

Plusieurs critiques sont ensuite détaillées dans les pages qui suivent (pp. 10-11), que nous résumons ici dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 6.5 : Les critiques du PIB formulées dans le rapport parlementaire d'Éva Sas

Type de critique adressée au PIB	Contenu technique de la critique	Références académiques ayant formulé ces mêmes critiques
Mesure économique imparfaite	Mesure imparfaite de la qualité, notamment dans le secteur des services	Gadrey
	Ignorance des activités domestiques	Stiglitz, Sen, Fitoussi
Effets sociaux délétères	Mesure positive de dépenses qui ne contribuent pas au bien-être	Tobin et Nordhaus ; Stiglitz, Sen et Fitoussi.
	Pas de prise en compte de la répartition du PIB	Méda, Gadrey et Jany-Catrice.
Insoutenabilité	Indicateur de flux et non de stocks	Méda ; Stiglitz, Sen et Fitoussi.
	Indicateur de court terme ne comprenant pas l'évolution des ressources naturelles	Gadrey et Jany-Catrice ; Stiglitz, Sen et Fitoussi.

Source : tableau réalisé par l'auteur

On observe ici que l'influence des travaux de la configuration d'acteurs comprenant Jean Gadrey, Dominique Méda et Florence Jany-Catrice est au moins aussi forte, sinon plus, que celle des membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, et ceci d'autant plus que les travaux de Tobin et Nordhaus, tout comme ceux du Fordham Institute, sont répertoriés dans les travaux des premiers et non des seconds.

À ces critiques du PIB répondent certaines préconisations que reproduit Éva Sas dans son rapport parlementaire, au premier rang desquelles les douze points formulés par la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, listés dans un encadré⁹¹⁸. Elle insiste par ailleurs sur plusieurs dimensions, et tout d'abord sur la prise en compte simultanée des facteurs du bien-être humain : conditions de vie matérielle, santé, éducation, activités personnelles, participation à la vie politique, liens et rapports sociaux, environnement et insécurité, tant

⁹¹⁸ cf. chapitre 4, encadré n° 4.1.

physique qu'économique. Il faut souligner ici que cette liste ne comporte pas d'éléments particulièrement polarisés politiquement, ce qui renvoie en creux à la stratégie formulée par Éva Sas qu'elle décrivait dans ces termes le jour de notre entretien :

Éva Sas : Ce qui est consensuel c'est l'éducation, la santé, l'environnement.

Félicien Pagnon : D'accord, cela fait consensus ?

Éva Sas : Oui, cela n'a jamais été contesté. La question des inégalités peut faire débat⁹¹⁹.

En revanche, la façon dont la députée s'approprie le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi est, en dehors des dimensions mentionnées ci-dessus, polarisée autour des questions environnementales. Éva Sas insiste par exemple sur l'empreinte écologique, l'une des pistes pourtant écartées par le rapport⁹²⁰. Elle reproduit également l'argument qui y était formulé à l'encontre d'un indicateur synthétique de « PIB vert » et en faveur de « l'épargne nette ajustée », qui distingue les travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi de ceux de l'UNCEEA (Comité d'experts des Nations unies sur la comptabilité environnementale-économique)⁹²¹.

Vient ensuite le panorama des usages attestés de l'expression « nouveaux indicateurs de richesse » dans l'action publique française. Le premier élément établi est qu'un groupe de travail du CGDD-SOeS⁹²² cherche à mettre en œuvre les recommandations du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. Puis le rapport rappelle qu'existent depuis 2010 et la Stratégie nationale de Développement durable des tableaux de bord d'indicateurs environnementaux dont l'évolution est retracée depuis 1995, et qui sont publiés par l'INSEE⁹²³. Le cadrage proposé consiste donc ici encore à voir dans les indicateurs de développement durable les ancêtres des nouveaux indicateurs de richesse. De même, la première institution mentionnée pour illustrer l'appropriation du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi est le Commissariat général au Développement durable, avant même l'INSEE par exemple. Cette généalogie ainsi recomposée tend à polariser le problème de la mesure alternative de la richesse autour de la question environnementale et à faire des acteurs politico-administratifs en charge du développement durable les parents de l'approche proposée dans la PPLO. Une telle stratégie

⁹¹⁹ Entretien avec Éva Sas, *op. cit.*

⁹²⁰ *cf.* chapitre 2.

⁹²¹ *cf.* chapitre 4.

⁹²² Commissariat général au Développement durable — Service de l'Observation et des Statistiques.

⁹²³ Un tableau les présente en page 16.

d'exposition contribue donc à la politisation écologiste des nouveaux indicateurs.

Outre ces indicateurs publiés à l'échelle nationale, le rapport souligne l'utilisation par l'Association des Régions de France de plusieurs dispositifs comprenant des indicateurs alternatifs, ici classés dans la catégorie des nouveaux indicateurs de richesse. Le rapport *Développement durable : la révolution des nouveaux indicateurs* est notamment saluée, qui a vu le jour sous la direction de l'élue écologiste Myriam Cau et grâce à l'appui technique des membres du FAIR. Ce rapport met en avant les trois indicateurs issus de l'expérience qui s'est déroulée dans la région Nord-Pas-de-Calais (empreinte écologique, IDH-2, ISS)⁹²⁴, avec une mention particulière des travaux d'Aurélien Boutaud, Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice. Puis sont évoqués les tableaux de bord de 22 indicateurs de contexte de développement durable, avec une insistance sur les initiatives « pionnières » menées dans les régions Midi-Pyrénées, Picardie et Nord-Pas-de-Calais. Ensuite, les listes d'indicateurs de suivi régional liés aux rapports de développement durable des régions sont également recensées. Dans le bilan qui est proposé des initiatives régionales comme des initiatives nationales, on voit que l'accent est ici mis sur les réalisations issues des agendas politiques liés au développement durable. C'est cette dernière notion, qui dispose d'une plus grande visibilité que celle de nouveaux indicateurs de richesse qui est mise en avant pour justifier d'un précédent en matière de production d'indicateurs alternatifs. Ce sont également les réalisations de forces politiques écologistes (Myriam Cau) et les agendas liés au développement durable (Agenda 21, indicateurs de développement durable) qui sont choisis comme emblèmes de l'évolution de la réflexion sur la manière de comptabiliser la richesse.

⁹²⁴ cf. chapitre 5.

Tableau n° 6.6 : Les justifications de la proposition de loi exprimées dans le rapport parlementaire d'Éva Sas

Justifications	Contenu argumentatif	Politisation/Dépolitisation
Justifier la nécessité contextuelle du projet	<ul style="list-style-type: none"> – Inadéquation entre croissance et bien-être – Affaiblissement structurel de la croissance – Critiques du PIB 	<ul style="list-style-type: none"> – Nécessité contextuelle d'indicateurs alternatifs au PIB – Suggestion d'indicateurs « consensuels »
Justifier la pertinence scientifique du projet	Généalogie des travaux académiques sur les indicateurs alternatifs	<ul style="list-style-type: none"> – Mise en valeur de la configuration intellectuelle du FAIR – Politisation écologiste du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi
Justifier la faisabilité politique du projet	Panorama des initiatives politiques déjà menées	<ul style="list-style-type: none"> – Mise en valeur des initiatives portées par des élus écologistes – Ainsi que de l'agenda politique du développement durable

Source : tableau réalisé par l'auteur

L'articulation entre justifications de la pertinence d'une telle PPLO et contenu argumentatif du rapport permet de saisir comment la députée et l'administratrice associent d'une part, l'explication aux autres députés du fonctionnement d'un outil quantitatif dont ils ne sont pas familiers et d'autre part, la nécessité, la pertinence scientifique et la faisabilité de la PPLO. La forme propre au rapport fait de celui-ci un outil pédagogique et informatif aussi bien qu'un document justificatif. Par ailleurs, l'explication relative à l'instrument est également l'occasion d'un recodage systématique des propriétés et de l'histoire de ces indicateurs qui correspond à une véritable politisation écologiste de ceux-ci.

2° S'inscrire dans l'édifice juridique des Finances publiques : Une nécessité technique et une stratégie de gouvernance

La stratégie de gouvernance consistant à recourir à la force contraignante des lois de finances implique de se plier à la nécessité technique de conservation d'un édifice juridique logique et cohérent. Pour démontrer que cette étape est respectée, le rapport propose une

généalogie des textes de loi qui ouvrent la possibilité d'une évaluation des orientations budgétaires à l'aune d'indicateurs économiques.

Cette généalogie remonte à la loi organique 2009-403, dont l'article 12 vient modifier deux dispositions légales. La première est contenue dans les articles 51 et 53 de la loi organique 2001-692 (c'est-à-dire la LOLF). Est ainsi prévue une « une évaluation préalable systématique de certains articles du projet de loi de finances initial et du projet de loi de finances rectificative »⁹²⁵. La seconde correspond à l'article 111-4 du code de la sécurité sociale, qui prévoit la même chose : « chacun des articles concernés doit désormais faire l'objet d'une évaluation préalable »⁹²⁶.

La formulation retenue est importante puisque le texte mentionne « [l]'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées »⁹²⁷. Autrement dit, un dispositif d'évaluation des politiques publiques, notamment budgétaires, est déjà rendu possible par les textes existants. Suite à cette modification de la loi en 2009, un bleu budgétaire est annexé par le Gouvernement au PLF et au PLFSS⁹²⁸ qui établit des « évaluations préalables des articles du projet de loi »⁹²⁹.

⁹²⁵ Rapport parlementaire n° 1707, enregistré à la présidence de l'AN le 15 janvier 2014, par Éva Sas.

⁹²⁶ *Ibid.*

⁹²⁷ *Ibid.*

⁹²⁸ *cf. infra*, encadré n° 6.8.

⁹²⁹ *Ibidem.*

Encadré n° 6.8 : éléments du vocabulaire des Finances publiques

PLF: Projet de loi de finances. Chaque année, au début du mois d'octobre, un projet de loi de finances est déposé par le gouvernement devant le Parlement pour validation des orientations budgétaires. Celui-ci doit être validé par les deux chambres dans un délai de 70 jours suivant le dépôt.

PLFSS : Projet de loi de financement de la sécurité sociale. Comme le PLF, le PLFSS est déposé chaque année devant le Parlement pour validation, mais concerne uniquement les équilibres financiers de la Sécurité sociale. L'obligation de publier ce texte de loi fait suite à la révision constitutionnelle du 22 février 1996.

Loi de règlement : Produite par le Sénat, elle a pour objectif de clore l'exercice budgétaire annuel par une analyse des évolutions budgétaires effectivement observées. Elle vient donc valider ou invalider a posteriori les estimations produites dans le cadre du PLF. Des lois de financement rectificatives peuvent suivre la loi de règlement, si nécessaire.

Bleu budgétaire : Les bleus budgétaires sont des documents annexés au PLF et produits par l'administration de Bercy. Dans le cadre de la LOLF, ils ont vocation à renseigner les moyens alloués à chaque « mission » assurée par l'État dans le cadre de la LOLF, ainsi qu'à décrire les programmes et actions envisagés.

Jaune budgétaire : Le rôle des jaunes budgétaires est similaire à celui des bleus, à ceci près qu'ils traitent de l'effort budgétaire de l'État lorsque son action est transversale à plusieurs ministères.

PAP : Projet Annuel de Performance. Joint au PLF du gouvernement, il présente les actions, coûts, objectifs, résultats et indicateurs liés au projet pour évaluation par le Parlement.

RAP : Rapport Annuel de Performance. Joint au projet de loi de règlement, il fonctionne comme le PAP à ceci près qu'il analyse les écarts entre prévisions (incluses dans le PAP, donc formulées a priori) et résultats observés (a posteriori).

L'évaluation des politiques publiques permise par la loi de 2009 s'étend en 2012. À l'occasion de la ratification du Traité européen sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) sous la présidence de François Hollande, la loi organique n° 2012-1403 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques est votée le 17 décembre. Ainsi que l'explique le rapport : « [u]ne présentation des finances publiques au regard de l'évolution des soldes effectifs et structurels, exprimés en point de PIB, est devenue obligatoire »⁹³⁰. Un objectif est fixé à moyen terme, l'évolution des soldes structurels et effectifs exprimés en points de PIB est établie et les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles repose une telle évaluation sont expliquées dans l'exposé des motifs. Prévisions économiques comme mesures des soldes budgétaires sont donc exprimées en référence à la métrique du PIB.

Cette dynamique s'inscrit dans un projet général de pilotage et d'évaluation des

⁹³⁰ Rapport parlementaire n° 1707, *op. cit.*

finances publiques (Bezes et Siné 2011 *op. cit.*), ainsi que le note le rapport n° 244 produit par Christian Eckert, alors ministre du Budget : « L'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 a donc élargi le champ de certaines lois financières à des données relatives à toutes les administrations publiques [...] ainsi que leur domaine obligatoire, afin d'offrir au Parlement un nouvel outil de pilotage de l'ensemble des finances publiques »⁹³¹. De même, l'article 25 de cette même loi organique « a rénové le contenu du rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation, annexé au projet de loi de finances de l'année, afin de permettre au Parlement d'avoir une vision macroéconomique des perspectives relatives aux finances publiques de l'ensemble des administrations publiques »⁹³².

En s'inscrivant ainsi dans l'édifice juridique des finances publiques, la PPLO ambitionne d'utiliser le recours systématique à l'évaluation qu'impose le tournant gestionnaire et financier de la gestion budgétaire, afin d'étendre son champ d'action à des indicateurs extra-financiers, sociaux et environnementaux. En conservant cette logique de mesure chiffrée pour venir contrebalancer l'usage qui est fait du PIB comme unique grandeur de référence, la stratégie consiste à systématiser le recours à des indicateurs alternatifs pour nourrir une conception différente de l'efficacité budgétaire. Cette PPLO respecte le cadre technique de la LOLF, mais cherche à canaliser son caractère contraignant au profit d'un projet économique alternatif.

3° S'insérer dans un agenda politique préexistant : une stratégie politique

Au-delà de la stratégie de gouvernance consistant à insérer le nouveau texte de loi dans l'édifice juridique des Finances publiques, le rapport permet de saisir également la stratégie politique développée par l'administratrice parlementaire pour défendre la PPLO d'Éva Sas. Il s'agit de raccrocher cette dernière à la dynamique législative récente qui entend « rationaliser » le pilotage des finances publiques par l'introduction de nouveaux instruments de suivi et d'évaluation. Cette logique peut être appropriée dans un sens favorable à une évaluation réalisée à l'aune de critères autres que purement financiers et c'est bien en cela que consiste le dispositif promu dans ce rapport.

⁹³¹ Rapport parlementaire n° 1707, *op. cit.*

⁹³² *Ibid.*

Ainsi, Éva Sas écrit : « Votre rapporteure observe cependant qu’aucune disposition n’impose actuellement au Gouvernement d’évaluer l’ensemble des dispositions des projets de loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale, sur un plan macroéconomique, à l’aune d’indicateurs de bien-être ou de développement durable précis »⁹³³. De la même manière, les données présentes dans le tome 1 du RESF sont mentionnées et critiquées suivant le même dispositif argumentatif : « votre rapporteur regrette [...] que l’évaluation réalisée dans le tome 1 de ce rapport soit exclusivement de nature “financière”⁹³⁴. »

L’approche d’Éva Sas et de l’administratrice parlementaire entend donc exploiter la volonté de l’État français de procéder à de nouvelles formes d’évaluation des politiques publiques en l’étendant à d’autres critères⁹³⁵. Elle écrit encore : « L’objectif essentiel de cette proposition de loi organique est donc d’amener le Gouvernement à préparer ses projets de budget sur la base d’indicateurs de richesse nouveaux, afin d’évaluer l’impact des politiques publiques proposées ou d’ores et déjà engagées, au regard de certains indicateurs de qualité de vie et de développement durable⁹³⁶ ».

Il faut également souligner ici l’importance de la réflexivité à la fois juridique et politique des auteurs de ce rapport. La stratégie expliquée ci-dessus montre comment la parlementaire et son équipe ont cherché à épouser les contraintes de *path dependency* liées au droit en canalisant la dynamique réformatrice pour encourager une conception à la fois plus écologique et sociale de l’évaluation des politiques publiques. On retrouve ici l’idée que ce dispositif est relativement neutre d’un point de vue politique. S’il a été de prime abord utilisé dans une optique de rationalisation des choix budgétaires et d’optimisation des dépenses publiques, la portée potentielle de l’évaluation des politiques publiques en tant que démarche politico-administrative excède de beaucoup ce cadre (Perret 2014).

Il s’agit, au sens fort, de contourner les dispositions relatives à l’autonomie du gouvernement pour le *contraindre* à intégrer les enjeux sociaux et environnementaux dans le cadre de la gouvernance des finances publiques, en dépassant le cadre financier *stricto sensu*.

⁹³³ Rapport parlementaire n° 1707, *op. cit.*

⁹³⁴ *Ibid.*

⁹³⁵ De ce point de vue, une telle stratégie n’est pas sans rappeler l’ambition des travaux réalisés dans le cadre du projet IBEST, qui consistait pour l’essentiel à substituer à la logique de rationalisation économique de l’action publique une forme alternative de rationalisation (Ottaviani 2015, Le Roy et Ottaviani 2017). *cf.* chapitre 5.

⁹³⁶ Rapport parlementaire, *ibidem*.

Dans les pages qui suivent, le rapport détaille chacun des quatre indicateurs proposés dans la PPLO : l'espérance de vie sans incapacité, l'indice de santé sociale, l'empreinte écologique et les émissions de gaz à effet de serre. Ces quatre indicateurs sont décrits dans le tableau suivant :

Tableau n° 6.7 : Indicateurs alternatifs présentés dans le rapport parlementaire

Indicateur	Producteur	Définition donnée dans le rapport
Espérance de vie en bonne santé	INSEE	« nombre d'années sans incapacité qu'il resterait à vivre en moyenne aux individus d'un groupe dans les conditions de mortalité d'une période donnée. L'enquête sur La santé et les soins médicaux de 2003 permet de distinguer trois situations d'incapacité selon leurs besoins de soins, d'assistance ou d'aides techniques particulières. » (INSEE Première n° 1372 — octobre 2011)
ISS	Jany-Catrice et Zotti 2010 ; ARF 2004 et 2008	« indicateur pertinent pour apprécier la perception de l'évolution de la qualité de vie en France[,] plus opérationnel que l'indice de développement humain (IDH), calculé par le PNUD, dans la mesure où il recouvre davantage de dimensions sociales, facteurs d'épanouissement de l'individu ». (un tableau de l'ARF répertoriant les huit dimensions sociales est reproduit dans le rapport).
Empreinte écologique	Wackernagel et Rees 2006 ; Global Footprint Network	« L'empreinte écologique mesure la part de la capacité de régénération de la biosphère qui est absorbée par les activités humaines (consommation). Celle-ci est obtenue en calculant la surface de terre et d'eau biologiquement productives qui est nécessaire pour maintenir le rythme de consommation actuel d'une population donnée.»
Émission de gaz à effet de serre	CGDD-SOes ; INSEE	« exprimée en tonnes par personne, dans le cadre des indicateurs retenus par la stratégie nationale de développement durable pour la période 2010-2013 [elle] se base sur trois gaz à effet de serre : le dioxyde de carbone (CO ₂), le méthane (CH ₄) et le protoxyde d'azote (N ₂ O), qui représentent 97 % des six gaz à effet de serre pris en compte par le protocole de Kyoto ».

Source : tableau réalisé par l'auteur à partir du rapport parlementaire n° 1707 présenté le 15 janvier 2014 par Éva Sas

Le rapport souligne par ailleurs que deux critères décisifs ont présidé à la sélection de chacun de ces quatre indicateurs, en mentionnant la recommandation établie dans le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi : « leur faculté d'appropriation par le public » et « la capacité de les décliner à l'échelon national, voire infranational ». Ce principe fait écho au double impératif de capacité

synthétique et de déclinabilité des indicateurs, effectivement exprimé dans le cadre de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, mais également dans les travaux du FAIR et de l'équipe de chercheurs ayant œuvré dans le Nord-Pas-de-Calais. Il renvoie également à la stratégie d'Éva Sas qui cible l'opinion publique afin que cette dernière se saisisse des indicateurs pour évaluer l'action des élus. Une telle stratégie implique donc de recourir à des indicateurs dont le fonctionnement est facile à appréhender et qui puissent se décliner à chaque échelle de gouvernance.

L'idée sous-jacente à ce rapport est donc de transformer le cadre de l'évaluation des politiques publiques, excessivement centré sur la dimension financière, pour lui substituer un dispositif qui inclurait d'autres variables afin de mesurer l'efficacité de l'action publique — variables synthétisées ici par ces quatre indicateurs. Il s'agit de convaincre les parlementaires aux prises avec l'exercice de validation annuel des PLF que les missions de l'État, aussi diverses et variées soient-elles, doivent toujours et avant tout intégrer ces quatre indicateurs comme objectifs de performance en dernière analyse.

Le rapport parlementaire rédigé par la députée et l'administratrice articule donc justifications de la PPLO, explications concernant les nouveaux indicateurs de richesse et politisation écologiste de ces instruments. Plus encore, il permet de comprendre comment la stratégie sous-jacente à l'initiative législative d'Éva Sas a été conçue. En cherchant à utiliser les contraintes déjà existantes en matière de lois de finances et d'agenda politique, la députée cherche à en détourner l'objet et à promouvoir une conception de l'évaluation des politiques publiques qui intègre plus fermement les dimensions écologique et sociale. Une telle stratégie ne naît cependant pas spontanément des calculs de la députée : elle est le fruit des apports de chacun des participants à l'écriture du rapport, une écriture qui s'effectue à quatre mains.

C — Une écriture à quatre mains : députée et administratrice

S'interroger sur le contenu stratégique du rapport parlementaire implique également de comprendre le déroulement de son écriture. Notre enquête nous aura mis au contact de plusieurs sources qui permettent de saisir avec une très grande précision les étapes de la

production sociale du rapport, en l'espèce d'échanges de mails entre la députée et l'administratrice parlementaire en charge de la PPLO. Ces échanges nous offrent de reconstituer l'écriture du rapport et du texte de loi telle qu'elle se fait, pas à pas, et mettent en évidence les caractéristiques sociologiques des différentes parties prenantes à la discussion. Ainsi que nous l'expliquent l'administratrice parlementaire et Éva Sas, le rapport est une « co-construction » dont les deux sources sont l'administratrice pour l'aspect technique et formel et la députée pour l'aspect politique et les idées sous-jacentes. Deux types d'enjeux semblent prédominants et font jouer ces deux sources l'une contre l'autre : d'une part, la traduction de certains termes d'une langue à l'autre, mais également d'un « monde » à l'autre (monde militant et monde juridico-institutionnel) et d'autre part, l'introduction dans le discours juridique de grandeurs quantifiées.

1° Enjeux sémantiques et de traduction

Deux éléments saillants des échanges analysés permettent de comprendre les enjeux de l'écriture d'un tel rapport et rendent visibles les oppositions que peuvent rencontrer les diverses plumes au travail sur ce document. Le terme soutenabilité d'abord, fait l'objet d'un débat entre Éva Sas et l'administratrice parlementaire le 14 janvier 2014. L'administratrice parlementaire indique que ce terme est un anglicisme et qu'il « existe déjà dans certaines lois françaises, mais il fait référence à la soutenabilité des finances publiques notamment ». Elle indique également que le terme de « croissance durable » existe en revanche déjà dans le droit français puisque « [l]a LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement mentionne les termes de "croissance durable" : son article 1 dispose en effet : "Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures" ». Elle finit par conseiller l'emploi du terme « développement durable », présent dans plusieurs textes législatifs (loi n° 2013-619 sur l'adaptation du droit de l'UE ; loi n° 2011-1749 sur la Corse ; loi n° 2005-492 sur la convention alpine ; loi n° 99-533 sur l'aménagement du territoire), et notamment dans « le tome 2 du RESF et dans la stratégie nationale du développement durable ». Cet exemple permet de mesurer la dépendance au sentier à l'œuvre dans le droit et comment elle contraint les stratégies d'écriture des promoteurs d'une PPLO. En l'occurrence, l'asymétrie dans la maîtrise de ces subtilités d'écriture donne l'avantage à l'administratrice parlementaire

dans l'écriture du texte. Pour autant, force est de reconnaître que cette dernière formule plusieurs propositions à l'intention de la députée : elle ne cherche pas à prendre les devants. Ce sont plutôt les textes de loi eux-mêmes qui, sous la forme d'actants (Akrich, Callon et Latour *op. cit.*), contraignent la signification susceptible d'être accordée au terme soutenabilité : le droit prédispose un réseau sémantique qui ne coïncide que très peu avec les termes employés dans l'espace social intellectuel, politique et militant auquel appartient Éva Sas.

Par ailleurs, un second enjeu apparaît ici, lié à la circulation internationale et à la traduction de certains mots (Bourdieu 2002). Le terme soutenabilité en effet est fortement associé à l'idée de durabilité du développement économique et de conservation de l'environnement. Dans le contexte français au contraire, ainsi que le remarque l'administratrice, le terme est bien employé dans le sens d'un contrôle exercé sur les finances publiques, autrement dit d'un équilibrage des dépenses et des recettes. Mais les alternatives proposées en français ne sont pas beaucoup plus satisfaisantes puisque l'idée de croissance durable ne répond en aucun cas à l'enjeu d'une mesure alternative de la richesse. C'est la raison pour laquelle le terme de développement durable sera finalement retenu. Celui-ci fait en effet écho à plusieurs occurrences dans le droit français et présente un équivalent correct de l'expression anglaise *sustainable development*, très utilisée dans les conventions internationales et le multilatéralisme onusien. Cet enjeu est particulièrement important dans la mesure où, pour qu'une idée soit reçue pour ce qu'elle signifie, il faut d'abord la débarrasser de ses équivoques sémantiques, ce qui implique de développer une stratégie d'écriture commune qu'exemplifie ce dialogue entre députée et administratrice (Bourdieu 1982).

Les stratégies d'écriture et les enjeux de négociation qu'elles impliquent ne se limitent cependant pas à l'usage de certains mots : elles peuvent également avoir pour objet des grandeurs quantifiables.

2° Prouver et gouverner : insérer des grandeurs quantifiées dans un document juridique

L'argumentation spécifique à l'exercice du rapport parlementaire rend attractive la perspective d'y insérer des grandeurs quantifiées. Ainsi que le note Alain Desrosières, l'usage des nombres répond à une double logique de preuve et de gouvernement (Desrosières 2014).

Mais le gouvernement par les nombres implique de manipuler ces derniers avec précaution, sous peine qu'ils ne prouvent plus rien. Le défi auquel se confrontent les rédactrices du rapport consiste donc à conserver la cohérence du document tout en y insérant les dimensions chiffrées qui lui sont étrangères.

L'empreinte écologique va notamment faire débat entre les deux interlocutrices. La députée cherche d'abord à muscler le propos du rapport : « J'ai modifié un peu sur l'empreinte écologique. Supprimé les critiques qui ne me paraissaient pas fondées », ainsi qu'elle l'écrit le 17 janvier 2014 à 16 h 21. Mais le référencement des chiffres proposés dans le rapport fait problème lui aussi, ainsi que le montre l'échange suivant :

Éva Sas (16 h 21) : J'ai un doute sur l'empreinte écologique de la France. Pour moi c'est 2,7 terres et cela se compare à la biocapacité du monde et non de la France.

Administratrice parlementaire : Les derniers chiffres que j'ai trouvés datent de 2005

Éva Sas (17 h 11) : Je crois qu'il vaut mieux donner les derniers chiffres. Tous les gens qui s'intéressent au sujet savent que l'empreinte écologique d'un Français c'est 2,7 terres (qu'on arrondit à 3 en général).

Administratrice parlementaire (17 h 12) : C'est ce que j'ai fait. Votre rapport va partir ce soir.

Éva Sas (17 h 28) : Désolée de vous embêter, mais vous avez vérifié les chiffres ? Je n'en suis moi-même pas sûre. Il faut retrouver les derniers résultats. [...] le résultat rapporté à la biocapacité de la France est à mon sens erroné. On peut le laisser, mais à condition de rééquilibrer avec les derniers chiffres rapportés à la biocapacité mondiale. Merci encore.

Administratrice parlementaire (17 h 40) : Les chiffres les plus récents seraient les suivants : En 2011, l'empreinte (individuelle) en France était de 4,9 ha et notre biocapacité de 3,0 ha. Le dépassement écologique était donc de 1,9 ha. [...] Maintenant, on peut analyser la situation de cette façon, nous avons besoin de 1,6 planètes pour vivre (4,9/3,0). (<http://www.humanite-biodiversite.fr/temoignage/empreinte-biocapacite-et-depassement-ecologique>)

Administratrice parlementaire (17 h 50) : Madame, ces chiffres sont confirmés par le GFN⁹³⁷ en 2013 : cf http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/earth_overshoot_day/). Du coup, je les ai intégrés page 28 de votre rapport. Est-ce que cela vous convient ? Merci d'avance⁹³⁸.

Cet échange démontre l'importance du référencement des sources chiffrées dans l'écriture d'un rapport qui se veut impactant et argumenté. Il permet de saisir comment le rapport au chiffre évolue au gré de la procédure d'enquête conjointement menée par l'administratrice et la parlementaire. De convaincue, la députée doit devenir convaincante, et attester de la

⁹³⁷ *Global Footprint Network*, l'organisme privé qui produit les chiffres de l'empreinte écologique. cf. chapitre 2.

⁹³⁸ Échange de courriels entre Éva Sas et l'administratrice parlementaire en charge de sa proposition de loi, le 17 janvier 2014. Documents transmis par un interlocuteur anonymisé.

véracité de ces chiffres en mobilisant des sources légitimées. La réception profane de l'idée de dépassement de la biocapacité terrestre d'absorption des pressions environnementales est d'abord mise en avant avec l'exemple imagé des « Terres » qui sont consommées. La référence initiale est floue (« tous les gens qui s'intéressent au sujet ») et le chiffre avancé imprécis (« 2,7 terres qu'on arrondit à 3 en général »). À ce stade, le propos consiste à mobiliser des idées auxquels l'ancienne militante, aujourd'hui députée, a été socialisée durant les formations proposées par son parti de rattachement. La députée veut cependant préciser son argument pour le rendre crédible et recevable, en vérifiant les chiffres qu'elle avance auprès de source sûre d'une part (« Désolée de vous embêter, mais vous avez vérifié les chiffres ? ») et en vérifiant qu'ils sont actualisés d'autre part (« il faut retrouver les derniers résultats »), au prix d'approximations éventuelles (« on peut le laisser, mais à condition de rééquilibrer avec les derniers chiffres »).

L'administratrice parlementaire prend en charge cette mission et cherche en effet à retrouver les sources les plus crédibles sur le sujet : son enquête lui permet d'abord de vérifier la plausibilité du propos à partir d'une référence non académique⁹³⁹, qui la renvoie dans un second temps à la source première qui a produit les chiffres en question, le Global Footprint Network (GFN)⁹⁴⁰. Remonter à la source qui a produit le chiffre lui permet de légitimer ce dernier et avec lui l'argument que choisit de déployer Éva Sas dans son rapport. Dans le même mouvement, l'administratrice se familiarise avec ces grandeurs encore étrangères au droit français et aux finances publiques, et la députée précise sa connaissance de ces mêmes chiffres.

En passant à travers le tamis de la procédure législative, le rêve initial de la députée prend la forme d'une proposition de loi. Dans le même temps, il se conforme aux contraintes d'écriture propres au monde juridico-institutionnel de l'Assemblée nationale. Il est d'abord mis en cohérence avec les textes de finances publiques dans le but de produire un dispositif législatif contraignant, avant d'être articulé autour d'arguments qui en font un outil de promotion des valeurs écologistes et un instrument stratégique susceptible de passer l'épreuve du vote. Il doit désormais s'exprimer en des termes adaptés au discours juridique.

⁹³⁹ URL : <http://www.humanite-biodiversite.fr/temoignage/empreinte-biocapacite-et-depassement-ecologique>

⁹⁴⁰ URL : http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/earth_overshoot_day/

Progressivement, l'aspect technique relatif aux indicateurs eux-mêmes s'efface au profit de l'aspect technique relatif au droit. Ce parcours d'usinage du texte d'Éva Sas censé incarner son projet politique ne s'arrête cependant pas là : après s'être conformé au discours juridique, il doit encore se confronter aux acteurs mêmes du droit.

III — Quand l'intention politique se confronte à l'expertise des « services »

Une fois rédigée la PPLO, cette dernière doit encore être ajustée de manière à passer l'épreuve du vote. Pour ce faire, elle doit se confronter à l'expertise des services. Les acteurs du droit entrent en scène, qui ont la charge de donner aux dispositions juridiques leur force illocutoire (Austin 1962, Bourdieu 1982 *op. cit.*, Searle 2005). Jusqu'à présent confrontée à l'administratrice parlementaire, dont le rôle consiste précisément à défendre le texte, la PPLO est désormais en butte à des acteurs qui ne partagent pas ce même objectif. Ce sont d'abord les « services » qui aiguillent la formulation du texte et prennent à leur charge de définir les limites de l'acceptable pour le Gouvernement et par rapport à la LOLF (A). Dans un deuxième temps, plusieurs négociations se tiennent afin de définir une stratégie d'amendement pour transformer le texte et le rendre susceptible de passer l'épreuve de la commission des lois (B). Enfin, plusieurs négociations se tiennent sur le fil, dans l'urgence, qui rendent visibles les asymétries structurant l'espace des rapports de force au sein du monde parlementaire (C).

A – Repenser le texte juridique à la lumière de l'expertise administrative : interprétations du texte, relations avec le gouvernement et positionnement quant à la LOLF

En charge de réaliser les auditions pour le compte d'Éva Sas, dans le cadre de sa PPLO, l'administratrice parlementaire qui gère le dossier législatif se fait la courroie de transmission entre le monde hiérarchisé de la procédure parlementaire et la députée. Elle énonce un certain nombre de principes propres au jeu parlementaire qui lui permettent de probabiliser les chances de succès de la PPLO — en l'occurrence presque nulles (1). Pour respecter la procédure des auditions et donner de la force à son propos, elle coordonne des auditions auprès des « services » administratifs, en l'espèce de hauts fonctionnaires dont la position est stratégique par rapport à la cible législatif que constitue la LOLF (2). Ces auditions ouvrent la

voie à des négociations avec les conseillers ministériels, qui mettent en discussion les interprétations juridiques possibles du texte afin d'en déterminer le degré de robustesse et l'aval que le Gouvernement serait susceptible de lui donner (3).

1° Le diagnostic expert : « on ne touche pas à la LOLF » et « on respecte la majorité »

L'entretien que nous avons réalisé avec l'administratrice parlementaire en charge du suivi de la PPLO déposée par Éva Sas nous a permis de mesurer toute la distance qui sépare la vision de la procédure législative qu'avait l'élue écologiste de celle que pouvait avoir une haute fonctionnaire experte en la matière. Très éloignée d'une vision « héroïque » du droit, cette dernière évalue les tenants et aboutissants de la PPLO sous la forme d'un diagnostic.

Diplômé de l'ENS de Cachan, agrégée de sciences économiques et sociales et titulaire d'un DESS de droit européen des affaires, notre interlocutrice a travaillé six ans pour l'autorité de la concurrence avant de rejoindre l'Assemblée nationale, pour y exercer en tant qu'administratrice au sein de la commission des finances. Ses compétences en la matière lui ont voulu d'être mise en charge de la PPLO déposée par Éva Sas.

L'administratrice parlementaire formule d'emblée plusieurs remarques techniques concernant le dispositif prévu dans la proposition de loi organique. L'idée de modifier la loi de programmation relative aux lois de finances est d'abord critiquée pour manquer son objet :

Si on voulait que ce soit vraiment pris en considération au moment de l'élaboration du budget, il valait mieux prévoir d'instaurer cette disposition dans le cadre de la LOLF justement, plutôt que dans le cadre de la loi de programmation. D'abord parce que les lois de programmation au bout de trois ans sont complètement [...] inapplicables⁹⁴¹.

C'est ensuite la volonté de produire une loi organique à ce sujet qui est attaquée :

Une loi organique c'est un régime juridique particulier, donc on manquerait de souplesse si le dispositif était dans la loi organique⁹⁴².

C'est donc le choix de la loi à transformer qui est critiqué autant que la forme adoptée par la proposition.

Un élément attire notre attention lors de l'entretien, c'est l'apparence d'évidence

⁹⁴¹ Entretien anonymisé avec une administratrice parlementaire, Paris 7^e, le 7 décembre 2017.

⁹⁴² *Ibid.*

donnée au fait que toute tentative de modifier la LOLF est vaine. L'administratrice parlementaire en parle comme de la « constitution financière de la France » et présente le texte comme intangible par principe. L'échange suivant permet d'en rendre compte :

Administratrice parlementaire : il y [avait] une opposition majeure du gouvernement pour ne pas modifier la LOLF.

Félicien Pagnon : Pourquoi ?

Administratrice parlementaire : Ah, mais parce qu'on ne touche pas à la LOLF en fait. C'est un peu comme toucher à la Constitution⁹⁴³.

Nous découvrons durant la suite de notre enquête que la raison primordiale pour laquelle la LOLF semble inenvisageable à modifier pour ces acteurs provient de ce qu'elle a finalement été votée à l'unanimité par les deux chambres, avec l'aval de la gauche comme de la droite, et ce au terme d'un processus de négociation particulièrement long et technique⁹⁴⁴. Le processus serait donc particulièrement coûteux d'un point de vue politique et demanderait l'implication d'acteurs majoritaires appartenant au pouvoir législatif comme exécutif. Il nécessiterait un « portage politique » supérieur à celui que pouvait proposer Éva Sas.

On observe ici que le fait d'appartenir à une formation politique minoritaire au sein de la majorité parlementaire a eu un effet très fort d'auto-limitation sur Éva Sas. Pour le dire avec les termes de l'administratrice parlementaire : « à un moment donné, on respecte la majorité ». On observe ici une forme de *path dependency* caractéristique : personne ne se sent autorisé à toucher à la LOLF et cette dernière devient une pure contrainte juridico-politique avec laquelle les parlementaires comme les administrateurs doivent composer.

La solution à ce problème m'est présentée par l'administratrice parlementaire comme s'imposant d'elle-même : il aurait fallu produire une loi simple plutôt qu'une loi organique, pour agir sur le plan réglementaire ainsi que le suggèrent les personnes auditionnées dans le cadre de la PPLO. Mais cette option n'est pas envisageable en pratique, puisque le règlement de l'Assemblée nationale interdit de transformer le statut d'une loi après son dépôt. « C'est des questions d'outils. Simplement on ne mélange pas les choux et les carottes ».

La soudaine irruption de l'administratrice parlementaire dans le processus de production du texte de loi constitue une première épreuve à laquelle doit se confronter le

⁹⁴³ Administratrice parlementaire, *op. cit.*

⁹⁴⁴ *cf. supra* encadré n° 6.6.

projet d'Éva Sas. La stratégie développée par la députée et son collaborateur se heurte à la solidité de procédures juridiques établies de longue date qui cadrent les stratégies habituelles en matière d'initiative parlementaire. De ce point de vue, la prise en main par l'administratrice du suivi du dossier législatif comme de la co-rédaction du rapport parlementaire implique la formulation d'un diagnostic expert contre lequel la députée se trouve démunie. Cette asymétrie se trouve renforcée dès lors qu'interviennent les « services », à l'occasion des auditions parlementaires.

2° — Des auditions qui n'en sont pas : la « doctrine » et les « services »

Classiquement, les administrateurs de l'Assemblée nationale sont en charge de superviser les auditions à réaliser dans le cadre du dépôt d'une proposition de loi. Dans le cas de la PPLO n° 1628, les auditions ont été peu nombreuses, faute de temps. Cette temporalité précipitée a conduit l'administratrice parlementaire à auditionner ce qu'elle nomme les « services », c'est-à-dire les services administratifs liés au Budget, alors même que cette procédure a généralement pour objectif de mettre à profit l'avis de chercheurs ou de praticiens extérieurs au jeu administratif. En laissant confier à des experts de la procédure juridique le soin de dire le possible et le souhaitable concernant la proposition de loi, Eva Sas s'installe dans un rapport de force expert qui joue en sa défaveur.

Le temps imparti pour effectuer le travail de suivi de la PPLO est « très court ». L'administratrice parlementaire reçoit le dossier à la mi-décembre pour un passage en commission des lois le 14 janvier. Le 8 janvier 2014, elle consulte Thibaut Guyon, le « conseiller auprès du ministre de l'Économie qui était chargé de la macro-économie et des finances publiques », Claire Plateau, « responsable à l'INSEE du suivi sur la commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social », Emmanuel Massé, qui était « sous-directeur des politiques sectorielles à la direction générale du Trésor », Maéva Level, « conseillère parlementaire du ministre de l'Économie et des Finances », et François Deschamps, « conseiller parlementaire du ministre délégué au Budget ». Si nous avons aisément pu contacter Madame Plateau, qui a répondu positivement à notre sollicitation pour un entretien, il nous a été plus difficile d'approcher les autres interlocuteurs. Rien d'étonnant à cela d'après l'administratrice parlementaire, dans la mesure où l'examen d'une telle PPLO ne représente pour ces différents conseillers qu'une « demi-heure de leur vie ». Ils ne

souhaitent donc pas nécessairement accorder une heure de peine à un doctorant qui chercherait à en comprendre les tenants et aboutissants. Si cet état de fait nous a privé de ces entretiens, il a néanmoins eu le mérite d'exemplifier très concrètement la faible disponibilité temporelle caractéristique de ce type d'acteurs.

Pour autant, malgré cette faible disponibilité, ces différents conseillers techniques disposent d'un poids important dans la transformation de la PPLO d'Éva Sas. En l'absence d'auditions plus approfondies, c'est à eux que s'adresse l'administratrice parlementaire pour sonder ce qu'elle nomme « la doctrine économique ». Lorsque nous l'interrogeons sur la signification qu'elle donne à ce terme, elle nous répond :

Cela nous arrive très souvent d'auditionner des profs d'économies [...] pour savoir un petit peu ce qu'ils en pensent, s'ils sont déjà travaillés sur le sujet. [...] Enfin exactement ce que vous êtes en train de faire en fait. Sauf que nous avons un temps très ramassé donc vous voyez bien que c'était compliqué⁹⁴⁵.

Si les recherches et auditions menées par les administrateurs peuvent être assimilées à une procédure d'enquête, au sens que Dewey donne à ce terme (Dewey 1993), celle-ci se réduit ici à sa plus simple expression, puisque les tenants de la « doctrine » sont en fait les premières personnes du réseau de relations qu'entretient l'administratrice parlementaire au sein de l'administration publique (Trésor, INSEE, ainsi que le conseiller en macro-économie du ministre). L'hypothèse est faite qu'existerait en la matière une doctrine homogène, dont les agents des administrations centrales se feraient le relais fidèle. Ces contacts sont mobilisés en priorité du fait du manque de temps, mais ce sont ces personnes et pas d'autres auxquelles Eva Sas sera confrontée, et leur expertise propre et pas une autre qui sera donc prise en compte. Une telle expertise s'exprime au travers d'interprétations concurrentes du texte de loi proposé.

3° Relation avec le cabinet ministériel et interprétations concurrentes du texte de loi

Dans le cadre de ces auditions, l'administratrice parlementaire rencontre Thibault Guyon, conseiller économique de Pierre Moscovici, qui « suit particulièrement ce dossier ». Au-delà des « services », c'est donc ici le Cabinet du ministre qui s'exprime. Plus que d'une audition, il s'agit là d'une négociation. L'administratrice parlementaire retranscrit la position

⁹⁴⁵ Administratrice parlementaire, *op. cit.*

du Cabinet au collaborateur d'Éva Sas, qui la lui relaie dans une série de mails dont il nous a fait part. L'accès à ce document écrit permet de saisir plusieurs choses.

Tout d'abord, l'information concernant l'absence d'opposition du gouvernement sur le principe de la loi est ici confirmée : « Le cabinet semble ouvert sur le principe si c'est techniquement faisable. Dans ce cas, le gouvernement pourrait avoir une position de sagesse et ne pas s'y opposer »⁹⁴⁶. Ensuite, on observe qu'une discussion est déjà engagée à ce stade sur les dispositions législatives qui doivent être modifiées par la loi. Dans le texte proprement dit, tel que nous l'avons présenté plus haut, il est question de modifier la « loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relativement à la programmation et à la gouvernance des finances publiques » et non la LOLF elle-même. Sur ce point, l'administratrice parlementaire nous confie avoir cherché à amender le texte afin de cibler directement la LOLF. On retrouve ici la preuve qu'elle a eu gain de cause puisque « [i]ls sont aussi d'accord qu'il vaut mieux modifier la LOLF »⁹⁴⁷.

Un autre élément semble capital pour saisir le positionnement du Cabinet sur cette question précise. Ainsi que le document le relate, deux interprétations sont possibles à partir du projet formulé dans la proposition de loi déposée par Éva Sas. La première est suggérée par l'administratrice parlementaire et consiste à envisager les quatre indicateurs alternatifs de la PPL comme un outil d'évaluation des dispositions exposées dans les textes financiers (Loi de Finances et Loi de Financement de la Sécurité sociale). Elle est d'emblée rejetée par le Cabinet, pour un motif d'ordre technique : le nombre de paramètres qui influent sur les politiques publiques rend l'imputation des effets de telles dispositions particulièrement complexe à envisager pour un exercice annuel. Périlleuse sur le plan organisationnel, l'évaluation des politiques publiques par ces quatre nouveaux indicateurs le serait également sur le plan de la robustesse scientifique. Une seconde interprétation est néanmoins proposée, en remplacement de celle-ci. Il s'agirait d'un « état des lieux sur un temps long et qu'il soit montré comment le PLF et le PLFSS peuvent améliorer ces indicateurs, ces objectifs ». Partant, le Cabinet repousse l'ambition de réaliser une forme aboutie d'évaluation des politiques publiques exposées dans les textes financiers au profit d'une forme de justification des textes et projets de loi établie à la lumière des quatre indicateurs. L'argument de la faisabilité est ici particulièrement crédible dans la mesure où des évaluations de l'ampleur de celles envisagées

⁹⁴⁶ Courriel de l'administratrice parlementaire en charge de la proposition de loi à Éva Sas.

⁹⁴⁷ *Ibid.*

au départ par la parlementaire et l'administratrice sont chronophages et coûteuses. Plutôt que de se livrer à ce genre d'exercices, et de modifier le déroulement ordinaire de la procédure budgétaire, le Cabinet privilégie un changement plus modeste : ces chiffres viendraient simplement nourrir le jeu de critiques et de justifications qui opposent le Gouvernement et l'Assemblée nationale lors de l'examen du PLF⁹⁴⁸. La forme même de l'instrument d'action publique qui émergera de la PPLO est donc ici en jeu.

Enfin, la question de l'emplacement exact du document où apparaîtrait l'évaluation à l'aune des indicateurs alternatifs est également abordée. Initialement, Éva Sas semblait craindre qu'intégrer une telle évaluation au RESF revienne à en diluer l'impact. Le collaborateur relaie la réponse de l'administratrice parlementaire à cette crainte : « L'administratrice souhaitait te rassurer sur le fait que même si les parlementaires ne lisent que l'exposé des motifs, les gens qui s'y intéressent lisent bien ce rapport »⁹⁴⁹. Par ailleurs, l'évolution des indicateurs serait détaillée dans le RESF⁹⁵⁰, mais apparaîtrait également dès l'exposé des motifs du PLF : « le gouvernement motiverait le PLF avec le PIB et d'autres indicateurs (ceux de la PPL et éventuellement d'autres — ils sont ouverts) » et « il y aurait une analyse détaillée [...] (RESF — article 50 de la LOLF) ». Le fait d'intégrer cette analyse détaillée au RESF semble indispensable à l'administratrice dans la mesure où cela laisserait « plus de temps pour faire ces analyses », car « l'exposé des motifs est rédigé "à l'arrache" juste avant le Conseil des ministres »⁹⁵¹. Ici, il faut souligner l'importance pour les promoteurs de la loi de produire un dispositif législatif qui donne une visibilité immédiate au nouvel instrument qu'ils cherchent à imposer. Il s'agit d'engager le gouvernement à se prononcer sur l'évolution des indicateurs alternatifs et de rendre disponible pour les parlementaires des analyses détaillées de cette évolution, afin de nourrir le débat entre exécutif et législatif sur l'état social, environnemental et économique du pays par l'intermédiaire d'un nouvel outil d'objectivation et de plaidoyer politique.

C'est donc l'ensemble du texte qui se trouve modifié et reformulé à la lumière de l'expertise juridique qu'énoncent l'administratrice parlementaire comme les « services ». Le

⁹⁴⁸ On retrouve l'argument développé par Luc Boltanski dans *Statactivisme op. cit.* (Boltanski in Bruno et al. 2014).

⁹⁴⁹ Courriel adressé à Éva Sas par son collaborateur parlementaire.

⁹⁵⁰ cf. Encadré n° 6.8.

⁹⁵¹ Courriel, *ibid.*

brouillage entre le technique et le politique est particulièrement sensible dès lors que l'un des acteurs auditionnés coiffe sa casquette de conseiller ministériel. La force illocutoire dont font preuve ces acteurs provient de leur positionnement dans la hiérarchie de la légitimité politique (en tant que conseillers nommés, et non en tant qu'élus) tout autant que des compétences techniques qu'ils déploient en matière juridique. L'actant que représente la LOLF est ainsi mobilisé par ces acteurs au gré des négociations avec la députée, et leur permet d'imposer certaines interprétations du texte et certaines réécritures à l'appui du rapport de force établi entre Gouvernement et Parlement, mais également entre personnel technique (qui ne disposent pas de la légitimité d'un mandat) et élus (qui en l'occurrence ne disposent pas des compétences techniques requises pour manœuvrer au milieu de telles dispositions juridiques). La force de leur expertise trouve encore à s'exprimer lorsqu'Éva Sas doit élaborer une stratégie avant de soumettre son texte à l'épreuve de la commission des lois.

B – Concevoir une stratégie face à la commission des lois : justifier et amender

Dans le processus qui conduit un texte de loi de sa conception à son vote, le passage en commission est une étape de première importance : elle constitue une *épreuve* qui permet d'acter la solidité ou la faiblesse du projet. L'administratrice parlementaire est ici en charge de développer avec la députée une stratégie de justification et d'amendement du texte afin de maximiser les chances qu'il soit validé par la commission. La forme (organique ou simple) comme la constitutionnalité d'une proposition de loi sont les premiers éléments d'importance à évaluer dans ce processus (1). Vient ensuite toute une série de réécritures sous la forme d'amendements, élaborés en fonction des négociations qui se tiennent avec le gouvernement (2). La question de l'insertion dans le texte de loi d'éléments chiffrés tels que les nouveaux indicateurs de richesse proprement dits illustre les tenants et les aboutissants de telles négociations (3).

1° Négocier la forme de la proposition de loi ainsi que sa constitutionnalité

Face à l'épreuve du passage en commission, c'est d'abord l'insertion de la proposition

de loi dans la hiérarchie des normes⁹⁵² qui doit être établie et justifiée par l'équipe parlementaire. Il s'agit de démontrer à la fois la pertinence de la forme conférée à la proposition de loi (ici organique) et sa constitutionnalité.

Le 10 janvier 2014, les échanges continuent et la stratégie à adopter face à la commission des lois qui doit se tenir le 15 janvier se met progressivement en place. Les mails échangés permettent de constater que certains amendements ont déjà été testés par l'administratrice parlementaire auprès du Cabinet : « j'attends un retour du cabinet du ministre de l'Économie vers 17 h sur les propositions de rédaction d'amendements que nous avons formulées »⁹⁵³. Ceci étant, un problème plus urgent se présente, qui retiendra l'attention d'Éva Sas plus que le reste. « J'ai eu un retour des partenaires socialistes. 2 questions importantes : Y a-t-il une possibilité pour que ce ne soit pas une loi organique ? Si c'est une PPL organique quel est le mode de scrutin ? »⁹⁵⁴. À travers cette question, Éva Sas indique qu'elle prend à ce moment précis la mesure des difficultés auxquelles l'expose le fait d'avoir mis une PPLO aux voix plutôt qu'une PPL « simple ».

Ainsi que l'administratrice parlementaire le lui a vraisemblablement expliqué, et ainsi qu'elle nous l'a retranscrit à l'occasion de l'entretien réalisé avec elle, une loi organique implique des discussions parlementaires très nourries en amont et un consensus beaucoup plus important que celui sur lequel Éva Sas pouvait alors compter. L'impréparation relative de la proposition de loi mise en cause aussi bien par l'administratrice parlementaire d'Éva Sas que par le collaborateur de Serge Bardy démontre que la parlementaire comme son collaborateur n'ont pas suffisamment consolidé leur entreprise législative en amont. La stratégie consistait au départ à cibler la loi de programmation de la LOLF plutôt que la LOLF elle-même, mais en découvrant qu'une telle stratégie était impraticable et que c'est le texte de la LOLF lui-même qui devrait être modifié, Éva Sas comprend que la possibilité d'un vote positif en faveur de sa PPLO est très faible. Dès lors, face aux réticences du Cabinet et des élus socialistes à « toucher à la LOLF », elle envisage de transformer cette PPLO en PPL « simple ».

Le rôle de l'administratrice parlementaire consiste dès lors à évaluer cette possibilité. En l'occurrence, une telle manœuvre est impossible, bien qu'Éva Sas l'ignore. Présentée lors

⁹⁵² Hans Kelsen propose d'envisager une telle hiérarchie sous la forme d'une pyramide dont le sommet représente la Constitution, l'étage intermédiaire les lois organiques et la base les lois « simples » (Kelsen 2010 [1934]).

⁹⁵³ Courriel adressé par Éva Sas à l'administratrice en charge de la proposition de loi organique, le 10 janvier.

⁹⁵⁴ *Idem.*

de l'entretien sur le mode de l'évidence par la formule « on ne mélange pas les choux et les carottes »⁹⁵⁵, l'impossibilité d'une telle démarche est soulignée par l'administratrice parlementaire à l'appui d'un article juridique : « Pour votre information, le 3. de l'article 127 du règlement de l'AN interdit de discuter tout amendement sur une PPLO qui ne revêtirait pas un caractère organique », pour citer le message qu'elle envoie à Éva Sas le 13 janvier. Le 14, elle insiste en indiquant que « [l]e président Urvoas [— Jean Jacques Urvoas, député PS, était alors président de la commission des lois —] refusera tous les amendements contraires à l'article 127 du règlement de l'AN donc il n'est pas possible de transformer la PPLO en PPL. » Dans son mail, l'administratrice parlementaire fait apparaître la réponse formulée par le chef du secrétariat de la commission des lois à l'Assemblée nationale, Éric Thiers, pour appuyer la légitimité de son conseil. Une telle réponse permet de mesurer l'importance pour les parlementaires comme pour les administrateurs de rapporter les dispositions réglementaires au statut institutionnel des personnes qui les énoncent, qu'il s'agisse de hauts fonctionnaires (Éric Thiers) ou d'élus (Jean-Jacques Urvoas). L'énonciation de toutes ces autorités juxtaposées (celle de la coutume, celle du texte juridique, celle du haut fonctionnaire qui l'interprète et celle d'élus qui s'oppose à la PPLO) met Éva Sas face à une « boîte noire » : elle n'a plus aucun outil en main pour peser dans le rapport de force.

Le second élément à justifier est la constitutionnalité de la proposition de loi. Les échanges entre l'administratrice parlementaire et Éva Sas permettent de saisir comment se déroulent les négociations avec le Cabinet à ce sujet. Lors des auditions, le représentant de la Direction générale du Trésor (« le budget ») a émis des réserves quant à la constitutionnalité même d'un projet qui modifierait le contenu de la LOLF : « Le budget met en avant un argument selon lequel nous ne pourrions pas prévoir, dans la LOLF, d'introduire des éléments autres que de nature purement financière ». Un trait caractéristique des diverses interactions avec les membres de la DG Trésor semble être une forme d'inertie législative et de refus constant de modifier en quoi que ce soit le déroulement coutumier des procédures budgétaires. Pour le dire avec les mots de l'administratrice parlementaire, face à une PPL ou une PPLO de ce type, il faut chercher à nouer un dialogue avec divers types d'interlocuteurs « [p]arce que sinon vous n'avez qu'une seule personne, c'est le type du budget et par

⁹⁵⁵ Cf *supra*.

définition il vous dit non ».

En explorant le dossier, l'administratrice s'aperçoit qu'en réalité : « le seul impératif posé par l'article 34 de la Constitution est que : *“Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique”*⁹⁵⁶ ». Elle ajoute « J'ai eu un collègue au Conseil Constitutionnel qui me l'a confirmé. [Par ailleurs,] le tome 2 du rapport économique, social et financier, présente déjà une annexe sur les indicateurs de développement durable [et] il existe déjà des dispositions dans la LOLF qui n'ont pas un caractère purement financier ». Elle donne pour exemple l'article 48 de la LOLF, qui stipule notamment une « description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire ».

Dès lors, si la PPLO présente des défauts majeurs dans sa conception, il ne faut pas négliger le fait que certains acteurs du jeu institutionnel invoquent des éléments juridiques inexistant, mais qu'eux pensent valides, afin de préserver le déroulement routinier de leur propre travail administratif, relayant ainsi le discours qui veut que l'ordre budgétaire ait une quelconque forme de *naturalité* ou de logique intrinsèque. Ici les arguments relevant de la légitimité coutumière (l'habitude de procéder ainsi) et de légitimité légale-rationnelle (les limites fixées dans les textes) s'entremêlent. Par ailleurs, une telle opposition de la DG Budget indique ici une réaction de rejet face à un projet dont l'intention même consiste à remettre en cause la ligne de partage entre questions économiques et questions sociales et environnementales.

De ce point de vue, la forme comme la constitutionnalité du texte permettent de constater que la force d'un texte de loi n'est pas fixée une bonne foi pour toutes, mais est sujette aux interprétations qui l'entourent et donc aux rapports de force qui structurent de telles interprétations. Dans un second temps, une fois établie la forme du texte, ce sont les dispositions qu'il contient qui sont recodées en langue juridique, à travers l'amendement de la PPLO.

⁹⁵⁶ En italique dans le texte.

2° Amender le texte législatif en amont

La préparation du passage en commission des lois s'accompagne d'un travail d'amendement du texte législatif tel qu'il a été enregistré par la présidence de l'Assemblée nationale, travail réalisé pour l'essentiel par l'administratrice parlementaire et qui mobilise un savoir-faire technique précis. Concrètement, l'administratrice parlementaire rédige un certain nombre d'amendements afin de rendre recevable la PPLO de la députée, et transmet à la parlementaire, en plus de cela, un document qui *traduit* chaque amendement sous la forme d'un argumentaire pour en détailler les raisons d'être et les implications concrètes. Ces argumentaires ont vocation à permettre au parlementaire de défendre son projet en « langue naturelle »⁹⁵⁷ le jour de son passage devant la commission des lois. Dans le cas de la PPLO n°1628-2015, portée par Éva Sas, les amendements sont au nombre de trois. Le premier a pour but de remplacer la cible que cherche à atteindre la PPLO : non plus la loi de programmation relative aux finances publiques, mais la LOLF elle-même ; le second vise à « introduire une présentation globale des réformes [...] au regard d'indicateurs de richesse alternatifs au produit intérieur brut, afin de rendre compte de la qualité de vie et de la "soutenabilité" de notre modèle de croissance » (art. 51 de la LOLF) afin de donner une plus grande « visibilité politique » à ceux-ci. Le troisième a pour objectif d'ouvrir une nouvelle section dans le RESF (art. 50 de la LOLF), incluant symboliquement le terme « environnemental », qui évaluerait au moins qualitativement l'action du gouvernement.

Si le premier amendement correspond à la stratégie que l'administratrice parlementaire entend faire adopter à Éva Sas pour maximiser les chances de réussite de sa PPLO, les deux derniers (intitulés CL1 et CL2 dans le document étudié) correspondent trait pour trait aux requêtes formulées par le Cabinet durant les négociations sur la formulation de la PPLO.

Un document daté du 13 janvier 2014, vraisemblablement rédigé par le collaborateur, résume la position à ce stade. Tout d'abord les changements effectués par rapport à la formulation du texte tel qu'enregistré par la présidence de l'Assemblée nationale sont résumés en trois points : La PPLO modifie désormais la LOLF plutôt que la loi de programmation ; l'article 50 de la LOLF est modifié : le RESF est renommé RESFE (environnemental) et contiendra le détail de l'évolution des indicateurs alternatifs ;

⁹⁵⁷ Par opposition à la langue savante, telle que la définit Jean-Claude Passeron (Passeron 1991).

l'article 51 de la LOLF est modifié, ce qui implique que les indicateurs alternatifs seront mentionnés dès l'exposé des motifs (du PLF). L'opposition du gouvernement à toute modification du contenu de la LOLF est répétée dans ce document, avec pour précision qu'il est n'est « cependant, pas possible de faire autrement si l'on veut définir les modalités d'élaboration des Lois de Finances et de Financement. Elles sont le seul vecteur permettant que les indicateurs aient un minimum de visibilité » — formule qui justifie la présentation de cette PPLO par la députée.

Un autre élément présenté au départ comme nécessaire va quant à lui disparaître : l'inscription des quatre nouveaux indicateurs de richesse dans le texte de la proposition de loi.

3° Insérer des critères d'évaluation chiffrés dans la loi : audace politique ou erreur stratégique ?

Afin de rendre la PPLO acceptable, un dernier point est également évoqué durant ce travail d'amendement. Il s'agit de la suppression des quatre indicateurs alternatifs mentionnés dans le texte initial de la loi. Cette dernière modification est exprimée ainsi dans le document : afin d'éviter « un débat sans fin », « il a été acté avec le ministère de l'Économie et des Finances de ne pas citer d'indicateurs, mais de faire figurer une formule générale du type "les indicateurs de qualité de vie et de développement durable" ». L'expression « nouveaux indicateurs de richesse » disparaît donc ici de la PPLO. Par ailleurs, les indicateurs en question sont désormais mentionnés sans que leur contenu soit établi clairement dès le texte de loi.

Étonnamment, cette disposition, qui pourrait sembler éminemment problématique au regard du projet tel qu'il était initialement conçu par Éva Sas, semble lui paraître naturelle lors de l'entretien que nous avons réalisé avec elle. Elle explique ainsi : « J'avais assez vite compris que c'était des débats interminables qui allaient s'ouvrir en commission et avec des gens qui n'étaient pas complètement au fait du sujet ⁹⁵⁸».

Ce même argument semble avoir été formulé de façon légèrement différente à l'occasion des auditions réalisées par l'administratrice parlementaire avec « les services »

⁹⁵⁸ Entretien avec Éva Sas, *op. cit.*

durant la phase préparatoire de la PPLO :

Administratrice parlementaire : [I]l paraissait pas nécessairement forcément hyper pertinent de définir les indicateurs de richesse qu'on souhaitait utiliser dans la loi. Tout simplement parce qu'il y a plein d'indicateurs de richesse. Et en fonction de l'évolution de la recherche, il y en a qui peuvent apparaître, qui peuvent apparaître moins pertinents, il y en a qui peuvent être regroupés au sein même de nouveaux indicateurs. Donc ce que nous avaient dit les gens de l'INSEE c'est [qu']il valait mieux, entre guillemets, laisser la main au pouvoir réglementaire pour définir quels étaient les meilleurs indicateurs de richesse à prendre en considération.

Félicien Pagnon : Quand vous dites les gens de l'INSEE, vous pensez à quelqu'un en particulier ?

Administratrice parlementaire : Là en l'occurrence je crois que c'était la personne qu'on avait auditionnée qui nous a dit ça.

Félicien Pagnon : Claire Plateau ?

Administratrice parlementaire : Oui, c'est ça. Bon euh, c'était aussi la position du Cabinet donc cela arrangeait à peu près tout le monde⁹⁵⁹.

Cet extrait d'entretien permet ici encore de voir comment l'expertise scientifique d'un membre de l'INSEE peut se conjuguer au rapport de force politique exercé par le personnel technique du gouvernement, afin de donner à une telle disposition la force de l'évidence.

Lors de la présentation qu'il a donnée le 27 septembre 2016 à l'université Paris-Dauphine, à l'invitation de Dominique Méda⁹⁶⁰, l'ancien collaborateur parlementaire explicite le choix de la suppression des quatre indicateurs du texte de la PPLO de 2014. Invité un an après le vote de la loi en 2015, il dispose alors d'une réflexivité plus forte, nourrie par l'expérience de deux PPL successives. Trois arguments distincts sont mobilisés. Stratégiquement, il s'agissait tout d'abord pour le collaborateur parlementaire ainsi que pour Éva Sas de « ne pas prendre le risque de la stagnation du débat sur "quels indicateurs" ? Un risque fort au sein de l'Assemblée nationale ». En effet, faute d'avoir préparé le terrain à travers la mise en place d'un groupe d'étude parlementaire ou d'avoir initié le débat sur le type d'indicateurs à retenir en priorité avec d'autres élus, autrement dit faute d'avoir organisé un amont un réseau d'acteurs sensibilisés en amont à cette question, les deux entrepreneurs législatifs se trouvent confrontés au risque, réel, que s'ouvre un débat sans fin au sujet d'un nouvel outil d'action publique dont le contenu comme l'usage potentiel reste encore très étranger à la culture parlementaire. Le risque aurait été que le débat reste confiné à la

⁹⁵⁹ Entretien anonymisé avec l'administratrice parlementaire, *op. cit.*

⁹⁶⁰ *cf. supra* encadré n° 6.4.

commission des lois, et n'ait de ce fait aucun retentissement particulier auprès de l'ensemble des parlementaires. Un second argument est invoqué pour justifier cette suppression des quatre indicateurs, placé cette fois-ci non sur le plan stratégique, mais sur le plan de la légitimité politique : « Est-ce aux parlementaires de choisir ces indicateurs ? » Peut-être valait-il mieux, ajoute-t-il, proposer un débat public sur les indicateurs à retenir. Cet argument sera fondamental dans le cadre de la seconde proposition de loi, en 2015, qui fera l'objet du chapitre suivant. Enfin, un troisième argument concerne ici l'instabilité des indicateurs dans le temps, qui reprend le raisonnement formulé par l'administratrice parlementaire lors de l'entretien réalisé avec elle, et qui fait écho aux propos tenus par les « services » à ce sujet : si les indicateurs ne sont pas stables, si « la doctrine évolue », doit-on les graver dans la loi ? Ces préoccupations d'ordre stratégique, moral et technique viennent ici se renforcer mutuellement.

Le tableau suivant résume les modifications survenues entre la formulation du premier texte de la PPLO telle qu'elle a été enregistrée par la présidence de l'Assemblée nationale le 11 décembre 2013 et le texte amendé qui sera présenté devant la commission des lois le 15 janvier 2014.

Tableau n° 6.8 : comparaison entre les textes de loi proposés par Éva Sas en 2013 et 2014

Contenu de la transformation	PPLO n° 1628 enregistrée le 11 décembre 2013.	Texte amendé présenté devant la commission des lois le 15 janvier 2014.
Cible de la PPLO	Loi de programmation de la LOLF	LOLF
Indicateurs	4 indicateurs mentionnés (espérance de vie en bonne santé ; ISS ; empreinte écologique ; niveaux d'émissions de GES)	Aucun indicateur mentionné
	Référence aux « nouveaux indicateurs de richesse »	Référence aux « indicateurs de qualité de vie et de développement durable »
Dispositions législatives	Article 7 de la LO n° 2012-1403 = mention dans l'exposé des motifs du PLF des hypothèses de l'année présente et évaluation des incidences de l'exercice de l'année passée au regard de 4 nouveaux indicateurs de richesse.	Article 50 de la LOLF = modification du RESF
		Article 51 de la LOLF = modification de l'exposé des motifs (de chaque PLF)

Source : tableau réalisé par l'auteur

À ce stade, la stratégie conçue conjointement par Éva Sas et l'administratrice parlementaire aboutit donc à l'amendement en profondeur du texte, dont un certain nombre de dispositions se trouvent modifiées, qui en transforment le sens et la portée. Plutôt que la loi d'application, c'est la loi organique (LOLF) qui est désormais ciblée et plus spécifiquement le RESF et l'exposé des motifs de chaque PLF. Se fixer une telle cible implique des chances de succès à peu près nulles. Par ailleurs, la référence initiale aux nouveaux indicateurs de richesse disparaît, et les quatre indicateurs initialement censés être intégrés au texte de loi en disparaissent. La transformation du texte ne s'arrête néanmoins pas ici : c'est dans le cadre des négociations finales avec le Cabinet du ministre que vont se décider le contenu définitif de la loi comme la stratégie à laquelle elle s'adosse.

C — Négocier le contenu de la PPL sur le fil : asymétries entre représentants élus et experts techniques, et entre gouvernement et parlementaires de l'opposition

Les différents éléments mentionnés jusqu'ici permettent de percevoir le caractère fortement polémique de la production d'un texte de loi. L'écriture ne se décide pas dans le cadre d'un dialogue serein et éclairé, mais au croisement de rapports de force politiques et de contraintes techniques. La séquence finale de ce processus consiste en des négociations qui mettent en jeu une double opposition. D'une part, entre les agents techniques chargés de dire le droit et d'énoncer ce qui est techniquement réalisable, et les élus chargés de porter les idées qu'ils se sont engagés à défendre et auxquelles ils souhaitent donner une transcription juridique. D'autre part, entre parlementaires d'une formation politique minoritaire à l'Assemblée et l'exécutif, qui incarne alors le parti majoritaire⁹⁶¹. Une séquence de huis clos que nous analysons permet de saisir ces rapports de force (1). Les échanges entre le Cabinet et la députée permettent de saisir également le brouillage qui s'opère entre technique et politique (2). Enfin, un jeu de négociation (*bargaining*) classique couronne le déroulement des événements (3), et donne le cadre de ce qui sera finalement le texte définitif de la loi — non pas celle de 2014, qui échoue, mais celle de 2015 qui sera finalement votée l'année suivante.

⁹⁶¹ Sur l'évolution historique du pouvoir exécutif en France et le rapport de force avec le pouvoir législatif, voir les travaux de Nicolas Roussellier (Roussellier 2015).

1° Le huis clos des réunions entre agents techniques et élus comme illustration des rapports de forces inhérents au jeu parlementaire

Les diverses interprétations des textes proposées dans le cadre de ces négociations avec le Cabinet ministériel permettent de se rendre compte du poids de l'expertise technique des « services » à l'occasion de la mise en forme d'une PPLO. Passer de l'idée politique au texte législatif impose des transformations qui, loin d'être anodines, influent sur la forme finale que recevra l'instrument d'action publique censé en émerger. Dans le cas spécifique de la PPLO n° 1628, le recours aux « services » lors des auditions permet de mesurer le poids de la machinerie technico-juridique de l'Assemblée nationale que doivent affronter les parlementaires.

Outre les difficultés proprement liées aux textes juridiques et à leur interprétation, il faut également souligner l'omniprésence des conseillers attachés au service de l'exécutif dans un tel processus. De ce point de vue, ce cas d'espèce permet de rendre compte du brouillage occasionnel entre les catégories supposément hermétiques de l'exécutif et du législatif. Les personnes auditionnées dans le cadre de la procédure législative ne sont ni des élus ni des chercheurs indépendants. Il s'agit de hauts fonctionnaires. Plus intéressant encore, parmi ces fonctionnaires, ceux qui ont le plus de poids dans la discussion ouverte lors des auditions sont en fait les conseillers techniques du cabinet du ministre de l'Économie. Le premier mérite de l'analyse socio-génétique des interactions présidant à la production du texte législatif est précisément de rendre compte de ce fait, invisible à qui se contenterait de lire les procès-verbaux des auditions.

Par ailleurs, cette spécificité des auditions liées à l'examen de la PPLO n° 1628 se double d'un élément hautement significatif d'un point de vue sociologique. Mandatés dans le cadre des auditions pour fournir une expertise d'ordre technique, les membres des « services » disposent de propriétés sociales tout à fait hors-norme qui viennent redoubler le mécanisme de légitimation qu'induit l'audition. Celles-ci sont particulièrement sensibles lors des interactions à huis clos avec l'équipe parlementaire.

Une réunion s'est tenue le 14 janvier 2014, la veille de la présentation du texte à la commission des lois, réunissant plusieurs conseillers politiques et techniques du cabinet du ministre de l'Économie de l'époque, Pierre Moscovici. Y sont présents Éva Sas, son assistant

parlementaire, le conseiller parlementaire du ministre chargé des relations entre le Ministère et l'Assemblée nationale, ainsi que « trois ou quatre » conseillers techniques également issus du cabinet. Le récit de cette réunion m'est délivré par le collaborateur d'Éva Sas :

À cette réunion-là on est Éva et moi face aux conseillers parlementaires du ministre qui s'effacent plus ou moins devant les trois ou quatre conseillers techniques qui sont là et qui pour le coup généralement sont... enfin... les conseillers techniques c'est quand même souvent des gens qui viennent... soit qui ont eu le concours de l'Assemblée nationale ou du Sénat avant, soit qui ont fait l'ENA, ou qui sont issus de l'administration justement, qui sont nommés à des postes un peu plus politiques. Enfin c'est des cadors quoi. [...] On essaie de dire que [...] c'est nous les politiques, qu'Éva est la politique et que c'est elle qui décide, mais enfin... [...] Ils sont quand même, enfin voilà. Et puis avec l'administratrice en charge du rapport [c'est pareil]⁹⁶².

Cette situation de confrontation à huis clos présente l'intérêt de mettre en évidence les rapports de force qui peuvent se jouer au sein des interactions entre le personnel politique mandaté de l'Assemblée nationale et le personnel technique nommé du Cabinet. Ici, le point de vue du jeune assistant parlementaire de Sas, elle-même députée dont c'est le premier mandat, permet de reconstituer la dimension symbolique de ces échanges. L'expertise « technique » s'oppose ici à la légitimité « politique », au profit de la première (« On essaie de dire [...] qu'Éva est la politique et que c'est elle qui décide, mais enfin... »). La maîtrise technique des enjeux semble déterminante dans l'interaction, notamment sur le plan juridique, et se couple à la force institutionnelle procurée par les diplômes et concours qui permettent de donner du poids à la parole des conseillers techniques. Le jeune collaborateur parlementaire a le sentiment d'être dépossédé de toute marge de manœuvre durant les échanges entre l'administratrice en charge de leur proposition de loi et l'équipe de conseillers techniques qui lui fait face.

L'expertise de l'administratrice semble ici répondre à l'expertise des conseillers gouvernementaux, sans que la présence de l'élue s'avère finalement déterminante. Si la scène est caractéristique du type de rapports de force symboliques qui structurent le jeu institutionnel (Parlement contre Gouvernement) et vient incarner le déroulement concret de l'équilibre des pouvoirs entre législatif et exécutif sous la Vème République (Roussellier, *op. cit.*), elle a encore le mérite d'interroger la frontière entre technique et politique, ou plus précisément le brouillage d'une telle frontière.

⁹⁶² Entretien anonymisé avec l'ex-collaborateur parlementaire d'Éva Sas, *op. cit.*

2° Engagements gouvernementaux et brouillage des frontières entre technique et politique

Le passage devant la commission des lois acte pour l'équipe parlementaire écologiste le fait que la loi ne saurait être votée en l'état. Il y aura donc une discussion parlementaire sur la base du texte le 23 janvier 2014, mais celle-ci semble n'avoir aucune chance d'aboutir à un vote positif. L'idée d'Éva Sas consiste néanmoins à poursuivre le processus jusqu'à la discussion parlementaire plutôt que de retirer le texte au préalable, de façon à utiliser la mise en discussion du texte comme une tribune pour défendre la thématique des nouveaux indicateurs de richesse. Nous nous permettons de renvoyer le lecteur aux annexes concernant le contenu des échanges qui ont eu lieu durant la commission des lois et nous nous concentrerons ici sur les interactions dont nous avons pu constater la trace, mais qui ne sont pas reproduites dans le cadre du dossier législatif, librement accessible sur le site internet de l'Assemblée nationale.

Éva Sas dit garder de son passage devant la commission des lois « un souvenir cuisant », notamment de sa confrontation avec Jean-Jacques Urvoas, le président de la commission. Ayant acté l'impossibilité que le texte soit voté, notamment du fait de sa forme, une loi organique et non une loi simple, Éva Sas cherche à renouer le dialogue avec le Cabinet du ministère du Budget afin d'envisager les possibles suites à donner à son initiative législative. Ce dernier lui propose des engagements, que lui relaie son collaborateur parlementaire le 17 janvier 2014 à 12 h 04, en mettant l'administratrice parlementaire en copie de son mail :

J'ai eu le cab de Mosco au téléphone. Ce qu'il propose est un engagement sur une PPL ordinaire étudiée sur le temps gouvernemental avant la fin du 1er semestre 2014. Il y aurait donc un engagement sur un rapport annexé. Éventuellement, à discuter, l'engagement du gouvernement à le faire figurer de façon plus visible dans le RESF et non dans un énième rapport pourrait être inscrit dans l'exposé des motifs. Il a insisté pour me dire que le blocage de Maignon sur ta PPLO était uniquement le « vrai souci de ne pas toucher à la LOLF », et en aucun cas un problème de fond. Ensuite, soit tu dis d'accord pour le renvoi en commission avec l'engagement du gouvernement et le groupe écolo vote ce renvoi et le gouvernement est engagé, soit tu dis non, le groupe écolo ne vote pas le renvoi en commission et de toute façon il sera voté par le groupe Socialiste. Le cab souhaite, si c'est possible, qu'on le rappelle dans la journée pour donner notre réponse⁹⁶³.

La proposition d'engagement du Gouvernement est double : il s'agirait d'obliger à la publication annuelle, via une loi simple, d'un rapport annexé au PLF et d'inscrire dans l'exposé des motifs de la loi la mise en valeur des nouveaux indicateurs dans le RESF. L'argument

⁹⁶³ Courriel adressé à Éva Sas par son collaborateur parlementaire, le 17 janvier à 12 h 04.

consiste à dire que c'est le fait de chercher à agir sur la LOLF qui fait problème. L'alternative qu'expose le collaborateur à Éva Sas consiste à accepter les engagements, ou bien à laisser le texte se faire « renvoyer en commission » par le groupe socialiste. Le renvoi en commission d'un texte implique que la commission saisie au fond, ici la commission des lois, s'en ressaisit pour le modifier et en présenter ultérieurement une nouvelle mouture, modifiée et amendée.

Très rapidement, l'échange se poursuit suite à la réaction de l'administratrice parlementaire mise en copie du mail précédent :

Administratrice parlementaire à 12 h 13 : Pardonnez-moi, mais cette solution me paraît juridiquement impossible : Au titre de l'article 34 de la LOLF, seule une loi de finances peut éventuellement prévoir un rapport annexé à la loi de finances. Or, l'initiative des lois de finances appartient au seul Gouvernement.

Collaborateur d'Éva Sas à 12 h 22 : Il y a bien une ambiguïté, en effet, il s'agit bien d'une ppl ordinaire qui serait une demande de rapport. C'est le gouvernement qui s'engagerait à en donner plus de visibilité dans le RESF, ou ailleurs [...]. Cet engagement pourrait éventuellement apparaître dans l'exposé des motifs (est-ce possible ?).

Administratrice parlementaire à 12 h 23 : Je les appellerai cet après-midi pour éclaircir tous ces points...

Administratrice parlementaire à 15 h 43 : Après vérification avec le cabinet et le service de l'article 40 de la CF, nous sommes tombés d'accord sur le fait que vous pouvez proposer une PPL ordinaire qui instaurerait une nouvelle annexe générale à la loi de finances de l'année (« jaune » ou « orange »). Par contre, vous ne pouvez pas prévoir de modifier l'exposé des motifs du PLF ni le RESF ».

Éva Sas à 15 h 59 : Je ne vois pas l'intérêt d'une telle PPL, mais j'en discuterai avec mon président de groupe⁹⁶⁴.

L'échange ci-dessus permet de rendre compte d'un élément déjà observé auparavant : les conseillers techniques et hauts fonctionnaires qui participent à ces négociations ne sont pas nécessairement eux-mêmes au fait de toutes les possibilités et limites du droit. En l'occurrence, une disposition juridique existe dans la constitution française (que l'administratrice appelle « CF » dans l'échange) en l'espèce de son article 40, qui est interprété comme empêchant la modification de l'exposé des motifs du PLF et du RESF. Dès lors, l'initiative législative perd en ambition, et consisterait à produire une nouvelle annexe commentant l'évolution des indicateurs sur l'exercice budgétaire passé.

La députée semble ici trouver peu d'intérêt à une telle proposition. Sa position va cependant changer après l'épreuve de la discussion parlementaire du 23 janvier. Dans

⁹⁶⁴ Échange de courriels entre Éva Sas et l'administratrice parlementaire en charge de la proposition de loi organique, le 17 janvier 2014.

l'intervalle de temps qui sépare le passage en commission des lois de la discussion parlementaire proprement dite, une séquence typique de négociation (*bargaining*) se met en place qui voit le retrait de la loi n° 1628 en échange d'engagements gouvernementaux en faveur d'une future loi.

3° Des engagements contre la promesse d'une future loi

La discussion parlementaire ayant lieu le 23 janvier, on peut voir que dans l'intervalle entre le passage de la PPLO en commission des lois et la discussion parlementaire proprement dite, un certain nombre d'interactions se déroulent avant les prises de position officielles dans le cadre institutionnalisé de l'Assemblée nationale. Le 21 janvier 2014 à 17 h 17, le collaborateur parlementaire d'Éva Sas reçoit de la part de François Deschamps le mail suivant :

Comme évoqué, voici notre proposition de ce que pourrait être une PPL ordinaire sur le sujet qui nous occupe. Nous insistons sur le fait que [...] une telle base (loi ordinaire et non pas loi organique) serait suffisante pour enrichir le RESF comme nous en avons évoqué la perspective ensemble. Est annexé au projet de loi de finances un rapport présentant une analyse sur longue période des indicateurs de qualité de vie et de développement durable, ainsi qu'une évaluation qualitative de l'impact du projet de loi de finances au regard de ces indicateurs. À très bientôt,⁹⁶⁵

Un tel mail permet de comprendre l'objet des négociations entre l'équipe de la députée et les interlocuteurs du gouvernement. Actant l'impossibilité d'un vote en faveur de la PPLO déposée par la députée, François Deschamps réitère la promesse d'une position favorable du gouvernement à l'égard du projet et rappelle au collaborateur parlementaire la discussion qu'ils viennent d'avoir quelques jours plus tôt au sujet de la cible législative du texte, c'est-à-dire des dispositions juridiques à transformer via la PPL. Pour lui, une PPL simple suffirait à enrichir le RESF de nouvelles évaluations sur la base des nouveaux indicateurs de richesse. Leur évolution sur le long terme serait décrite dans le rapport et une évaluation qualitative de l'impact du projet de loi de finances, c'est-à-dire également des réformes majeures entreprises par le gouvernement, y serait incluse. Bien que procédant d'une simple « demande de rapport », une forme de loi relativement dépréciée dans le jeu parlementaire, le document ainsi publié aurait l'avantage de mettre réellement en avant les indicateurs de richesse et de les extraire de la masse confuse des annexes au PLF.

⁹⁶⁵ Courriel de François Deschamps adressé au collaborateur parlementaire d'Éva Sas.

Ce qui a tout lieu d'étonner en revanche, ce n'est pas tant le contenu du mail que les personnes auxquelles il est adressé. Thibault Guyon ainsi que Maeva Level sont ainsi mis en copie du mail. Or, ce sont précisément deux des personnes qui composent « les services » auditionnées à l'occasion de la formulation d'une première PLO quelques semaines plus tôt. Autrement dit, ce sont les mêmes personnes, ici, qui disent la faisabilité technique d'une mesure, évaluent son opportunité politique et proposent le contenu même de la PLO. Il ne s'agit pas tant pour nous de dénoncer le poids des services dans les interactions avec les députés ou dans le contenu final de la PLO, que de remarquer que leur empreinte est visible à plusieurs étapes de la production sociogénétique du texte, alors même qu'ils relèvent d'une instance non parlementaire (ce sont des conseillers du gouvernement) et n'ont théoriquement pas la légitimité politique conférée aux personnes mandatées lors d'élections (ils ont été nommés et non élus). Il y a là une imbrication indissolublement politique et technique des plumes qui participent à la production du texte, lors de l'étape de conception de la stratégie d'écriture. Et l'administratrice parlementaire de répondre : « Bonsoir. Je pense que cette proposition reprend ce que nous voulions faire sur le fond même s'il faut faire confiance au Gvt pour en parler dans l'exposé des motifs du PLF. Bien à vous. »⁹⁶⁶, sans que l'on sache si elle a eu l'occasion d'en discuter au préalable avec la députée et son assistant parlementaire.

De fait, le lendemain, la députée dialogue avec l'administratrice parlementaire qui lui propose une ébauche de loi, à partir d'un article unique, rédigé comme suit :

Proposition de loi relative à l'introduction d'indicateurs synthétiques de qualité de vie et de développement durable dans l'évaluation des politiques publiques.

Article unique :

Le premier mardi d'octobre de chaque année, le Gouvernement remet au Parlement, un rapport présentant une analyse, sur longue période, de l'évolution d'indicateurs synthétiques de qualité de vie et de développement durable calculés par l'institut national de la statistique des études économiques, ainsi qu'une évaluation qualitative de l'impact des principales réformes engagées l'année précédente et envisagées pour l'année suivante, notamment dans le cadre des lois de finances, au regard de ces indicateurs et de l'évolution du produit intérieur brut. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat devant les assemblées parlementaires⁹⁶⁷.

Dans son mail, l'administration parlementaire précise qu'elle a inséré plusieurs modifications

⁹⁶⁶ Courriel de l'administratrice parlementaire à Éva Sas, le 21 janvier 2014.

⁹⁶⁷ *Idem*, le 22 janvier 2014.

par rapport à une discussion téléphonique antérieure qu'elle a eue avec Éva Sas, et cette dernière les valide par retour de mail. L'administratrice ajoute encore qu'elle craint que le Gouvernement ne s'oppose sur les deux aspects que sont la date de publication du rapport et la présence d'indices synthétiques.

Le fait de proposer que ce rapport paraisse le premier mardi d'octobre de chaque année consiste en une astuce, vraisemblablement imaginée par l'administrateur parlementaire d'un autre élu du groupe écologiste, afin de le faire coïncider avec la présentation du PLF devant le Parlement. Il s'agit de faire concorder les parutions dans le calendrier. En revanche, ainsi que l'administratrice parlementaire en avertit Éva Sas, il est impossible d'imposer par la loi qu'un débat ait lieu sur la base de ce rapport, puisque la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle considère que ce procédé contrevient à l'article 48 de la Constitution française qui définit les modalités de fixation de l'ordre du jour au sein du Parlement. Il s'agira donc de la publication d'un rapport au moment de la discussion du PLF, sans obligation de débat.

Ces engagements actés, le 23 janvier 2014, la députée écologiste retire sa proposition de loi d'elle-même, afin d'éviter le renvoi en commission, et annonce devant l'Assemblée nationale qu'elle a reçu de la part du Gouvernement des engagements suffisant pour envisager de procéder ainsi. Le jour même, son collaborateur parlementaire écrit sur un document électronique une ébauche de liste comprenant les personnes qu'ils souhaiteraient auditionner dans le cadre d'une future loi simple.

Durant tout le processus, la frontière entre l'élue et les experts techniques est constamment remise en cause. L'administratrice échange d'abord avec les conseillers du gouvernement, puis ces derniers négocient directement avec le collaborateur parlementaire d'Éva Sas. Ce rapport de force technique se double d'une opposition entre Parlement et Gouvernement qui joue à l'avantage de ce dernier. Le sort de la PPLO n° 1628 se décide donc « sur le fil », suite à un processus d'amendement long et technique qui épuise l'ambition du texte.

Conclusion

Le 23 janvier 2014, tout semble décidé. Le texte même de la loi qui sera votée l'an prochain, le 13 avril 2015, est arrêté : seules quelques modifications textuelles seront acquises. Le titre de la loi portera finalement la mention « visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans l'évaluation des politiques publiques ». À cette exception près, essentiellement symbolique, le processus décrit dans ce chapitre explique la forme définitive adoptée dans l'écriture du texte de loi. En annexe de la thèse, une analyse des débats en commission des lois et au sein de l'Assemblée est proposée : ils n'auront pas changé substantiellement la formulation de ce texte.

De la discussion initiale entre la députée et son collaborateur parlementaire à la rédaction à quatre mains (députée et administratrice parlementaire) du texte de loi finalement arrêté le 23 janvier 2014 après qu'Éva Sas a retiré en séance la PPLO n° 1628, un véritable processus d'usinage a eu lieu qui a progressivement réduit l'ambition du projet politique. Si au départ la députée envisageait que soit diffusé largement un outil susceptible de devenir l'étalon à partir duquel « l'opinion publique » évalue ses représentants et les politiques publiques qu'ils entreprennent, puis ensuite un dispositif qui obligerait les parlementaires à discuter les orientations budgétaires de l'État sur la base des nouveaux indicateurs de richesse, c'est finalement une simple demande de rapport annuel coïncidant avec l'ouverture du débat budgétaire, sans obligation de débat, qui voit le jour. Dès lors, la transcription juridique des nouveaux indicateurs de richesse relève d'un processus d'institutionnalisation formelle : sanctionnée par le droit, la disposition ne modifie pas en profondeur les pratiques des acteurs du monde politique et administratif.

Trois facteurs nous semblent à même d'expliquer ce phénomène. Tout d'abord, les jeux de concurrence partisane pour se positionner sur la thématique des nouveaux indicateurs de richesse semblent avoir d'emblée amenuisé l'ampleur potentielle de la proposition de loi susceptible d'en institutionnaliser l'usage. C'est ensuite la double asymétrie d'information par rapport au personnel technique de l'administration parlementaire et de ressources politiques, individuelle et partisane, qui semble expliquer le maximalisme étonnant de la proposition de loi organique cherchant à transformer la LOLF que signe la députée. Cette asymétrie de départ explique à la fois l'image idéalisée du projet que peut donner le rapport parlementaire et les réécritures significatives dont celui-ci a dû faire l'objet. Enfin, la confrontation de l'équipe parlementaire à la machinerie juridico-institutionnelle, à un réseau sociotechnique dont les hauts fonctionnaires et experts du droit se font la voix,

explique que les négociations se soient déroulées au désavantage de la députée écologiste — tant sur le plan formel de l'écriture juridique, par la conformation aux procédures juridiques de l'Assemblée nationale, institutionnalisées de longue date, que sur le plan politique, par la confrontation avec le Cabinet du ministre de l'Économie.

CHAPITRE 7

De la loi au rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse : légitimation scientifique et politique d'un nouvel instrument d'action publique

La loi n° 2015-411 « visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques » oblige le gouvernement à remettre annuellement un rapport d'évaluation des réformes majeures qu'il entreprend. Celles-ci doivent être passées au crible des nouveaux indicateurs de richesse. Le texte ne précise cependant ni quels doivent être ces indicateurs ni qui se chargera de rédiger le rapport. En 2015, deux organismes avaient déjà produit des recommandations concernant l'usage d'indicateurs alternatifs : le CESE — la « troisième assemblée » — et France Stratégie, organe consultatif principal du gouvernement concernant les politiques publiques. Dès lors, une procédure se met en place, co-organisée par les deux institutions, afin de définir le contenu du tableau de bord d'indicateurs. Nous imaginions au départ que la démarche menée conjointement par les deux organisations avait été initiée à la suite du vote de la loi sur les nouveaux indicateurs de richesse : notre enquête nous a révélé que tel n'était pas le cas. En réalité, le vote du texte porté par Éva Sas est venu offrir un débouché idéal à la dynamique entreprise par France Stratégie et le CESE, et lui a donné du crédit, mais elle n'en a pas été le point de départ. Ainsi, l'analyse socio-historique nous a permis de déceler l'expression d'une configuration historique singulière (Elias 2003 [1970]), la cristallisation de diverses tendances relativement autonomes les unes des autres⁹⁶⁸, avec pour effet de concrétiser une démarche qui ne disposait pas au départ d'un poids politique suffisant pour assurer une mise en œuvre contraignante.

Une fois sa production achevée, le tableau de bord fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement dans le cadre du rapport proprement dit. Le tableau suivant résume les opérations de transformations qui modifient étape par étape le contenu du tableau de bord.

⁹⁶⁸ Cette interpénétration de processus autonomes n'est pas sans évoquer l'idée d'une « rencontre de chaînes causales autonomes » (Favre 2005) — il s'agit là du « théorème de Cournot ». Soulignons néanmoins que cette idée a été mobilisée par les politistes essentiellement pour attaquer l'idée de déterminisme social (Favre *ibid.*, Aron 1991 [1938]). cf. chapitre 1.

Tableau n° 7.1 : les étapes de transformation du tableau de bord d'indicateurs alternatifs

Étapes	Organismes chargés de transformer le tableau	Procédures de transformation
1	France Stratégie	Panel citoyens Consultation numérique Sondages Consultation d'une commission d'experts
2	Conseil Économique, social et Environnemental	Discussion parlementaire
3	Gouvernement	Sélection des indicateurs finaux et écriture du rapport

Source : tableau réalisé par l'auteur

De telles étapes révèlent le caractère plastique de l'instrument que constitue le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse. Celui-ci se révèle être à proprement parler un instrument d'action publique (Lascoumes et Le Galès 2005) dans la mesure où il contraint l'action publique, alors même que les opérations qui président à sa production sont invisibilisées au moment où il entre en action.

En entrant dans le détail de ce processus de production de l'instrument, nous montrerons que le soupçon d'une concertation « fléchée[e] »⁹⁶⁹ ne suffit pas à expliquer les mécanismes qui donneront finalement naissance au rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse. Au-delà des différences et similitudes qui existent entre les indicateurs prônés par France Stratégie et ceux finalement retenus par le Gouvernement, c'est le processus qui conduit de l'un à l'autre qui nous intéresse dans le présent chapitre. Quelles procédures France Stratégie et le CESE élaborent-ils afin de produire un tableau de bord à remettre au gouvernement ? Dès lors, c'est d'un processus d'action publique complexe qu'il faut rendre compte, afin de saisir comment celui-ci a été imaginé, comment il s'est déroulé et comment il a débouché sur un nouvel outil. En procédant ainsi, notre enquête donne à voir l'architecture complexe et déroutante ainsi mise en place, qui met en jeu « l'opinion » des citoyens, « l'expertise » de France Stratégie, « la représentativité » du CESE, le caractère « scientifique » des sondages, la « légitimité » des arbitrages gouvernementaux ou encore la

⁹⁶⁹ L'expression provient d'Éloi Laurent, *cf. infra*.

« sincérité » des analyses proposées par le ministre qui se saisit de l’outil *in fine*. La notion de légitimation (Lagroye 1985) constitue le fil rouge de l’analyse : chaque étape voit les acteurs qui contribuent à la production de l’instrument d’action publique chercher à le légitimer. Fondamentalement, ceux-ci puisent dans plusieurs registres de « justification » : le registre de la science (« Cité industrielle »), le registre politique de l’intérêt général (« Cité civique ») et le registre de l’opinion (« Cité de l’opinion ») (Boltanski et Thévenot 1991).

En analysant cette dimension, notre propos s’inscrit dans trois types de littératures. En premier lieu, la littérature relative à l’expertise. France Stratégie et le CESE se présentent comme des organismes experts : ils regroupent des personnes dont l’autorité repose sur des savoirs scientifiques et techniques mis à profit pour alimenter l’action publique (Delmas 2011) — dans un cas comme dans l’autre cette expertise est mobilisée pour légitimer l’outil sur le plan technique. Il s’agit dans les deux cas d’une expertise collective. France Stratégie présente une expertise technocratique (Habermas 1990 [1973]) tandis que l’expertise du CESE s’inscrit dans un cadre « dialogique » (Callon, Lascoumes et Barthe 2001). La concurrence entre ces deux types d’expertise nous intéresse ici particulièrement, car elle met en jeu des rapports de force entre les institutions. Deuxièmement, nous utiliserons la littérature relative aux sondages d’opinion. En effet, France Stratégie mobilise « l’opinion publique » pour légitimer l’outil. Une démarche de consultation est organisée auprès de citoyens tirés au sort, sur le mode du sondage. Un tel dispositif interroge la façon dont l’organisme rend compte des avis formulés par les répondants, dont il les met ensuite en forme et les utilise pour légitimer l’outil produit (Champagne 2015 [1990], Lehingue 2007). L’opinion publique constitue donc un support de légitimation, alors même qu’elle est largement performée (Blondiaux 1998) par les dispositifs mis en place par France Stratégie. Enfin, la littérature sur les instruments d’action publique (Lascoumes et Le Galès *ibid.*) nous sera utile pour éclairer les dernières phases du processus de production du tableau de bord et du rapport. Celles-ci se caractérisent par la prédominance des justifications techniques et scientifiques : l’outil comporte en effet une dimension technique qui ne le rend pas aisément saisissable pour tout un chacun — il implique des enjeux de quantification et de mesure (Desrosières 2008). Cette dimension technique est notamment invoquée pour légitimer des arbitrages à huis clos réalisés à la fin du processus : les argumentaires formulés sur le devant de la scène laissent la place à des décisions prises en coulisses — la controverse est « confinée » (Lemieux 2007). Cependant,

les premiers usages que le gouvernement fait de l’outil suscitent encore des critiques (*cf* III-B), signe que la controverse ne saurait être tranchée une fois pour tout et que le processus de légitimation est un processus continu : en l’occurrence, l’essoufflement rapide de l’instrument d’action publique contribue à enfouir la controverse.

Ce chapitre repose sur 12 entretiens semi-directifs avec les représentants du CESE et de France Stratégie qui ont été en charge de la procédure de concertation, avec les participants au groupe de personnalités qualifiées mis en place dans ce cadre, mais également avec les membres des services du Premier ministre en charge de la rédaction du rapport final. Nous n’avons pas pu réaliser des entretiens avec tous les membres du cabinet ayant participé aux arbitrages, mais avons néanmoins pu interroger la personne en charge de la rédaction du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse (*cf infra*, III). D’un point de vue réflexif, la faible disponibilité des services du Premier ministre pour réaliser un entretien au sujet du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse montre que l’instrument d’action publique ne constituait pas pour eux un outil central dans la politique menée par le gouvernement.

Nous avons utilisé toute la documentation disponible, y compris les fichiers Excel qui nous ont été transmis, contenant le résultat des sondages commandés par France Stratégie, ainsi que les grilles des questionnaires. Chaque rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse a fait l’objet d’une lecture détaillée afin d’en distinguer les évolutions d’une année sur l’autre. Concernant l’usage fait par le gouvernement du rapport, nous avons consulté les archives numériques de l’Assemblée nationale afin d’avoir accès à la vidéo et au compte-rendu de la présentation du document en commission parlementaire. Nous avons également réalisé pour la dernière partie de l’analyse trois entretiens avec le sénateur Franck Montaugé et ses deux collaborateurs parlementaires, avons assisté à la séance de délibération au Sénat sur les deux propositions de loi qu’il soumettait au vote, et avons utilisé le contenu des textes de ces propositions de loi.

Ce chapitre se décompose en trois parties. La première porte sur la coopération qui s’est nouée entre France Stratégie et le CESE dans le cadre de l’organisation de la concertation. Cette dernière a pour origine la rencontre d’une loi — celle portée par Éva Sas — et des deux organismes, qui avaient en 2015 déjà développé l’un et l’autre une expertise sur le sujet des indicateurs alternatifs. Nous documentons notamment les rapports de force entre les deux organisations et la façon dont France Stratégie prend l’ascendant durant le

processus (I). La deuxième analyse le processus de la concertation proprement dit, qui comprend plusieurs phases de sondages auprès de la population française et de délibération au sein de différents groupes — panels citoyens et groupe de représentants de la société civile organisée. Nous montrerons que l’organisation de ces procédures est très largement explicative des résultats qui en ressortent — « l’opinion publique » ainsi mobilisée est très largement performée. Le résultat fait ensuite l’objet d’une légitimation par un vote au CESE (II). La troisième partie rend compte du processus qui voit le gouvernement s’approprier et transformer l’instrument d’action publique que constitue le tableau de bord. Celui-ci produit un rapport qui fait l’objet de débats et de tentatives de transformation, avant de disparaître finalement (III).

I — Produire un nouvel instrument d’action publique : concurrence et collaboration entre deux organismes experts

La collaboration entre France Stratégie et le CESE naît de leurs expertises respectives concernant les indicateurs alternatifs : au moment où est votée la loi Sas, les deux institutions ont déjà produit sur la thématique deux documents dont nous restituons la genèse. Chacun reflète les caractéristiques et attributions de l’institution qui l’a élaboré — l’un en explorant les travaux issus de la société civile pour leur donner une visibilité auprès des pouvoirs publics, l’autre en produisant une note de prospective stratégique directement utilisable par le Premier ministre. Puisque le texte de loi n’explique pas qui doit produire l’instrument d’action publique, ce sont ces deux organisations qui décident de s’en charger (A). Ces dernières collaborent dans le cadre d’un double processus de concertation et de consultation. Néanmoins, cette collaboration n’est pas exempte de rapports de forces. Ceux-ci se manifestent rapidement, suscitant de vives critiques parmi plusieurs participants — notamment les chercheurs spécialistes des indicateurs alternatifs. Éloi Laurent décrit ainsi un « processus totalement [...] fléché »⁹⁷⁰. Dominique Méda quant à elle critique le net ascendant que France Stratégie prend sur le CESE. Florence Jany-Catrice pour sa part regrette la faible ampleur de la démarche de consultation, qui ne concerne finalement qu’un maigre échantillon de citoyens (B). La dimension experte du processus pose également question. En

⁹⁷⁰ Entretien avec Éloi Laurent, Chercheur à l’OFCE, Paris 14^e, le 19 janvier 2018. Cf *infra*.

effet, la base de discussion proposée pour la concertation s'appuie sur des travaux réalisés au préalable par l'INSEE, qui fixent d'emblée des objectifs sans que ceux-ci fassent l'objet d'une délibération (le nombre d'indicateurs du tableau de bord par exemple) (C).

A – Sociogenèse de la coopération entre France Stratégie et le CESE : une expertise collective sur les indicateurs antérieure à la loi Sas

L'expertise préalablement constituée par le CESE et France Stratégie s'incarne dans deux rapports. Pour expliquer la teneur de celui du CESE, il faut d'abord remonter le fil généalogique de sa production et la resituer dans le temps long du travail de l'institution sur la notion de développement durable (1). En 2009, le CESE formule un « avis » intitulé « Les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique » qui élargit une saisine gouvernementale à la question des indicateurs alternatifs (2). À cette expertise du CESE répond celle développée par France Stratégie à partir d'une note d'analyse, en 2014, intitulée « quels indicateurs pour mesurer la qualité de la croissance » : la perspective développée par l'organisme s'articule donc autour d'une notion très différente de celle avancée par le CESE (3).

1° La mesure du développement durable au CESE

L'intérêt progressif du CESE pour la notion de « développement durable » remonte aux années 2000 et concorde avec la trajectoire de l'un de nos enquêtés, qui y a porté la dynamique des indicateurs alternatifs : Philippe Le Clézio. Après une formation à l'école supérieure d'ingénieur en métrologie, ce dernier entre à la CFDT, pour ne plus jamais la quitter. Il est successivement secrétaire du syndicat au ministère de l'Industrie, puis secrétaire général de la Fédération des finances et des affaires économiques. Il s'agit d'une fédération de la CFDT où sont représentés l'INSEE, Bercy, le ministère de l'Industrie (les deux ministères n'avaient alors pas encore fusionné), la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), ainsi que les Finances publiques. Il rejoint la centrale de la CFDT en 2004 pour travailler sur la fiscalité et le financement de la protection sociale, à cheval entre deux services. En octobre 2004, suite à une décision de la

commission exécutive de la CFDT avalisée par le bureau national, il est nommé au Conseil Économique, social et Environnemental au sein du groupe représentant le syndicat, qui compte alors 17 membres. Au sein du CESE, il dirige quatre rapports. Le premier porte sur les prélèvements obligatoires, le deuxième est le rapport de conjoncture de 2007 qui intègre des indicateurs environnementaux, le suivant concerne l’empreinte écologique et le dernier les indicateurs de développement durable. Suite à ce dernier rapport, il dirige l’avis rendu par le CESE sur la Stratégie nationale du Développement durable portée par le Ministère. Durant son deuxième mandat, il se voit confier la fonction de questeur. Depuis son départ du CESE, il travaille toujours sur les questions de financement de la protection sociale et de fiscalité pour la CFDT.

Bien que la réflexion sur les indicateurs alternatifs n’ait « rien à voir avec [ses] activités ordinaires », l’antériorité des travaux de la CFDT⁹⁷¹ sur ce sujet est en grande partie liée à sa participation au rapport de conjoncture de 2007, ainsi qu’il nous l’explique :

On parlait déjà de la nécessité d’avoir d’autres indicateurs que le PIB pour mesurer le progrès de la société. [Autrefois les rapports de conjoncture ne portaient] que sur l’économie et le social et justement 2007 c’était un tournant parce que j’y avais mis une grosse partie environnementale dedans. Du coup on avait rappelé la nécessité d’avoir d’autres indicateurs⁹⁷².

C’est le « Grenelle de l’environnement » de 2007 qui donnera à Philippe Le Clézio l’occasion de construire et de faire perdurer au CESE une véritable expertise sur le domaine des indicateurs de développement durable. En 2009, peu après l’adoption en première lecture de la loi « Grenelle-I », quatre députés verts⁹⁷³ demandent, sous la forme d’une proposition de loi, que l’empreinte écologique devienne l’indicateur de référence pour mesurer le progrès de la société plutôt que le PIB, et sa réduction l’objectif principal de l’action publique. Suite à cela, le Premier ministre saisit le CESE pour avis, le 20 janvier 2009. C’est Philippe Le Clézio, qui avait déjà travaillé sur le sujet, qui est nommé rapporteur de cet avis. Ici, la réflexion menée au CESE prend une ampleur toute spécifique. Porté par la Présidence de la République, le Grenelle de l’environnement constitue un moment fort de la vie publique française et le vote de la loi qui en résulte offre une « fenêtre d’opportunité politique » (*policy window*) (Kingdon 1984 *op. cit.*) à l’institution. Trois « courants » se rencontrent : le courant des

⁹⁷¹ cf. chapitre 1.

⁹⁷² Entretien avec Philippe Le Clézio, Cadre de la CFDT (protection sociale), Paris 19^e, le 5 décembre 2017.

⁹⁷³ Il s’agit de Yves Cochet, ancien ministre de l’Environnement dans le Gouvernement de Lionel Jospin, ainsi que Martine Billard, Noël Mamère et François de Rugy.

problèmes (environnementaux), le courant de la politique (le Grenelle) et le courant des politiques publiques (les travaux antérieurs menés par le CESE). Philippe Le Clézio utilise cette fenêtre d'opportunité pour valoriser la réflexion antérieure menée sur les indicateurs de développement durable, et l'institution s'auto-saisie pour élargir la saisine gouvernementale « à la critique du PIB comme seul indicateur de progrès de nos sociétés, [et] à la question des indicateurs en général »⁹⁷⁴.

Une seconde interlocutrice au CESE, Carla Saglietti⁹⁷⁵, nous parle à ce titre de « glissement sémantique ». Avec la collaboration du SOeS⁹⁷⁶, et grâce à l'appui de WWF, le CESE a proposé de dépasser l'idée d'un indicateur synthétique unique tel que l'empreinte écologique. Ainsi qu'elle nous l'explique :

Ce qui est ressorti c'est effectivement qu'un indicateur synthétique pouvait être intéressant en termes de communication. Quand on parle de l'empreinte écologique, on dit qu'on a consommé tant de planètes en une année... De ce point de vue là, c'est intéressant. En revanche, c'est vrai qu'un indicateur composite implique des coefficients à chaque composante, donc c'est très politique et assez manipulable finalement, donc assez contestable. Donc il fallait un nombre limité d'indicateurs, un tableau de bord⁹⁷⁷.

⁹⁷⁴ L'avis remis par le CESE mentionne plusieurs travaux antérieurs. Claude Martinand, dans *Environnement et développement durable, l'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux*, publié dans le JO n° 8 du 18 mars 2003, mentionnait déjà l'« indicateur de développement humain, [l'] indicateur de santé sociale, [l'] empreinte écologique et [les] indicateurs de développement durable ». Philippe Le Clézio dans son travail intitulé *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale* JO n° 22 du 30 mai 2005 mobilisait de tels indicateurs ; Pierre Duharcourt également, dans *Croissance potentielle et développement*, JO n° 3 du 31 janvier 2007 ; Enfin, une nouvelle mention de cette question est faite par Martin Siecker, dans *Dépasser le PIB — indicateurs pour un développement durable*, dans l'avis du 22 octobre 2008, suite à l'annonce de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi.

⁹⁷⁵ Le parcours de Carla Saglietti est relativement « atypique » selon ses propres termes. Arrivée à Paris pour faire une école de secrétariat, elle s'inscrit à Paris 1 dont elle suit les cours tout en travaillant à temps plein. Elle complète sa maîtrise par un DEUG de Mathématiques, encouragée par son mari, polytechnicien ayant lui-même opté pour l'enseignement des mathématiques. Professeure de mathématiques en Algérie pendant le service national de ce dernier, elle décide de s'inscrire en DEA de statistiques avec Henri Bartoli. Ce dernier lui propose une allocation de thèse qu'elle accepte. Elle est alors au contact de François Michon ou encore Annie Cot. Son travail de thèse consiste à faire une analyse statistique longitudinale des chômeurs, qui la conduit à contester les conclusions de la théorie économique américaine du *job search*. Elle attribue le fait que sa thèse ait été saluée au fait que peu de personnes utilisaient alors l'analyse de données pour conduire ce genre de recherches. Malgré les encouragements de son directeur de thèse, elle se détourne de la recherche au profit de l'ENSAE, et entre ensuite à l'INSEE. Elle travaille longtemps à la DARES, où elle rencontre Dominique Méda, puis devient secrétaire générale du CNIS, poste qu'elle occupe pendant cinq années et demie. Elle entre ensuite au CESE où elle reste durant 9 ans et demi. C'est dans ce cadre et forte de son expérience de statisticienne qu'elle rencontre Philippe Le Clézio à l'occasion de ses propres travaux sur les indicateurs. Alors trésorière de la CGT, elle s'oppose régulièrement à lui sur un mode humoristique, dans la mesure où lui-même est à la CFDT, mais décrit néanmoins des relations de travail agréables et sans heurts.

⁹⁷⁶ Le SOeS est le service statistique rattaché au ministère du Développement durable.

⁹⁷⁷ Entretien avec Carla Saglietti, Cheffe de la mission INSEE au CESE, Paris 15^e, le 19 décembre 2017.

C'est donc l'occasion pour le CESE de constituer une expertise sur le sujet et de proposer une certaine approche des indicateurs alternatifs. Le contexte joue en faveur de l'institution.

En effet, en 2010, une nouvelle étape importante est franchie. Avec le vote de la loi de programmation qui découle du Grenelle de l'Environnement⁹⁷⁸, l'État entend se doter pour l'année 2010 d'indicateurs de développement durable à l'échelle nationale. Notre premier interlocuteur nous explique alors :

L'intérêt de la chose c'est que pour une fois, ce n'est pas souvent le cas du CESE, cela a été suivi des faits, c'est-à-dire qu'on a demandé... il y avait l'opportunité du Grenelle de l'environnement qui obligeait le gouvernement à assortir une batterie d'indicateurs pour évaluer le Grenelle de l'environnement, donc des indicateurs qui soient liés à la Stratégie nationale du Développement durable (SNDD). Borloo à l'époque était ministre de l'Environnement, il a saisi l'occasion pour me demander d'animer une concertation qui devait aboutir à la définition des indicateurs accompagnant la SNDD. Pendant des mois j'ai animé une concertation avec les organisations qui siégeaient au Grenelle : représentants des entreprises, des syndicats, des collectivités territoriales, des associations environnementales, etc. On a fini par élaborer quatre indicateurs de contexte, dans lesquels on retrouvait le PIB, le taux de chômage... et quatre indicateurs spécifiques qui étaient reliés à chacun des 9 défis de DD⁹⁷⁹.

La logique de la concertation se met donc une première fois en place pour chercher à rassembler ces indicateurs, avec pour difficulté que « chacun arrive avec son indicateur il faut essayer de trouver le moins mauvais, celui qui mécontente le moins de gens possible ». En parallèle, une commission dont Philippe Le Clézio est le rapporteur réalise « une quarantaine d'auditions », dont celles de Jean Gadrey, Patrick Viveret, Aurélien Boutaud⁹⁸⁰ ou encore Jean-Étienne Chapron⁹⁸¹, ainsi que « des associations environnementales, des gens qui avaient constitué l'empreinte écologique, WWF... et puis quelques grands noms sur les questions relatives au changement climatique. Et évidemment les grands ministères sur la question du développement durable⁹⁸² ». Le tableau d'indicateurs qui en ressort donne lieu à des publications de la part du SOeS, le service statistique du ministère de l'Environnement.

⁹⁷⁸ Cette loi est votée en 2010 et fait suite à une loi votée l'année précédente. Elle comprend plus de 200 décrets d'applications qui modifient les réglementations en vigueur dans un grand nombre de domaines relatifs à l'environnement, comme la biodiversité, le bâtiment, l'agriculture ou les transports.

⁹⁷⁹ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit.*

⁹⁸⁰ Chercheur spécialisé dans la mesure de l'empreinte écologique. *cf.* chapitre 3.

⁹⁸¹ Chef du département des comptes nationaux de l'INSEE et rapporteur général de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, *cf.* chapitre 2.

⁹⁸² La notion de développement durable s'installe dans la statistique publique française à partir du début des années 2000, lorsque le CNIS s'en empare. Carla Saglietti nous indique que ce développement doit beaucoup à Dominique Bureau : « C'est un des pionniers dans l'administration qui a lancé ça. En tout cas, au niveau du CNIS, je dirais que c'est lui qui a initié toute la réflexion qui s'est développée là-dessus ».

En 2009, le CESE dispose donc déjà d'une expertise sur la question des indicateurs alternatifs, pour avoir saisi l'outil en réponse à l'agenda du développement durable. L'avis rendu sous la direction de Philippe Le Clézio positionne l'institution sur la thématique, quelques mois avant la remise officielle du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi.

2° L'avis du CESE : une réponse anticipée à la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi

L'avis du CESE se divise en trois parties, portant respectivement sur les limites du PIB, les indicateurs de développement durable et l'Empreinte écologique. Ce dernier indicateur est critiqué pour n'être que trop peu transparent, perfectible en termes de qualité technique, et insuffisant pour restituer à lui seul toutes les dimensions du développement durable, qui ne sont pas qu'environnementales, mais également sociales et économiques.

Cette critique fait ensuite place à un appel à intensifier la production de données dans les domaines sociaux et environnementaux. Sont notamment soulignées la souhaitable augmentation de la fréquence de mise à jour des résultats, ainsi que leur actualité, mais également une meilleure adaptation à la décision publique des données produites, ainsi qu'une déclinaison géographique plus fine de celles-ci. Ces diverses recommandations seront par la suite portées par Éva Sas.

L'une de ces recommandations explique la forme bien spécifique que prendront les négociations sur le tableau de bord issu de la loi Sas, et permet de discerner une forme qui perdure dans le temps et correspond à la tonalité que le CESE entend donner à ces travaux. L'avis invite en effet à associer étroitement les citoyens et la société civile au choix des indicateurs et à l'évaluation de leurs évolutions. Déjà, l'idée de « conférences de consensus » est formulée. Le CESE recommande également de renouveler le tableau de bord tous les cinq ans et propose qu'une journée annuelle d'évaluation soit organisée pour lui donner une certaine publicité. Autant de préconisations dont Eva Sas se fera l'écho avec sa proposition de loi.

Par ailleurs, certaines recommandations concernent la forme à donner à ces indicateurs. Plutôt que de retenir des indicateurs synthétiques, le CESE encourage à utiliser des indicateurs agrégés emblématiques et disponibles, tels que les inégalités de revenu, les

émissions CO², les indices de biodiversité, afin d’alerter l’opinion publique sur ces sujets dans une optique de communication. La logique du tableau de bord est donc privilégiée. Une insistance toute particulière est placée sur le fait d’associer chaque indicateur à des objectifs quantifiés et datés dans le cadre de la SNDD, ainsi que de mettre à disposition des détails concernant les indicateurs de deuxièmes et troisièmes niveaux. La priorité est donnée au bilan carbone sur l’empreinte écologique pour éviter des indicateurs trop agrégés. Enfin, la comparaison internationale est loin d’être oubliée, puisqu’une dernière recommandation invite également à intensifier les coopérations internationales pour homogénéiser les outils statistiques (Eurostat, OCDE, ONU).

Encadré n° 7.1 : Le Conseil Économique, social et Environnemental

Créé en 1925 par Édouard Herriot, le Conseil Économique et Social voit son existence entérinée par la loi en 1936. Celui-ci prend de l’importance au sortir de la Deuxième Guerre mondiale dans le cadre de la planification économique liée à la reconstruction. Sous la Ve République, les locaux sont transférés au Palais d’Iéna. La réforme constitutionnelle de 2008 ajoute aux attributions de cette institution la dimension environnementale. Ses membres sont au nombre de 233. Jusqu’à 72 « personnalités associées » sont désignées par le Gouvernement tandis que les autres sont élus au sein des groupes qu’ils représentent : organisations syndicales, patronales, agricoles, étudiantes, environnementales, familiales, etc. L’institution fonctionne avec un budget annuel d’environ 50 millions d’euros. Le CESE est institué par les articles 69 et 70 de la Constitution française. Il peut être saisi par le Gouvernement pour avis, ainsi que par les citoyens par voie pétitionnaire. Le recours à cette institution peut concerner n’importe quel problème économique, social et environnemental, mais les deux articles de loi indiquent que son avis est « obligatoire » concernant « les projets de loi de plan et de programmation », et notamment concernant les « orientations pluriannuelles des finances publiques ».

En pratique, la place du CESE reste institutionnellement faible. Celui-ci n’a certaines années fait l’objet que d’un petit nombre de saisines gouvernementales : par exemple une seule en 2010, et deux en 2012. La formule de la pétition de son côté n’a jamais été exploitée. C’est essentiellement par auto-saisine que fonctionne l’institution. Ainsi, pour la même année 2012, dix-huit ont été réalisées. D’après un rapport de 2015 de la Cour des comptes, cet état de fait est largement dû à la concurrence d’autres structures de conseil gouvernemental telles que France Stratégie⁹⁸³. Carla Saglietti y voit également le résultat de la concurrence du Sénat, qui « a les moyens de faire de très bons rapports⁹⁸⁴ ». Cette dernière regrette que le potentiel d’expertise du CESE soit sous-exploité. Michel Callon écrivait de l’institution qu’elle pourrait être un exemple parachevé de « forum hybride⁹⁸⁵ ». De fait, un grand nombre d’universitaires et de chercheurs à forte renommée internationale sont auditionnés chaque année par le CESE. En pratique malgré tout, le manque de budget de l’institution (environ cinquante millions d’euros chaque année), le peu de sollicitation dont elle fait l’objet de la part du gouvernement, ainsi que la concurrence institutionnelle laissent peu d’occasions à ce potentiel de s’exprimer.

Cet avis de 2009 inaugure une réflexion et un travail de long terme au CESE sur les indicateurs de développement durable. C’est notamment le fait d’étayer la SNDD grâce à ces indicateurs qui permet à l’institution d’approfondir son expertise sur le sujet. Le temps imparti au CESE

⁹⁸³ Une concurrence visible dans le processus même que nous décrivons ici, *cf. infra*.

⁹⁸⁴ Entretien avec Carla Saglietti, *op. cit.*

⁹⁸⁵ Voir Barthe et al. 2001, *op. cit.*

pour répondre à la saisine de 2009 étant très court (quatre mois), c'est grâce à la création d'une commission ad hoc de réflexion sur les indicateurs de développement durable dont Philippe Le Clézio prend la tête que l'institution trouve le moyen d'approfondir son expertise sur le sujet. Ce travail aboutit notamment à la publication d'un second avis portant spécifiquement sur la SNDD en 2010, dont il est le rapporteur.

En 2012, avec le changement de majorité, une nouvelle thématique s'impose, « la transition énergétique », et avec elle une refonte de la stratégie nationale. Si la SNDD précédente intégrait essentiellement des indicateurs environnementaux, la nouvelle stratégie est en revanche plus englobante et fait la part belle au domaine social, et notamment à la question des inégalités, ainsi que nous l'explique notre interlocuteur :

Ce sont plutôt de grands défis, parce que dans la SNDD vous aviez les inégalités par exemple. Donc on était sur de grands pôles. Ce sont vraiment des objectifs, il y en a 70 je crois, peut-être même plus. Et du coup là on est vraiment sur des indicateurs opérationnels avec des objectifs à atteindre et on mesure chaque année comment on va vers ces objectifs⁹⁸⁶.

Autrement dit, le travail de production d'indicateurs de développement durable suit la logique imposée par les gouvernements successifs, et la réflexion générale entamée trois ans auparavant s'efface devant les objectifs proposés par le pouvoir politique. Ceux-ci se multiplient et le tableau de bord prend une ampleur considérable. Les indicateurs adoptent dès lors une fonction de suivi des politiques publiques. Par ailleurs, une fois établis, ils sont régulièrement mis à jour, mais ne font pas l'objet d'une mise en valeur particulière. Notre interlocuteur nous dit que « c'est très difficile de les trouver soit à l'INSEE soit sur le site du SOeS [...] Cela renvoie à l'accessibilité de l'information en général ⁹⁸⁷ ».

La thématique réémerge quelques années plus tard, lorsque France Stratégie publie une note d'analyse sur les indicateurs complémentaires au PIB. Ainsi que nous le dit notre interlocuteur du CESE, cette note « reprenait d'ailleurs beaucoup des analyses, des critiques qu'on avait formulées à l'encontre du PIB » en 2009. En se positionnant sur cette thématique, France Stratégie s'insère dans la controverse sur les mesures alternatives de la richesse et entre dans une relation de concurrence avec le CESE, ce qui ne manque pas de susciter des réactions de la part de l'institution : en effet, si l'expertise de cette dernière est forte, sa

⁹⁸⁶ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit.*

⁹⁸⁷ *Ibid.*

position institutionnelle est faible quant à elle (*cf.* encadré *supra*), plus faible que celle de France Stratégie.

3° France Stratégie et la « qualité de la croissance »

La genèse de l'intérêt de France Stratégie pour la question des indicateurs alternatifs nous est retracée par celui qui a porté cette dynamique au sein de l'institution au moment de la loi Sas.

Docteur en économie de l'université de Montpellier, notre interlocuteur⁹⁸⁸ se détourne progressivement de la microéconomie qu'il étudie au départ pour se tourner vers la macroéconomie. Il travaille durant cinq années à la Direction de la prévision (qui deviendra la DRE et qu'on nomme aujourd'hui le Trésor) après sa thèse, essentiellement sur les thématiques d'économie internationale. Il devient ensuite administrateur de la Commission européenne à la direction générale du commerce où il passe cinq ans. Bénéficiant ensuite d'un échange, il travaille trois ans dans l'administration britannique au Royaume-Uni, de 2009 à 2011, sur les sujets d'économie européenne et internationale (notamment sur le marché unique). Après un bref retour à la Commission européenne, il intègre le cabinet de la ministre du Commerce extérieur Nicole Bricq en 2012. Il reste en poste lorsque celle-ci est remplacée par Fleur Pellerin en 2014, puis par Mathias Fekl. Tout dans son parcours concourt à lui donner le profil d'un « économiste d'administration » (Lebaron 1997), un professionnel — par opposition aux économistes universitaires — de l'économie au service de l'État. Après deux et demi de cabinet, il intègre finalement France Stratégie, d'abord en tant que chef de projet. Il est nommé rapidement chef de département.

⁹⁸⁸ Entretien anonymisé avec le chef de département de France Stratégie en charge de la concertation sur les nouveaux indicateurs de richesse, Paris 7^e, le 16 mars 2018

Encadré n° 7.2 : France Stratégie

Née en 2013 suite au décret du Président de la République François Hollande, France Stratégie s'inscrit dans la filiation du Commissariat général au Plan, qui avait lui-même laissé place au Centre d'analyse stratégique. Avec pour dénomination administrative « commissariat général à la stratégie et à la prospective », l'organisme se donne pour mission de déterminer les objectifs de développement à moyen et long terme concernant les questions économiques, sociales et environnementales. Son programme de travail est arrêté par le Premier ministre, et consiste pour partie à accompagner les réformes entreprises par le gouvernement. La refonte de cet organisme fait suite au rapport remis au Président de la République par la haute fonctionnaire Yannick Moreau en 2012 (Moreau 2012), avec notamment pour ambition de promouvoir une meilleure coordination des divers conseils qui entourent l'exécutif. Certains disparaissent ou bien sont englobés dans le nouvel organisme, tels le Conseil d'Analyse de la Société ou le CERC (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale). Les autres forment un réseau que coordonne France Stratégie. On y trouve par exemple le Conseil d'Analyse Économique, le COR (Conseil d'orientation des retraites) ou encore, depuis 2018, le Haut Conseil pour le Climat. La fonction assurée par France Stratégie s'inscrit dans la continuité de la tradition française en matière de prospective et de planification (Andersson et Prat, *op. cit.*). France Stratégie s'est notamment vue confier pour marquer sa renaissance institutionnelle la charge de produire un rapport de prospective intitulé *Quelle France dans 10 ans ?*

C'est à ce titre que la gestion du dossier relatif aux nouveaux indicateurs de richesse lui échoit. S'il avait pris connaissance de cette thématique au moment du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, il n'avait auparavant pas eu l'occasion de l'approfondir. L'initiative consistant à se saisir d'un tel dossier provient avant tout de Jean Pisani-Ferry, alors commissaire général de France Stratégie, ainsi qu'il nous l'explique :

L'impulsion est plutôt venue de Jean Pisani⁹⁸⁹ qui a jugé que c'était le bon moment de raviver ce sujet. Il y avait eu le rapport Stiglitz indiquant que le gouvernement devait avoir une liste d'indicateurs [mais] avec la crise financière il y avait d'autres préoccupations que ce sujet. [...] On a fait un état des lieux de ce qui se passait dans d'autres pays pour constater que la France prenait du retard. Que ce soit en Angleterre, en Allemagne, dans d'autres pays y compris hors d'Europe il y avait des initiatives qui se développaient, qui avançaient. Donc Jean Pisani a jugé que c'était le bon moment pour s'en saisir, pour faire une proposition. On avait déjà écrit une note de France Stratégie sur le sujet, quelque temps avant que j'arrive. [...] Mais bon d'une part elle n'a pas eu énormément d'écho et donc là Jean Pisani a jugé qu'il fallait relancer la chose, que c'était le bon moment notamment pour faire une proposition au gouvernement qui serait plus disposé à l'entendre. Il se trouve que lors d'un entretien avec le président du CESE de l'époque, ils l'ont évoqué et le président du CESE [*sic*, il s'agissait selon toute vraisemblance de Philippe Le Clézio] lui a dit : « mais il faudrait qu'on fasse ça ensemble ». [...] [M]ais avec une consultation publique, avec un exercice de concertation. Il se trouve qu'ils ont informé le gouvernement comme on fait quand on lance un nouveau sujet. Surtout sur un sujet comme ça quand on veut qu'il y ait une adhésion du gouvernement pour ne pas que cela tombe à plat. Il faut déjà s'inquiéter en amont

⁹⁸⁹ Fils d'Edgar Pisani (un ancien haut fonctionnaire plusieurs fois ministre sous de Gaulle et Mitterrand, mais également commissaire européen) et arrière-petit-neveu de Jules Ferry, Jean Pisani-Ferry naît dans une famille au capital symbolique et social très fort. Diplômé de Supélec, titulaire d'un DEA de Mathématiques (Université Paris V), il se forme à l'économie en suivant les cours du CEPE (le centre d'études des programmes économiques). Son parcours lui donne le profil d'un « d'économiste d'administration » (Lebaron *ibid.*) autant que d'un conseiller politique. D'abord directeur du CEPII, il conseille les ministres de l'Économie que sont Dominique Strauss-Kahn puis Christian Sutter, avant de devenir président délégué du CAE et membre du Cercle des Économistes. Il collabore à plusieurs *think tanks*, tels que le pro-européen Bruegel, le deloriste Notre Europe, le socialiste En temps réel, ou encore la fondation Jean Jaurès. C'est en 2013 qu'il est nommé Commissaire général à la prospective et à la stratégie, soit président de France Stratégie. Il démissionne de son poste en 2017 pour rejoindre la campagne d'Emmanuel Macron.

de si le gouvernement peut recevoir cela de manière positive. Il y a eu un petit temps de latence avant la réponse et entre-temps la PPL d'Eva Sas a été déposée. Et du coup le cabinet du Premier ministre nous a dit oui, on voit ça d'un bon œil. Ils avaient anticipé que la PPL serait votée. France Stratégie et le CESE ont considéré que c'était une bonne manière d'établir cette liste puisqu'ils savaient que dans la loi il n'y avait pas de liste d'indicateurs. Du coup on a engagé le processus. En novembre, décembre de cette année-là⁹⁹⁰.

Le document mentionné par notre interlocuteur est une « note d'analyse » datant de juin 2014, qui s'intitule « Quels indicateurs pour mesurer la croissance ? » (Ducos 2014). Celle-ci fait écho au vaste exercice de prospective intitulé « Quelle France pour dans 10 ans », lancé par le gouvernement à l'été 2013, sous la présidence de François Hollande.

Adossée aux mêmes critiques du PIB que l'avis du CESE de 2009, la note d'analyse de France Stratégie s'en distingue dans son objet. Elle porte en effet explicitement sur la « qualité de la croissance » et non sur le développement durable. Il s'agit d'identifier par des indicateurs variés ce que le taux de PIB ne dit pas du bien-être d'une société, avec pour perspective de compléter l'information qu'il contient et non pas de substituer d'autres objectifs à son seul accroissement.

Trois directions sont esquissées dans le rapport qui intéresse directement notre comparaison avec le travail du CESE et le positionnement de l'organisme qu'est France Stratégie sur la question des indicateurs alternatifs. Premièrement, le document indique d'emblée une préférence pour les tableaux de bord d'indicateurs et propose sept indicateurs afin de guider les politiques publiques. Deuxièmement, l'usage proposé pour les indicateurs est stratégique et pragmatique : il consiste non pas à proposer des indicateurs agrégés monétarisant les nombreuses dimensions sociales et environnementales du progrès, mais à afficher des objectifs précis incarnés dans des indicateurs emblématiques des directions à prendre. Cette stratégie évoque celle du CESE évoquée ci-dessus. Troisièmement, le document mentionne la nécessité de recourir à la délibération publique pour construire et valider un tableau de bord, ce qui une fois de plus fait écho au travail du CESE et construit un référentiel commun aux deux organismes.

Néanmoins le document procède différemment de celui produit par le CESE. Il propose d'abord de regrouper les différents indicateurs proposés dans trois rubriques différentes, qui correspondent à trois types de « capitaux » : le capital humain et productif, le capital

⁹⁹⁰ Entretien anonymisé, chef de département à France Stratégie, le 16 mars 2018, *op. cit.*

environnemental et le capital social. Si le document ne propose pas de donner une mesure monétaire de tels capitaux, la notion est néanmoins employée. De plus, il intègre une préoccupation étrangère au travail du CESE : la question de l'endettement public, qui donnera lieu à la production de deux indicateurs spécifiques.

Tableau n° 7.2 : Les indicateurs mentionnés dans la note d'analyse sont les suivants

Ressources	Indicateur	Unité
Capital humain et productif	Actifs productifs physiques et incorporels rapportés au PIB	Pourcentage
	Proportion des 25-64 ans titulaires d'un diplôme supérieur au brevet des collèges	Pourcentage
Capital environnemental	Proportion artificialisée du territoire national	Pourcentage
	Évolution de l'empreinte carbone française (importations incluses)	Millions de tonnes de CO ² émises
Capital social	Rapport total entre le revenu détenu par le cinquième le plus riche de la population et le total détenu par le cinquième le plus pauvre	Rapport S80/S20
Dette	Dette publique nette rapportée au PIB	Pourcentage
	Actif extérieur net de la nation	Pourcentage

Source : tableau réalisé par l'auteur (simplification de celui proposé par Géraldine Ducos 2014)

Ces indicateurs ne reflètent pas les mêmes préoccupations que le rapport du CESE. Il est ici bien plus question d'une gestion macroéconomique renouvelée, comprenant une ouverture — significative ! — aux questions de réchauffement climatique et de biodiversité, avec les indicateurs d'empreinte carbone et d'artificialisation des territoires. L'introduction d'un indicateur de répartition des revenus fait écho aux conclusions du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi et à l'agenda public de réduction des inégalités. Pour autant, les dimensions « actifs productifs » et « diplôme » relèvent bien plus des théories de la croissance endogène⁹⁹¹ et les indicateurs de dette publique et d'actif extérieur net sont des indicateurs macroéconomiques on ne peut plus classiques. Au demeurant, un tel rapport ne se donnait pas pour objectif de

⁹⁹¹ cf. chapitre 1.

produire de nouveaux indicateurs, mais de marier indicateurs usuels ou plus récents dans une approche intégrée de prospective à long terme⁹⁹².

La question des indicateurs alternatifs faisait donc déjà l'objet d'analyses de la part du CESE comme de France Stratégie, avant même le vote de la loi Sas : le CESE se positionne sur le sujet dès 2009, en écho à la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi et France Stratégie en 2014 dans la continuité de l'exercice prospectif *Quelle France dans dix ans ?* Les deux organismes consultatifs présentent néanmoins deux approches différentes du problème. Le CESE aborde le sujet dans une perspective de développement durable tandis que France Stratégie interroge la « qualité de la croissance ». Par ailleurs, le CESE appelle à une consultation citoyenne tandis que France Stratégie propose d'emblée une série d'indicateurs complémentaires, au nombre de sept. Les deux organismes vont néanmoins se saisir de l'opportunité que représente le vote de la loi Sas pour collaborer : en 2015, ils encadrent une « concertation citoyenne » destinée à produire le tableau d'indicateurs.

B – Une collaboration qui soulève des critiques abondantes : l'ascendant de France Stratégie sur le CESE

L'expertise antérieure des deux institutions que sont le CESE et France Stratégie sur la question des indicateurs alternatifs — pour différentes que soient leurs perspectives — les pousse à opérer un rapprochement dans le cadre du vote de la loi Sas en 2015 (1). France Stratégie prend toutefois un net ascendant sur le CESE durant le processus, soulevant auprès de plusieurs observateurs et participants le soupçon d'un « recyclage » de ses propres travaux sur les indicateurs de « qualité de la croissance » (2). Plus généralement, la critique porte sur l'ampleur, jugée trop faible, de la consultation citoyenne encadrée par les deux institutions (3).

⁹⁹² Notre interlocutrice au CESE déclare à ce titre : « Il faut voir que Valls était Première ministre et celui qui dirigeait France Stratégie était Jean Pisani-Ferry, donc c'était quand même très orienté "la dette" ».

1° La collaboration entre le CESE et France Stratégie

En 2015, Philippe Le Clézio dispose déjà d'une solide expérience au sujet des indicateurs alternatifs. Lorsqu'il découvre la publication de France Stratégie, il nous confie avoir pensé : « on ne va quand même pas leur laisser l'initiative sur le sujet »⁹⁹³. La compétition entre organismes de conseil et d'études pousse donc le représentant du CESE à mettre en valeur le travail de son institution et à ne pas laisser sa fonction s'effacer au profit d'une autre. Rebondissant sur l'appel « au débat et à la discussion » qui clôturait la note de France Stratégie, il s'adresse directement au Commissaire général de France Stratégie, Jean Pisani-Ferry, afin de lui proposer « une coopération pour établir ensemble les indicateurs censés témoigner de l'évolution, du progrès de la société »⁹⁹⁴.

La complémentarité entre les deux organismes est mise en avant par Philippe Le Clézio qui explique « On était partis pour travailler, côté France Stratégie plutôt dans la théorie et le CESE dans la concertation »⁹⁹⁵. Une division du travail semble donc avoir été pensée en amont : l'organisme de prospective apportant ses ressources d'expertise à l'étude du sujet, et le Palais d'Iéna la légitimité que lui confèrent les représentants des corps intermédiaires. D'après Philippe Le Clézio, sans cette coïncidence entre les travaux des deux institutions et la simultanéité de leurs publications, il est tout à fait envisageable que le sujet n'ait jamais été approfondi, ni par l'une ni par l'autre. Quoi qu'il en soit, il semble certain que le tableau de bord d'indicateurs qui a émergé d'un tel processus aurait reçu une traduction tout à fait différente sans cette participation conjointe des deux organismes.

De fait, les points communs à ces deux rapports l'emportent sur leurs différences de ton et d'approche. Les critiques du PIB contenues dans la note de France Stratégie sont assez similaires à celles émises par le CESE. La différence la plus saillante vient de ce que l'organisme propose sept indicateurs et insiste notamment sur le fait de recourir à des éléments de stocks (c'est le terme « capital » qui est employé) plutôt que de flux. Parmi les points communs, deux sont d'une importance capitale. D'une part, le fait de rejeter l'idée d'une métrique unique englobant toutes les évolutions de la société, et avec elle les dispositifs de monétarisation,

⁹⁹³ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit.*

⁹⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁹⁵ *Ibidem.*

pour leur préférer un tableau de bord d'indicateurs sectoriels incarnant des objectifs d'accroissement ou de réduction. D'autre part, la volonté de recourir au débat et à la délibération pour sélectionner les indicateurs contenus dans un tel tableau de bord fait également consensus au sein des deux institutions.

Sur ce dernier point, Philippe Le Clézio propose à Jean Pisani-Ferry une démarche nouvelle, allant au-delà de la concertation avec les organisations de la société civile. Il propose de réaliser une « conférence de consensus » sur le modèle nordique, consistant à prendre « des personnes au hasard dans la société en leur fournissant les thèmes sur lesquels on veut des indicateurs » pour ensuite les laisser délibérer et proposer une sélection d'indicateurs. Une telle démarche sera effectivement mise en œuvre, conjointement avec d'autres modes de consultation de « l'opinion publique ».

Cette dynamique est donc née de la coïncidence entre des travaux menés en parallèle par le CESE et France Stratégie, dans des logiques différentes, mais avec une intention de base commune : trouver des indicateurs alternatifs au PIB pour fixer les orientations de demain en matière de politiques publiques. Le travail de l'un s'inscrivait dans l'agenda du développement durable tandis que l'autre entamait une réflexion nouvelle faisant écho à la mutation de sa propre fonction prospective. La rencontre de ces deux dynamiques apparaît donc fortuite. Plus fortuit encore est le fait que cet effort conjoint ait été mis au service de la production d'un instrument d'action publique pour donner suite aux nouvelles obligations établies par la loi Sas : d'une simple évocation dans un texte de loi, les nouveaux indicateurs de richesse acquièrent ici une consistance réelle en intégrant un tableau de bord.

C'est donc dans un second temps que Philippe Le Clézio rencontre Éva Sas, ainsi que l'économiste auquel a échu le suivi de la concertation pour le compte de France Stratégie. Au-delà de ces trois participants, cette rencontre en petit comité, à huis clos, réunit plusieurs administrateurs de Bercy, le ministre Michel Sapin ayant manifesté son intérêt pour la question. On le constate à nouveau ici, le gouvernement n'était donc ni hostile ni indifférent à la proposition de la députée écologiste⁹⁹⁶ et à la dynamique des nouveaux indicateurs de richesse. Une fois la loi adoptée, une collaboration est établie avec les services de Matignon. Une seconde réunion est organisée avec un conseiller du cabinet du Premier ministre, Cédric

⁹⁹⁶ cf. chapitre précédent.

Audenis, et un conseiller du cabinet de Michel Sapin, Florian Guyot. Ainsi, que nous l'explique notre interlocuteur au CESE, non sans une pointe d'humour :

On est tombé à point nommé quand même, quand la loi Sas a été votée. Le gouvernement était assez soulagé de voir qu'il y avait ce travail qui avait été fait en amont. Sinon il aurait fallu qu'ils le fassent. [...] Cela aurait été bête de s'en priver, d'autant qu'ils pouvaient se dégager de toute responsabilité sur le choix des indicateurs. Ceux-ci seraient établis en concertation avec le CESE, qui est quand même une instance de consultation à la composition très variée⁹⁹⁷.

Une aubaine donc, qui a permis que la dynamique de concertation voie le jour et prenne cette forme spécifique.

Au mois de janvier 2015, Philippe Le Clézio décide avec Jean Pisani-Ferry d'organiser une table-ronde pour donner « une forme [...] plus solennelle au lancement de la concertation » et en expliquer les tenants et aboutissants, notamment le besoin d'indicateurs complémentaires au PIB. Elle regroupe entre autres personnes la présidente du CNIS, ainsi que Michèle Pappalardo, qui avait été présidente de l'ADEME et Commissaire générale au développement durable (CGDD). S'y trouvaient également Xavier Timbeau, directeur de l'OFCE, Claire Plateau, administratrice à l'INSEE, Vincent Aussilloux de France Stratégie, et l'économiste André Jean Guérin, membre du CESE et administrateur de la Fondation pour la Nature et l'Homme. Hélène Combe de la Fuente Martinez devait initialement y participer également, avant son décès subit.

Le processus de concertation fait donc l'objet d'une collaboration entre le CESE et France Stratégie, pour des raisons à la fois stratégiques, pratiques et de représentativité. La raison stratégique est que le CESE se positionne ainsi sur une thématique autour de laquelle il a déjà développé une expertise. La raison pratique est que cette concertation permet effectivement de répondre à la commande de l'exécutif et débouche sur la production d'un tableau de bord. Concernant la représentativité, France Stratégie s'associe au CESE, car ce dernier est une chambre de représentation de la société civile et dispose donc d'une véritable légitimité en la matière. Néanmoins, cette collaboration soulève également des critiques, et le soupçon d'un ascendant que France Stratégie aurait acquis au cours du processus.

⁹⁹⁷ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit.*

2° Le soupçon d'un fléchage de la concertation par France Stratégie

La façon dont la concertation a été conduite a suscité de vives critiques auprès des chercheurs promouvant les Nouveaux Indicateurs de Richesse. Le 29 mars 2017, Éloi Laurent a publié un *policy brief* pour le compte de l'OFCE, dans lequel il reproche à France Stratégie d'avoir organisé le débat de manière à recycler les indicateurs dont l'organisme avait déjà fait la promotion dans son rapport de 2014, et au gouvernement d'avoir réalisé des arbitrages à huis clos pour rapprocher le tableau résultant de la concertation de celui de France Stratégie en 2014 (Laurent 2017).

Plusieurs de nos interlocuteurs ont formulé cette même critique durant nos entretiens, notamment Florence Jany-Catrice et Dominique Méda. Le tableau suivant permet de comparer les indicateurs de 2014 avec ceux retenus à la suite de la concertation, en 2015⁹⁹⁸.

⁹⁹⁸ Éloi Laurent propose lui aussi un tableau comparatif dans son *policy brief* (Laurent 2017), qui comporte de plus nombreuses colonnes. Nous le simplifions ici pour coïncider avec notre démonstration.

Tableau n° 7.3 : Comparaison du tableau de bord proposé dans la note de France Stratégie (2014) et du premier tableau de bord du Rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse (2015)

Note de France Stratégie en 2014	Tableau de bord publié dans le rapport de 2015 sur les nouveaux indicateurs de richesse
Actifs productifs physiques et incorporels rapportés au PIB	Effort de recherche (% du PIB)
Proportion des 25-64 ans titulaires d'un diplôme supérieur au brevet des collèges	Décrochage scolaire (sorties précoces du système scolaire)
Proportion artificialisée du territoire national	Artificialisation des sols
Évolution de l'empreinte carbone française (importations incluses)	Empreinte carbone (millions de tonnes d'équivalent CO ²)
Rapport total entre le revenu détenu par le cinquième le plus riche de la population et le total détenu par le cinquième le plus pauvre	Inégalités dans les revenus (par quintiles)
Dettes publiques nettes rapportées au PIB	Endettement (administrations publiques, dette des entreprises, ménages)
Actif extérieur net de la nation.	Non retenu
Non proposés	Satisfaction dans la vie
	Pauvreté en conditions de vie
	Espérance de vie sans incapacité
	Taux d'emploi

Source : tableau réalisé par l'auteur (inspiré de celui produit par Éloi Laurent en 2017).

Ce tableau permet de saisir rapidement les similarités qui existent entre la sélection d'indicateurs proposés par France Stratégie dans sa note de 2014 et le contenu du tableau de bord issu de la concertation. Quatre des sept indicateurs proposés par l'organisme se retrouvent dans le tableau de bord sans modification. Deux trouvent des équivalents, mais sont transformés. Un n'est pas retenu du tout. Quatre des indicateurs du tableau de bord émergent de la concertation. Ces similarités poussent Éloi Laurent à encadrer le terme de concertation par des guillemets, lorsqu'il le mentionne dans le *policy brief*. Celui-ci semble dénier le caractère consultatif revendiqué de la procédure.

Ce même soupçon d'une manipulation de la part de l'organisme est partagé par Florence Jany-Catrice. Rappelons ici que l'expérience en matière de concertation de l'économiste est nourrie par la démarche citoyenne qu'elle a contribué à mettre en œuvre

dans la région Nord–Pas-de-Calais⁹⁹⁹. S'appuyant sur ce point de comparaison, elle met en doute la sincérité de la démarche participative invoquée par France Stratégie. Plus encore, elle suggère que c'est le fait d'avoir déjà proposé un tableau un an auparavant, et donc le fait d'avoir une idée préconçue de quels indicateurs devraient être employés, qui fausse l'ensemble de la démarche. Ainsi que nous l'explique Florence Jany-Catrice :

Florence Jany-Catrice : Cela avait tout du faux nez de la concertation. Entre ce qu'on a fait et ce qu'ils ont fait, il n'y avait pas photo. Après je suis juge et parti.

Félicien Pagnon : En termes de quoi ?

Florence Jany-Catrice : D'honnêteté. Il y a des indicateurs... Moi j'avais peut-être moins de points de vue a priori. Je n'avais pas de choix préconçus sur ceux dont je voulais qu'ils soient choisis comme variables. Eux avaient fait un pré-rapport avec sept indicateurs. Après une concertation qui a duré des mois et des mois, ils sont restés avec les mêmes indicateurs. C'était une concertation pour valider les indicateurs¹⁰⁰⁰.

Le soupçon d'une fausse concertation est donc communément partagé par plusieurs chercheurs spécialistes des indicateurs alternatifs. Le fait que les indicateurs se ressemblent et circulent d'un tableau de bord à l'autre est mis en avant pour discréditer le caractère participatif revendiqué par France Stratégie.

Carla Saglietti semble abonder dans le même sens, mais apporte néanmoins une nuance importante. Selon elle, les acteurs de France Stratégie avaient effectivement une feuille de route en tête, mais les contraintes propres au déroulement de la concertation, notamment celles opposées par le CESE, ont eu pour effet d'amender la position de l'organisme. Elle expose son point de vue de la sorte :

France Stratégie était partie sur une idée : « OK on fait un peu d'animation avec les papis et les mamies du CESE puis on publie notre truc en disant que cela a été l'objet d'une concertation ». Je caricature, mais c'était un peu ça. Alors il y a eu quatre ou cinq réunions, cela a été assez vite. C'est vrai qu'on a pris en main l'organisation, pour mettre un peu d'ordre, essayer d'équilibrer les groupes, faire des convocations, des comptes-rendus, les comptes-rendus permettant de ne pas dévier ! (Elle rit) [...]. Et alors au fur et à mesure de la concertation [...] finalement il y a quand même eu de vrais échanges et France Stratégie a été obligée de battre un peu en retraite et d'équilibrer davantage les indicateurs. C'est-à-dire de donner moins de poids aux indicateurs financiers qu'il y avait dans [leur note] et de prendre en compte évidemment du côté CESE des indicateurs plus sociaux¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁹ cf. chapitre 5.

¹⁰⁰⁰ Entretien avec Florence Jany-Catrice, Professeure des Universités en économie à l'Université de Lille, Paris, le 10 avril 2018.

¹⁰⁰¹ Entretien avec Carla Saglietti, *op. cit.*

Le ressenti de notre interlocutrice est donc que France Stratégie privilégiait des indicateurs économiques plus traditionnels¹⁰⁰² qui se sont retrouvés dans le tableau de bord final et que la nécessité de la concertation a permis aux participants, et notamment aux membres du CESE, d'introduire des dimensions plus sociales et environnementales. Autrement dit, la concertation a néanmoins eu des effets sur la sélection mise en avant par France Stratégie et en ceci, la procédure a modifié la forme qu'aurait sans doute donnée l'organisme de prospective au tableau de bord, dans le cas contraire.

De son côté, notre interlocuteur à France Stratégie conteste le fait que l'organisme ait cherché à imposer une feuille de route :

Félicien Pagnon : Le rapport de 2014 sur la qualité de la croissance. C'était vous ?

France Stratégie : Non pas moi. Je crois que la note est sortie juste avant l'été. Moi je n'étais pas encore à France Stratégie.

Félicien Pagnon : Et du coup ce ne sont pas forcément des éléments que vous avez réintégré ?

France Stratégie : Si, si je connaissais bien la note et il y avait une réflexion propre à la maison sur ces indicateurs.

Félicien Pagnon : Ce sont des outils qui vous servent ?

France Stratégie : Pour une première réflexion oui, qui nous servent à alimenter notre réflexion. [...]

Félicien Pagnon : Les sept indicateurs dans ce rapport-là ils ne reviennent pas forcément par la suite alors ?

France Stratégie : Non, on n'a pas dit « on va partir de ces indicateurs-là »¹⁰⁰³ ...

Le représentant de France Stratégie qui a supervisé la concertation ne prétend donc pas à la complète neutralité de l'agence en la matière et assure qu'une réflexion préalable existait sur le sujet des indicateurs, et qu'elle a pu alimenter la réflexion des acteurs de la concertation. En revanche, il conteste clairement que l'organisme ait cherché à orienter la réflexion des participants à la concertation. Nos observations semblent lui donner raison, et ce sont plutôt les procédures mises en œuvre qui ont pu avoir cet effet de rapprocher le tableau de ce qu'avait fait France Stratégie un an auparavant. En effet, dans l'organisation et l'encadrement de la concertation comme de la consultation citoyenne, France Stratégie exerce une influence considérable sur les procédures de collecte des avis et d'interprétation des résultats : ce n'est

¹⁰⁰² Cf *supra*.

¹⁰⁰³ Entretien anonymisé, chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

pas la bonne foi des acteurs de France Stratégie qui est en cause, mais les procédures qu'ils mettent en œuvre. Soulignons d'emblée que si cette observation écarte le soupçon d'une manipulation, elle met néanmoins en cause les démarches mises en œuvre par l'organisme de manière routinière : la critique est donc générale et non ponctuelle.

Plutôt que de donner raison à l'un ou l'autre bord, nous avons voulu ici symétriser¹⁰⁰⁴ les positions des acteurs en restituant les arguments de nos interlocuteurs à France Stratégie. L'intérêt d'une telle démarche pour nous consiste à montrer que si le résultat semble en effet proche de la réflexion menée préalablement au sein de France Stratégie, ce n'est pas en raison d'une quelconque stratégie de capture de la consultation. En revanche, ce résultat résulte d'une conception très peu réflexive de la participation.

Pour parer aux critiques soulevées au sein du groupe de concertation et trancher les positions divergentes qui s'y manifestent, France Stratégie met en place une consultation citoyenne. Cependant, cette dernière fait également d'emblée l'objet de critiques de la part des participants au groupe de concertation. Entre autres, la faible ampleur de la consultation ne répond pas au désir de participation démocratique affichée par Éva Sas comme par les universitaires qui portent les nouveaux indicateurs de richesse.

3° Une consultation de faible ampleur

Malgré l'effort réel engagé dans cette consultation, force est de constater qu'elle n'avait pas l'ampleur de la grande « conférence citoyenne » dont rêvait la députée écologiste Éva Sas lors du vote de la loi en 2015 (Sas 2015 *op. cit.*)¹⁰⁰⁵. L'économiste Florence Jany-Catrice s'est également exprimée lors de la réunion des personnalités qualifiées sur le fait qu'une procédure d'aussi faible importance ne pouvait révéler grand-chose des préférences sincères des citoyens quant à la production d'indicateurs alternatifs¹⁰⁰⁶.

¹⁰⁰⁴ Sur le principe de la symétrie en sociologie des sciences, voir les travaux de David Bloor (Bloor 1976). Concernant la sociologie morale (ou axiologique), nous renvoyons aux travaux de Luc Boltanski relatifs à la question de la justice Boltanski 1990, Boltanski et Thévenot 1991. Voir également Offenstadt et Van Damme 2007.

¹⁰⁰⁵ Elle exprime également ce souhait à la tribune de l'Assemblée nationale durant la séance qui voit le vote de sa proposition de loi.

¹⁰⁰⁶ Entretien réalisé avec Florence Jany-Catrice le 12 avril 2018.

À l’opposé, nos interlocuteurs à France Stratégie se sont justifiés en arguant des faibles moyens qui leur étaient accordés, ainsi que du faible portage politique¹⁰⁰⁷ d’une telle loi. Sans un portage fort de la part de l’exécutif, accompagné d’une campagne de communication, il leur semblait difficile de proposer un grand débat national sur le sujet¹⁰⁰⁸. L’un de ces interlocuteurs poursuit ainsi :

On a, par un travail un peu itératif, réduit la liste à dix. Il y avait un large consensus dans le groupe. Il y avait quelques dissensus. Il y avait même une attitude plus critique de certains membres dans le groupe. Dans l’idéal, on aurait fait un grand mouvement citoyen et on aurait multiplié les sondages. Mais après il y a une question de moyens. On n’avait pas les moyens de faire ça.

Ils s’opposaient sur le nombre ?

Non, plutôt sur la méthode. Parce que ce n’était pas suffisamment participatif. Mais c’est Mme Jany-Catrice notamment. [...] Elle contestait le processus. Elle voulait quelque chose de beaucoup plus *bottom-up*. Oui dans l’idéal, mais on avait à la fois des contraintes de moyens, des contraintes de temps qui faisaient que ce n’était pas possible¹⁰⁰⁹.

L’économiste de France Stratégie se justifie donc par le manque de moyens financiers et l’impératif de rapidité qui leur étaient imposés. Ces deux dimensions pèsent classiquement sur les organismes d’action publique. Qu’il s’agisse du CESE ou de France Stratégie, le temps imparti pour des exercices de conseil ou de prospective dépasse rarement quelques mois. Quant à la dimension financière, elle est intimement liée au niveau de portage politique associé à la demande.

Autrement dit, la nature des organismes qui prennent en charge la concertation pèse sur la manière dont est conduite cette dernière, et cela malgré l’intention affichée par ceux qui la portent d’engager une « conférence de consensus » sur le modèle nordique. Pour autant, les acteurs des deux organismes se font bel et bien les relais d’une approche experte et *top-down* de l’exercice, raison des critiques soulevées par Florence Jany-Catrice.

Les premières critiques émises par les participants à la concertation concernent la faible ampleur de la concertation. Néanmoins, c’est rétrospectivement le soupçon d’une réutilisation des travaux de France Stratégie à l’issue de la concertation qui met le plus en cause le processus. Le résultat de la collaboration entre l’institution et le CESE est jugée par

¹⁰⁰⁷ Le terme de « portage politique » renvoie à une catégorie autochtone du monde politique et de l’action publique, dont le contenu est souvent peu questionné par celles et ceux qui l’emploient. Il renvoie au pouvoir supposé de la personne qui « porte » une initiative politique, quelle qu’elle soit.

¹⁰⁰⁸ Entretien réalisé le 16 mars 2018.

¹⁰⁰⁹ Entretien anonymisé, chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

plusieurs observateurs et participants comme le signe d'un ascendant de France Stratégie sur le CESE. En outre, l'analyse du processus d'action publique proprement dit permet également d'identifier une autre limite, liée au cadrage de la concertation.

C — Une concertation très encadrée

Le résultat de la concertation n'est pas lié qu'aux possibles arbitrages directement réalisés par France Stratégie concernant les indicateurs contenus dans le tableau de bord. En effet, l'organisation de la commission de concertation implique un certain nombre de décisions en amont qui peuvent influencer sur le résultat final : c'est donc la procédure même de mise en débat des indicateurs que nous analysons ici. France Stratégie et le CESE composent d'abord un groupe de personnalités qualifiées chargées de débattre en fonction de leurs expertises sur le contenu du tableau de bord (1). La première réunion du groupe voit une statisticienne de l'INSEE exposer le cadre conceptuel proposé par l'institution afin de constituer une base de discussion (2). Enfin, un nombre de dix indicateurs est fixé par France Stratégie afin de borner la discussion : le chiffre suscite des critiques auxquelles les organisateurs répondent par une double volonté de représentativité et de communicabilité (3).

1° Composer un groupe de personnalités qualifiées : la commission de concertation

La composition d'un groupe de concertation nécessite pour les acteurs du CESE de convier des membres de la « société civile organisée ». Philippe Le Clézio nous explique la logique guidant ce processus :

[On a] repr[is] à peu près les mêmes qu'en faisant le Grenelle de l'environnement, plus les groupes du CESE et les membres de France Stratégie [...] [:] partenaires sociaux, entreprises, syndicats, associations environnementales, collectivités territoriales et l'État. Enrichi des groupes du CESE : il y a dix-huit, parmi lesquels [...] par exemple les associations familiales, les jeunes, l'agriculture, etc. [...] En plus de tous les gens qui étaient là, on avait le fichier du CNIS. [...] Vous aviez le secours populaire ou le secours catholique. [...] Eux ils arrivent avec des indicateurs de pauvreté et d'inégalités. [...] ¹⁰¹⁰

¹⁰¹⁰ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit.*

Le processus de composition du groupe de personnalités qualifiées participant à la concertation présente donc une forte *dépendance au sentier* : les acteurs invités à y participer ont déjà été mobilisés dans le cadre du travail du CESE sur les indicateurs de développement durable en 2009. À ces divers types d'acteurs présentés comme des porteurs de causes spécifiques, sont opposés des acteurs plus « généralistes » :

On avait des généralistes des indicateurs [...] Le combat pour avoir des indicateurs complémentaires du PIB, à défaut de le remplacer par un autre indicateur, c'est un combat qui est mené au niveau universitaire depuis de très très longues années. [...] On a des associations militantes comme FAIR notamment, qui sont plutôt du coup des généralistes des indicateurs. Et qui avaient un avis sur tout indicateur avec des choses très pointues¹⁰¹¹.

Ont ainsi été conviés des représentants d'associations et d'ONG (24) ainsi que des universitaires (16), des représentants de think tanks (5) et d'organismes de prospective (10) au milieu d'un grand nombre d'acteurs administratifs, qu'ils soient statisticiens (4), membres du CNIS (10) ou fonctionnaires territoriaux. Au total, 101 invitations ont été envoyées, avec un taux de participation effectif d'une quarantaine de membres, variant selon les réunions (quatre, au total). Le classement ci-dessus ne peut être qu'approximatif tant se recoupent les types d'organisations auxquelles les participants se rattachent. Plusieurs universitaires représentent également des associations ou des *think tanks* (Pierre Concialdi pour ATTAC par exemple ou Dominique Méda pour le FAIR), ou encore des centres de prospective (Robert Boyer pour le CEPII). Certains organismes de prospective indépendants tels que l'OFCE produisent un travail qui les met constamment en contact avec des acteurs administratifs. L'OCDE regroupe également des statisticiens, qui ne sont pas rattachés à l'INSEE. L'IDDRI fait œuvre de prospective autant qu'elle agit comme un *think tank*. C'est précisément l'intérêt sociologique de telles réunions que de mettre en évidence les organismes dont l'expertise est considérée comme pertinente et l'intervention légitime dans les processus d'action publique « participatifs ».

Les activités de tels acteurs individuels et collectifs ne suffisent pas à les classer de toute évidence dans l'une des catégories de sens commun évoquées ci-dessus. Toutes en revanche entendent concourir à l'intérêt général de par leur activité, dont la finalité est exprimée en puisant dans le registre de la « Cité civique »¹⁰¹² (Boltanski et Thévenot 1991).

¹⁰¹¹ Philippe Le Clézio, *op. cit.*

¹⁰¹² De ce point de vue, les justifications qu'ils donnent de leur activité font écho à celles avancées par les élus, dont Éva Sas (*cf.* chapitre précédent). Elles sont d'ailleurs mises sur le même plan par les organisateurs du processus de concertation et sont invoquées pour justifier de les rassembler au sein de ce groupe.

Dès lors, c'est la notion même de « public », contenu dans l'expression « action publique », qu'interroge en retour cette question du classement. Ici, le mode « participatif » des réunions englobe largement des acteurs aux attributions diverses qui ont pour point commun d'identifier des problèmes¹⁰¹³ qui échappent à toute forme de résolution par des acteurs privés, liés par contrat — soit la définition du « public » proposé par John Dewey (Dewey 2010 [1927]). La logique de définition du groupe des personnalités qualifiées fait écho à cette notion du public. Le chef du département de France Stratégie en charge de la concertation nous explique ainsi :

Un groupe de personnalités qualifiées, en quelque sorte, mélange à la fois d'experts et de non-experts, mais de gens qui avaient une certaine légitimité, parce que membres d'associations, représentants de syndicats, représentants de la société civile, des administrations... et de gens qui avaient un engagement sur ce sujet, mais pas que. Il y avait aussi des personnes qui découvraient ce sujet¹⁰¹⁴.

C'est donc autant la recherche d'une légitimité des participants qui préside à la construction du groupe que le fait que ceux-ci disposent d'une expertise préalable sur le sujet.

Le cadrage de la concertation ne s'arrête pas à la question de l'ampleur donnée à celle-ci ou à la composition du groupe de personnes en charge de discuter le contenu du tableau de bord. Il s'exerce également sur la base de discussion proposée au groupe, qui emprunte largement au cadre conceptuel proposé par l'INSEE.

2° Le cadre conceptuel de L'INSEE comme base de discussion au sein du groupe

Une fois le groupe constitué, une base de discussion est proposée. La première réunion se tient le 17 février 2014, comme nous le raconte Philippe Le Clézio :

On a eu deux premières réunions pour établir les grands domaines sur lesquels on voulait des indicateurs à partir d'une vingtaine de grands thèmes qui figurent dans le cadre conceptuel qui avait été établi par l'ONU¹⁰¹⁵.

Notre interlocuteur de France Stratégie abonde dans ce sens :

[Il y a avait] une trentaine, quarantaine de personnes qui se sont réunies à un rythme d'une réunion tous les quinze jours. On préparait à l'avance des documents, qu'on balayait thème par thème. Et on leur proposait du coup des indicateurs à discuter avec une analyse des pour et des contre de chaque

¹⁰¹³ Sur la reconfiguration du périmètre de l'action publique par l'identification de « problèmes », voir Céfai 1996, 2016, ainsi que Céfai et Terzi 2012.

¹⁰¹⁴ Entretien anonymisé, chef de département à France Stratégie, *op. cit*

¹⁰¹⁵ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit*.

indicateur, on montrait certaines limites. En posant également un certain nombre de contraintes au départ : il fallait que l'indicateur soit disponible en annuel, en comparaison internationale. Parce qu'on avait un souci de ce tableau de bord annuel qui n'aurait d'intérêt que si on pouvait suivre les indicateurs dans le temps et si on pouvait comparer avec nos partenaires. Donc là Claire Plateau de l'INSEE été très utile dans ce processus, parce qu'elle suivait les discussions sur les ODD¹⁰¹⁶. Elle a participé à la discussion parce qu'Eurostat avait publié une liste d'indicateurs, mais très très large, qui a été un peu aussi une base de départ de discussion^{1017, 1018}

La discussion de la commission de concertation relève de la délibération experte et son objectif est de permettre une sélection plus pertinente d'indicateurs préexistants. Il ne s'agit donc pas de créer de nouveaux indicateurs. Au contraire, une base de travail est proposée d'emblée par Claire Plateau, administratrice de l'INSEE en charge du suivi des stratégies de développement durable en France, en Europe et à l'ONU. Son intervention¹⁰¹⁹ devant les membres de la commission de concertation débute par un rapide historique des précédents en la matière, qu'elle fait débiter à la conférence internationale Rio+20, avant de présenter le rapport Brundtland et le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. Puis viennent plusieurs considérations sur les qualités attendues des indicateurs, en termes de disponibilité annuelle et de possibilité de comparaison à l'échelle européenne. Autant de qualités qui impliquent une production antérieure de chaque indicateur, en termes diachroniques (l'indicateur a été produit auparavant par les services statistiques français) comme en termes synchroniques (l'indicateur est produit par un nombre suffisant d'autres pays européens afin de rendre la comparaison pertinente).

Elle présente ensuite le cadre conceptuel de la Conférence européenne des Statisticiens (CES¹⁰²⁰), articulé autour de trois axes : le bien-être ici et maintenant, le capital qui conditionne le bien-être demain, et les impacts transfrontaliers qui conditionnent le bien-être ailleurs. Chaque axe est décliné en dimensions conceptuelles correspondant à vingt thématiques, allant de la satisfaction dans la vie à la confiance, en passant par la santé ou la qualité de l'air. À chaque fois, des exemples d'indicateurs sont proposés. Puis quatre stratégies sont passées au crible de ce cadre conceptuel pour indiquer les recoupements en termes d'indicateurs : le travail réalisé par France Stratégie l'année précédente, la

¹⁰¹⁶ Objectifs du Développement durable. *cf.* chapitre 1.

¹⁰¹⁷ *cf.* chapitre 4.

¹⁰¹⁸ Entretien anonymisé, chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

¹⁰¹⁹ Qu'elle nous a transmise, au format PowerPoint.

¹⁰²⁰ La CES réunit plus de soixante pays pour piloter le travail statistique dans la région couverte par l'UNECE, l'agence régionale de l'ONU en charge de l'aire européenne.

SNDD 2010-2013 et la SNTEDD 2015-2020 auxquelles ont largement contribué le CESE, ainsi que la stratégie Europe 2020.

Ici encore la base de discussion proposée ainsi que les contraintes liées aux qualités attendues des indicateurs participent du cadrage de la concertation. Il ne s'agit pas de partir d'une page blanche, mais plutôt de sélectionner des indicateurs dans une liste déjà constituée. En cela, la concertation diffère sensiblement de certaines expériences déjà décrites à l'échelle régionale, comme par exemple dans la région Pays de la Loire¹⁰²¹. La démarche suscite des critiques de la part des participants à la commission de concertation, auxquelles s'ajoute bientôt la question du nombre d'indicateurs que contiendra le tableau de bord.

3° Combien d'indicateurs ?

Nos entretiens ont révélé une incertitude quant à la conclusion de la première discussion du groupe. Si notre interlocuteur à France Stratégie nous affirme qu'un consensus avait été trouvé autour d'une première liste d'indicateurs, Éloi Laurent quant à lui conteste cette version des faits. Il nous explique ainsi :

Le problème c'est qu'on a reçu après la première séance dite de concertation, de prise de contact, un mail disant très clairement : « un consensus a été dégagé sur dix dimensions du bien-être sur lesquelles on va essayer de trouver les indicateurs pertinents » et donc le travail maintenant ça va être de trouver un indicateur pertinent pour chaque dimension du bien-être. Jamais de la vie au cours de cette première séance il n'y a eu accord ou consensus sur les dix dimensions du bien-être, il n'y a eu aucun accord là-dessus. Et donc moi quand j'ai reçu le mail j'ai compris qu'on était dans un processus qui était totalement fléché, où on allait en entonnoir là où ils voulaient nous emmener depuis le début. Il y a eu un débat sur les dimensions du bien-être, mais il n'y a pas eu de consensus. Personne n'a dit à la fin de la séance voilà les dix dimensions et on va se mettre d'accord dessus¹⁰²².

Dès lors, Éloi Laurent quitte le groupe des personnalités qualifiées, jugeant la démarche faussée d'emblée et le « processus [...] totalement fléché ». Dominique Méda et Florence Jany-Catrice font quant à elles le choix de rester afin de peser sur la suite des discussions. Au total, quatre réunions auront lieu au sein de ce groupe.

¹⁰²¹ cf. chapitre 5.

¹⁰²² Entretien avec Éloi Laurent, chercheur à l'OFCE, Paris 14^e, 19 janvier 2018.

Pour sa part, notre interlocuteur se défend d'avoir cherché à manipuler le résultat de la concertation. Il explique avoir voulu couvrir l'ensemble des points de vue exprimés par les membres du groupe des personnalités qualifiées et avoir cherché à limiter le nombre de thématiques à aborder à dix afin d'en conserver un nombre encore restreint :

Moi j'étais assez d'accord sur le fait que dix c'était probablement déjà trop dans le débat public, mais compte tenu de la diversité de ce que constituait la richesse c'était déjà un minimum aussi¹⁰²³.

Pour notre interlocuteur à France Stratégie, c'est le principe même d'une concertation multiacteurs cherchant à réunir des personnes à l'expertise et aux intérêts divers qui est à l'origine de cette multiplication des thématiques. Il s'agit de couvrir les différents aspects de « ce qui constitu[e] la richesse », aspects multiples qui rendent le chiffre de dix indicateurs acceptable à ses yeux¹⁰²⁴. Durant l'entretien réalisé avec lui, il reconnaît par ailleurs qu'il a arbitré de façon à limiter les thématiques établies à dix, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

Félicien Pagnon : Pour ce qui est du nombre d'indicateurs, j'ai du mal à comprendre à quel moment on se dit « dix, c'est bien ».

France Stratégie : Alors là je vais être très franc là-dessus, ça été un choix, je dirais c'est presque le mien en fait, qu'on a posé assez tôt dans le processus. Parce qu'en fait je ne voulais pas qu'on passe des réunions et des réunions à s'écharper en quelque sorte pour savoir s'il fallait trois indicateurs, cinq, huit, dix, quinze, vingt. Je trouvais que ce n'était pas une bonne utilisation du temps du groupe. Du coup, on a assez tôt, je crois dès la deuxième séance, dit « ce sera dix ». Il n'y a pas derrière une énorme démarche scientifique ou autre. Déjà dix c'est un nombre rond (Rire). Par ailleurs, on avait quand même l'intuition qu'on allait avoir du mal à se mettre d'accord. Plus le nombre serait petit, plus ce serait difficile de se mettre d'accord sur des thèmes. Donc déjà dix c'était ambitieux. Et en même temps ce n'était pas trop, pour que médiatiquement cela puisse passer. Alors on avait quand même conscience que dix c'était déjà trop pour que ça soit dans le débat immédiatement, dans le débat public. Même s'il y en a trois qui sont médiatiquement repris, ce n'est pas grave dans un premier temps. Donc là-dessus, je ne peux pas dire qu'il y ait eu un énorme processus scientifique pour arriver au nombre de dix.

Félicien Pagnon : C'était plus une modalité pratique...

France Stratégie : C'était une modalité pratique. C'était notre réflexion propre en interne.

Félicien Pagnon : Vous et d'autres personnes de France Stratégie ?

France Stratégie : Oui, et aussi monsieur Le Clézio. Mais à un moment donné, je crois que c'était plutôt France Stratégie, on a dit à monsieur Le Clézio, on dit « dix », on se fixe une contrainte à dix, on la fixe au groupe cette contrainte. Il y a plein d'autres choses sur lesquelles on ne voulait pas les influencer et ne pas préempter leur choix, mais là-dessus on a été un peu plus directs. J'ai fait un calcul à la fois en

¹⁰²³ Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

¹⁰²⁴ Précisément, ce chiffre a été critiqué par Dominique Méda pour n'être pas suffisant si l'optique était de réaliser un pilotage fin de l'action publique, et bien trop important s'il s'agissait d'avoir un impact fort en termes de communication (entretien réalisé avec Dominique Méda le 26/03/2018).

termes de praticité, une fois qu'on aurait les dix pour pénétrer le débat public, être utilisables par l'administration et en même temps couvrir suffisamment de dimensions. Et dans l'idée que si on en avait dix, après dans la vie de ces indicateurs, il pourrait en avoir trois, quatre, cinq qui deviendraient plus présents dans le débat. On peut dire qu'il y a en a trois qui sont déjà présents dans le débat¹⁰²⁵. Et donc si on pouvait en rajouter trois supplémentaires c'était bienvenu, c'était positif pour enrichir le débat public, sur les politiques publiques justement. Et si trois ou quatre restaient dans l'ombre dans un premier temps, ils pourraient réémerger. Ils étaient de toute façon utiles pour faire évoluer la qualité des politiques publiques¹⁰²⁶.

Si le nombre de dix indicateurs semble excessif à notre interlocuteur pour installer la référence aux nouveaux indicateurs de richesse dans « le débat public », celui-ci estime qu'un tableau de bord ne peut reposer sur un trop petit nombre de chiffres, qui refléteraient mal la diversité des positions des participants à la commission de concertation (« on avait quand même l'intuition qu'on aurait du mal à se mettre d'accord »). La démarche répond donc d'abord à une question pratique d'organisation. Ainsi que notre enquêté nous l'explique, il fait un « calcul [...] en termes de praticité », suggérant que l'administration comme le « public » pourraient plus aisément s'approprier une liste d'indicateurs réduite à dix éléments. Par ailleurs, le fait que certains indicateurs « rest[ent] dans l'ombre dans un premier temps » ne lui semble pas problématique dans la mesure où « ils pourraient réémerger par la suite » et faire l'objet d'une plus grande valorisation de la part de ceux qui les produisent.

Le refus de recourir à des indicateurs agrégés explique également ce nombre de dix indicateurs. Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur :

Il y a eu un débat là-dessus, assez nourri et le groupe a convergé vers l'idée qu'il fallait que les indicateurs soient interprétables immédiatement par le grand public, qu'ils parlent aux gens. Qu'ils puissent comprendre ce qu'ils représentaient [...] dans un souci [...] d'impact médiatique en fait¹⁰²⁷.

Afin que les indicateurs « parlent aux gens », le choix est fait de ne pas retenir d'indicateur composite. Ici encore, le choix d'une liste de dix indicateurs répond donc plus à des enjeux pratiques liés au processus de sélection ou à la mise en valeur des indicateurs auprès de l'administration et du public, plutôt qu'à des considérations liées à la définition même de la richesse.

¹⁰²⁵ Il nous semble que dans la liste finalement retenue à l'issue de la concertation, deux des trois indicateurs mentionnés par notre interlocuteur sont la dette et le taux d'emploi, sans que le troisième nous semble évident.

¹⁰²⁶ Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

¹⁰²⁷ *Ibid.*

Philippe Le Clézio partage ce sentiment qu'une dizaine d'indicateurs représente un maximum : « de toute façon on ne retiendra au niveau du gouvernement et des médias que les dix premiers indicateurs¹⁰²⁸ ». Pour lui, l'essentiel se situe non pas dans la satisfaction exhaustive des préférences des participants à la concertation, mais dans l'équilibre entre les dimensions économique, social et environnemental d'une part, et dans la stabilité de leur publication d'autre part. Il nous explique ainsi :

On ne construit jamais un tableau de bord idéal : si vous prenez mille personnes et vous leur demandez à chacun dix indicateurs, il n'y a aucune chance que vous trouviez deux listes identiques. Donc ça génère forcément des frustrations, pour des gens qui voulaient tel indicateur et qu'ils ne le trouvent pas. Alors on peut additionner les mécontentements ou au contraire se dire que sur dix indicateurs il y en a sept ou huit qui donnent satisfaction et finalement c'est peut-être ça l'essentiel¹⁰²⁹.

Il poursuit :

L'essentiel c'est qu'on puisse mettre dix indicateurs et qu'on puisse suivre leur évolution sans les changer tous les ans. Le gros problème c'est qu'un matin vous vous réveillez avec une nouvelle stat qui vient de sortir de l'INSEE ou un nouveau sondage, ou une nouvelle enquête, etc. Et que finalement ce qui reste de plus stable dans les débats de la société c'est le taux de croissance et le taux de chômage. Mais sortis de ces deux indicateurs-là on n'a jamais de débat sur l'évolution de la société plus largement. [...] Donc tout ça justifie qu'on appréhende les progrès de la société avec plusieurs indicateurs et qu'on tienne les deux bouts de la chaîne¹⁰³⁰.

Pour Philippe Le Clézio, c'est donc la stabilité de la publication des dix indicateurs dans le temps qui compte avant tout, afin de faire pendant « dans les débats de société [au] taux de croissance et [au] taux de chômage ». L'équilibre entre les dimensions permet également de rendre compte autrement des « progrès de la société avec plusieurs indicateurs ».

Le tableau suivant permet de rendre compte de façon synoptique des justifications apportées par nos interlocuteurs concernant le nombre d'indicateurs qui composent le tableau de bord issu de la concertation :

¹⁰²⁸ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op.cit.*

¹⁰²⁹ *Ibid.*

¹⁰³⁰ *Ibid.*

Tableau n° 7.4 : Les justifications du nombre d'indicateurs dans le tableau de bord

Représentativité	Communicabilité
Couvrir la diversité de points de vue des acteurs de la concertation, sans pouvoir être exhaustif	Acter la difficulté pour le gouvernement comme les médias à retenir de trop nombreux indicateurs
Pluraliser les dimensions économiques, sociales et environnementales	Se laisser la possibilité de faire des <i>focus</i> sur certains indicateurs
	Stabiliser dans le temps des dimensions du tableau de bord pour concurrencer les indicateurs de PIB et de chômage

Source : tableau réalisé par l'auteur

Ces deux dimensions de la représentativité et de la communicabilité fournissent donc le socle de justifications sur lesquelles s'est progressivement construite la concertation. Elles justifient également le nombre d'indicateurs imposé pour le tableau de bord : dix, afin d'être suffisamment représentatif des dimensions à représenter, et de ne pas noyer la communication de l'information statistique sous un trop grand nombre de dimensions.

La délibération organisée par France Stratégie au sein du groupe de personnalités qualifiées fait donc l'objet d'un cadrage important. Outre la composition du groupe, qui joue un rôle déterminant dans l'évolution des débats, deux facteurs sont de première importance. Une base de discussion est fournie par la statisticienne de l'INSEE spécialiste du sujet, qui fournit un cadre théorique et une première série d'indicateurs pour alimenter la discussion. Par ailleurs, la démarche de sélection des indicateurs est bornée dès le départ, puisqu'un nombre de dix éléments est fixé comme limite pour le tableau de bord.

Forts de l'expertise que tous deux développent au sujet des indicateurs alternatifs, le CESE et France Stratégie se rejoignent à l'occasion du vote de la loi Sas pour donner un débouché concret au texte juridique. Pour produire le tableau de bord demandé, ils entreprennent d'organiser conjointement une concertation avec les représentants de la société civile organisée. D'emblée, France Stratégie a été soupçonnée de flécher la concertation. Par ailleurs, le cadrage de la démarche interroge, dans la mesure où une solide base de discussion et un nombre donné d'indicateurs à retenir étaient déjà établis au départ au sein du groupe des personnalités qualifiées. À cette mise en cause de l'encadrement de la

concertation viennent bientôt s'ajouter d'autres critiques, qui porte sur la consultation citoyenne mise en place par France Stratégie. En effet, l'organisme décide de lancer cette seconde démarche afin de compléter les avis formulés dans le cadre du groupe de concertation et de trancher les différends entre les membres qui le composent. Néanmoins, la procédure de consultation citoyenne comporte de nombreux biais qui mettent en cause son caractère participatif et démocratique.

II — Légitimer l'outil : « opinion publique », « intérêt général » et « technicité »

La procédure de consultation menée par France Stratégie comprend plusieurs étapes. L'organisme se donne d'abord pour objectif de restituer le rapport des citoyens à la mesure de la richesse. Une consultation numérique permet de recueillir les avis de 4802 personnes sur le sujet. Ces dernières sont invitées à classer des thématiques (biodiversité, emploi, activité économique, etc.) par ordre d'importance. Ensuite, un sondage d'opinion est commandé à l'institut BVA pour « révéler les préférences » d'un panel de mille personnes, représentatif de la population française (A). Enfin, quatre panels citoyens sont constitués sur le mode des « focus groups »¹⁰³¹. Pendant quatre heures, les participants s'expriment sur le sujet des dimensions incarnant pour eux la richesse d'une nation, puis doivent réagir à des propositions d'indicateurs et de modalités de calcul formulées par France Stratégie. Les avis formulés dans le cadre de ces panels sont mis en regard de ceux qu'émettent les membres du groupe de concertation, composé quant à lui de personnalités qualifiées issues de la société civile organisée (*cf. supra*) (B). À ces diverses démarches de consultation succède une phase d'arbitrage entre les positions défendues par les différents membres du groupe des personnalités qualifiées, qui tient compte des aspects techniques relatifs aux indicateurs. Cette phase se termine par des arbitrages à huis clos sur les indicateurs afin de composer le tableau de bord « final », puis par une délibération au CESE chargée de légitimer cet outil (C).

¹⁰³¹ Issu de la sociologie américaine, ce terme renvoie à la constitution d'un petit groupe de personnes réunies afin de procéder à un entretien collectif. Le fait de rassembler plusieurs interlocuteurs modifie le contenu des échanges en cassant l'aspect strictement bilatéral d'un entretien classique.

A – Révéler les « préférences » des citoyens : un sondage considéré comme plus « représentatif » de « l’opinion publique » que la consultation numérique

Afin de dépasser les clivages qui se manifestent dans le cadre du groupe de concertation, France Stratégie organise une consultation citoyenne. Il s’agit pour l’organisme de « révéler les préférences » des citoyens. Concrètement, la démarche consiste en deux opérations de sondage. D’abord, une consultation numérique d’une certaine ampleur. Celle-ci n’est que partiellement exploitée du fait du biais de sélection qu’elle comporte. Elle est néanmoins utilisée pour cadrer la discussion du groupe de concertation sur plusieurs points précis (1). Un sondage est ensuite réalisé par un institut indépendant. Perçue comme « plus scientifique », plus représentative de « l’opinion publique », la démarche entend révéler les préférences des citoyens tirés au hasard dans la population française (2). Néanmoins, la construction du questionnaire du sondage comporte plusieurs éléments qui cadrent les réponses que les citoyens sont susceptibles de formuler. En cela le dispositif n’est pas non plus exempt de biais (3).

1° Une consultation numérique peu prise en considération

La procédure débute avec une consultation numérique, à laquelle nous avons nous-même eu l’occasion de participer. Une amie doctorante en économie de l’environnement avait connaissance de ce qui n’était alors que notre projet de thèse et nous a transmis le lien vers la consultation organisée par France Stratégie, dont elle suivait les publications régulièrement. L’exercice présente pour principale limite de faire participer des personnes déjà intéressées à la question des indicateurs alternatifs — une limite dont les organisateurs de la consultation à France Stratégie ont bien conscience. Ainsi que nous l’explique notre interlocuteur :

Il s’agissait d’une consultation ouverte au grand public, à tous ceux qui voulaient participer sur internet. Bien évidemment ce sont plutôt des gens qui soutiennent l’idée, qui avaient déjà une certaine connaissance du sujet, on peut imaginer. On ne pouvait pas tester en ligne des choix d’indicateurs donc c’étaient plutôt de grandes questions. Quels sont les thèmes principaux, quel devrait être le nombre d’indicateurs ... Un certain nombre de questions. Donc il y a eu pas mal de répondants, des éléments utiles pour nous...¹⁰³²

¹⁰³² Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

La consultation est donc destinée à alimenter la réflexion menée dans le cadre de la concertation par le groupe de personnalités qualifiées. Notre interlocuteur admet le biais de sélection que comporte la démarche.

4802 participants répondent à la consultation numérique. Celle-ci entend d'abord situer les répondants en leur demandant de renseigner leur zone géographique d'habitation ainsi que s'ils sont ou non rattachés à une organisation militante ou une ONG. Les deux tiers environ des répondants habitent en dehors de la région parisienne, et plus de trois mille personnes déclarent n'être rattachées à aucune organisation militante, soit le double des personnes déclarant l'être. Parmi celles qui le sont, 297 déclarent être rattachées à des partis politiques, 263 à des organisations écologistes, et 167 à des syndicats, pour les rubriques les plus représentées. Le premier fait frappant est la surreprésentation massive d'organismes militants en faveur des causes sociales et écologiques, et la sous-représentation de formations politiques marquées à droite (qui n'apparaissent que dans la catégorie autre, avec un nombre de répondants trop faible pour être significatif). Ainsi que le résume l'économiste de France Stratégie, cette consultation se déroule dans le cadre d'un « certain périmètre de CSP » et réunit vraisemblablement d'abord des personnes intéressées à la thématique. Le fait que nous ayons été nous-même informé de cette consultation par une amie doctorante en économie environnementale est significatif.

Après ces éléments de cadrage, la première question porte sur la connaissance du PIB et 3472 répondants sur 4802 répondent comprendre bien à quoi renvoie l'agrégat. Le résultat peut donc être rapproché de la composition de l'échantillon de répondants, qui montrent dès lors un profil résolument stactiviste (Bruno, Didier et Prévieux 2014)¹⁰³³. Sans surprise donc, les deux tiers des répondants considèrent que le PIB reflète « mal la situation du pays » et presque tous considèrent que c'est une « bonne idée » de le compléter par d'autres indicateurs (sans quoi on comprendrait mal qu'ils se soient mobilisés pour répondre à cette consultation en ligne).

¹⁰³³ En effet, les répondants déclarent très majoritairement bien maîtriser la grandeur statistique, ce qui suppose de leur part une certaine familiarité avec les données. Dans la mesure où un grand nombre d'entre eux déclarent également une affiliation associative ou partisane, on peut considérer que leur « activisme » sait se nourrir des « statistiques ».

Encadré n° 7.3 : la démarche de classement des thématiques de la consultation numérique et ses résultats

Il est demandé aux répondants de sélectionner dans une liste de quatorze thématiques « tous les éléments qui vous semblent les plus pertinents à prendre en compte pour refléter au mieux la situation de la France ». Ces quatorze thématiques sont identiques à celles qui ont été évoquées lors de la première réunion de concertation du groupe des personnes qualifiées. La question est posée une première fois pour constituer des indicateurs de premier ordre, puis une deuxième fois pour des indicateurs secondaires et une troisième fois encore. Ensuite, la même question est posée à nouveau « au global »¹⁰³⁴. Parmi ces dimensions on retrouve : « qualité de vie et vivre ensemble », « accès à l'éducation », « accès à l'emploi », « inégalités de revenus », « situation financière du pays », « santé », « biodiversité (c'est-à-dire la diversité naturelle des organismes vivants : diversité des écosystèmes, des espèces...) », « investissement productif (machines, brevets...) », « climat », « accès au logement », « accès à la culture », « sécurité », « recyclage des déchets » et « accès au numérique ».

La dimension « qualité de vie et vivre ensemble » se détache du lot avec 1032 votes pour en faire un indicateur de premier ordre, puis suivent l'accès à l'emploi (608), à l'éducation (598) et les inégalités de revenu (533), et ensuite encore, un peu moins fortement, la situation financière du pays (433), la santé (410) et la biodiversité (382). Les questions de climat et de recyclage des déchets apparaissent relativement marginalisées. Outre la dimension économique générale de situation financière du pays, ce sont des indicateurs portant sur les conditions sociales d'existence qui priment : qualité de vie, emploi, éducation, santé, avec une insistance intéressante sur les inégalités, et une sensibilité manifeste à la biodiversité dont on peut toutefois présumer qu'elle provient pour beaucoup de la représentation d'ONG et d'associations écologistes mobilisées autour de cette cause. Les mêmes dimensions prévalent peu ou prou pour les indicateurs de second rang, à ceci près que l'accès au logement et l'investissement productif remontent dans le classement, et le constat est identique concernant le troisième rang. Au global, le panorama est donc proche de celui qui ressort de la première question.

Plusieurs autres questions sont encore posées : les indicateurs subjectifs « basés sur le ressenti des personnes » sont approuvés par les quatre cinquièmes des répondants. Ils n'occuperont finalement pas une place considérable dans la liste finalement retenue par France Stratégie. Plus des deux tiers des répondants privilégient un petit nombre d'indicateurs complémentaires pour marquer les esprits plutôt qu'un grand nombre pour apporter une précision rigoureuse et la quasi-totalité privilégie un tableau entre 1 et 10 indicateurs. 2631 sont en faveur d'un tableau comprenant entre 3 et 5 indicateurs, soit plus de la moitié. La solution ne sera pourtant pas retenue. Enfin, plus des quatre cinquièmes privilégient le tableau de bord sur l'indicateur synthétique.

Nous avons pu reconstituer l'écriture du questionnaire dans une perspective sociogénétique (Gayon 2016 *op. cit.*). En effet, nous avons eu accès aux commentaires de Philippe Le Clézio en « suivi de modification » sur le prototype qui a servi pour la consultation numérique. C'est lui-même, et non d'autres membres du CESE, qui commente ce travail. Il propose de remplacer l'expression « changer les politiques publiques » par « évaluer et faire évoluer », ce qui euphémise l'objectif d'un tel instrument d'action publique tout en reprenant les mots

¹⁰³⁴ Parmi ces dimensions, on retrouve : « qualité de vie et vivre ensemble », « accès à l'éducation », « accès à l'emploi », « inégalités de revenus », « situation financière du pays », « santé », « biodiversité (c'est-à-dire la diversité naturelle des organismes vivants : diversité des écosystèmes, des espèces...) », « investissement productif (machines, brevets...) », « climat », « accès au logement », « accès à la culture », « sécurité », « recyclage des déchets » et « accès au numérique ».

employés dans l'article unique de la loi Sas. Par ailleurs, il interroge sur la pertinence de demander leur préférence aux répondants concernant le fait d'intégrer les indicateurs à un tableau de bord plutôt que de produire un indicateur synthétique dans la mesure où « nous avons décidé depuis le début que ce serait un tableau de bord ». Ce détail n'en est pas tout à fait un, et l'on mesure à ce genre de commentaires qu'un certain nombre de décisions sont prises d'emblée et à huis clos, que la consultation citoyenne n'a pas pour vocation d'amender.

L'extrait suivant reproduit l'échange que nous avons eu avec notre interlocuteur de France Stratégie sur l'usage des résultats de cette consultation numérique :

Félicien Pagnon : Est-ce qu'à la clef de cette consultation cela vous a fait changer certains paramètres ?

France Stratégie : Non, cela a plutôt conforté les éléments qu'on avait en tête. Ça a dû faire évoluer sur certains points. Disons, ça a été pris en compte dans l'ensemble, par exemple quand certains points étaient difficiles à trancher. L'enquête n'aidait pas sur tout, mais ça aidait sur certains points. On s'est plus appuyés sur le sondage¹⁰³⁵.

Innovante, cette phase de consultation numérique semble n'avoir eu qu'un impact modeste sur le résultat final. Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur, « ça a été pris en compte dans l'ensemble ». Le sondage a été davantage mobilisé pour alimenter le travail de réflexion sur les indicateurs durant la concertation.

2° Les sondages comme outil « scientifique » de « révélation des préférences »

Une consultation par le biais d'un sondage d'opinion mené en parallèle de la commission de concertation vient donc en alimenter la dynamique, en se donnant pour objectif de « révéler les préférences » des citoyens concernant les Nouveaux Indicateurs de Richesse, de les hiérarchiser et de produire des indicateurs sur cette base. D'après nos interlocuteurs, cette démarche était plus « scientifique » et fut finalement celle qui retint le plus leur attention. En effet, elle se distingue de la consultation numérique par internet par un échantillonnage aléatoire : il s'agit pour les organisateurs d'obtenir une photographie plus « représentative » de « l'opinion publique » — le résultat de ces sondages est donc plus légitime à leurs yeux. Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur à France Stratégie :

¹⁰³⁵ Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

On s'est plus appuyés sur le sondage, avec un échantillon de mille personnes, parce qu'il avait une valeur plus scientifique, plus robuste¹⁰³⁶.

C'est donc l'argument catégorique de la scientificité qui vient justifier le procédé et la place qu'il prend par rapport aux autres types de consultation¹⁰³⁷.

Suivant le même principe que durant la consultation numérique, les sondages ont notamment été utilisés par France Stratégie pour permettre aux répondants de hiérarchiser les thématiques qui leur semblaient mériter d'être mises sous la forme d'indicateurs. La phase de production d'une taxonomie qui préside à tout travail de production d'information statistique (Desrosières 2008)¹⁰³⁸ est donc ici partiellement laissée à l'appréciation des répondants. Une telle démarche permet aux sondeurs de ne pas imposer une liste de thématiques préétablie en les désignant comme représentatives.

Le sondage présente des résultats substantiellement différents de la consultation numérique, et rassemble des personnes aux propriétés socioprofessionnelles variées et au moindre engagement militant. L'âge, le sexe, la CSP, celle du « chef de famille », la taille de l'agglomération et son type, de même que le niveau de diplôme sont ainsi renseignés. Moins accusées que pour la consultation numérique, les tendances que donne à voir le sondage vont néanmoins globalement dans le même sens. Environ la moitié des répondants comprennent bien ce à quoi renvoie le PIB ; 61,8 % considèrent que l'agrégat est insuffisant pour « refléter la situation du pays » ; 91,7 % considèrent que c'est une bonne idée de recourir à des indicateurs complémentaires. Cependant, les similarités avec la consultation numérique s'arrêtent là.

Comme dans le cas de la consultation numérique, les dimensions font l'objet d'un classement par les répondants. Les éléments qui semblent les plus pertinents à prendre en compte pour refléter au mieux la situation du pays sont très majoritairement l'endettement

¹⁰³⁶ Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

¹⁰³⁷ L'idée que le sondage serait un outil « scientifique » est un héritage des travaux de Jean Stoezel, qui entend se démarquer après-guerre du reste de la sociologie française et en particulier des durkheimiens (Blondiaux 1991). Ce positionnement fait écho à celui de la sociologie quantitative américaine alors en plein essor, et au clivage qui oppose Lazarsfeld à Adorno, les tenants du sondage contre les théoriciens de l'école de Francfort (Pollak 1979). Cette idée qu'une « sociologie scientifique » fondée sur l'usage des données quantitatives, et en particulier les sondages, s'opposerait à la sociologie théorique a notamment été défendue par Raymond Boudon (voir notamment Boudon 2010, Leroux 2020).

¹⁰³⁸ Alain Desrosières met en évidence le fait que cette phase préfigure en partie les résultats statistiques qui émergent par la suite. Les principes de classement établis en amont viennent donner leur signification aux séries chiffrées, et conditionnent donc les interprétations qui peuvent en être faites par la suite. Autrement dit, « quantifier, c'est convenir puis mesurer » (Desrosières 2008, chapitre 1).

du pays (255 sur 1000) et l'accès à l'emploi (234 sur 1000). Loin derrière, on retrouve le dynamisme économique (91), la santé (68), la qualité de vie et le vivre ensemble (65), la réduction des inégalités (61), l'accès à l'éducation (55) et la sécurité (53). Au global, les proportions sont différentes, mais la « photographie d'ensemble » est assez similaire : 524 pour l'accès à l'emploi, 470 pour l'endettement du pays, 329 pour le dynamisme économique, puis dans des proportions très proches, la santé (259), la qualité de vie (241) et la réduction des inégalités (223). Ici la « science » sondagière viendrait donc valider l'intuition d'une prédominance des variables économiques sur toutes les autres. Concernant l'emploi, le fait de vivre dans une économie capitaliste où le revenu est si primordial pour assurer sa subsistance rend aisément compréhensible sa surreprésentation dans les réponses. Pour des agrégats plus abstraits tels que l'endettement public ou le dynamisme économique, la chose est moins évidente. Néanmoins, la couverture médiatique des grandeurs que sont le chômage, la dette et la croissance et leur omniprésence dans le débat public contribuent à l'évidence à motiver de telles réponses.

Nombre de travaux ont démontré que la genèse des grandeurs économiques les plus couramment évoquées dans l'espace public s'adossait systématiquement à la construction des problèmes publics durant le processus même de leur création : le chômage (Salais, Baverez et Raynaud, 1999 [1986]), la dette (Lemoine 2016) sont de celles-ci, et la croissance a déjà fait l'objet de notre attention plus haut dans la thèse¹⁰³⁹. De ce point de vue, la couverture de ces sujets dans l'espace public, et notamment dans l'espace médiatique, de même que leur construction en tant que « problèmes » contribuent à ce que les répondants les placent au sommet de leurs préoccupations.

Or, plusieurs sociologues ont interrogé l'outil sondagier avec une perspective critique (Bourdieu 1973, Champagne 2015 [1990], Blondiaux 1998, Lehingue 2007¹⁰⁴⁰). Qu'ils utilisent le vocable de « l'artefact » statistique, décryptent l'emploi qu'en font les « politologues », détaillent les effets de *naturalisation* du sondage, ou recourent à la notion de « performativité », tous partagent le même constat d'une opinion publique socialement construite par le dispositif du sondage. Autrement dit, la question subsiste toujours de savoir

¹⁰³⁹ cf. chapitre 1.

¹⁰⁴⁰ Patrick Lehingue explicite notamment le processus de *naturalisation* auquel le recours systématique aux sondages participe. cf. Lehingue 2007.

si chaque répondant avait initialement une opinion réelle à formuler sur le sujet sur lequel on l'a interrogé. Cela n'implique pas que ces données n'aient aucune signification, mais qu'il convient de ne pas considérer la prépondérance des indicateurs économiques usuels comme une preuve du désintérêt des personnes sondées pour les questions autres qu'économiques. Les répondants se préoccupent de ce qui leur est présenté comme préoccupant, dans les journaux, à la télévision, dans les médias en général. Les propos de notre interlocuteur valident d'ailleurs cet aspect :

Félicien Pagnon : Comment vous traitez l'aspect ... J'ai vu qu'il y avait un indicateur de dette : s'il y a certaines dimensions qui sont plus présentes à l'esprit des citoyens dans les panels comme les questions de dette, parce que plus présentes dans le débat médiatique, comment vous vous y prenez pour...

France Stratégie : Pour dépasser le biais des sujets du moment ?

Félicien Pagnon : Oui c'est ça.

France Stratégie : Bon, on ne peut pas entièrement les dépasser parce que par définition l'exercice, quand on demande aux gens « qu'est-ce qui est important pour vous ? »... Par définition cet exercice est subjectif. C'est un petit peu comme si on cherchait à leur faire révéler leurs préférences. Il n'y a pas d'objectivité possible derrière. Donc on leur demande leurs choix. Bien entendu, ces choix soient influencés par les sujets du moment, les problèmes auxquels le pays fait face de manière objective. Et de manière un petit peu plus subjective, les sujets qui sont présents dans les médias. On ne peut pas dépasser cette contradiction et on n'a pas cherché à la dépasser. C'est bien le sens de la démarche du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi : Il n'y a pas un indicateur synthétique qui permettrait de rendre cohérentes toutes les dimensions et il n'y a pas une liste d'indicateurs indiscutable qui puisse émerger scientifiquement et dépasser les choix subjectifs. Il y a une logique à ce que ce soient les choix subjectifs qui guident, puisque ce qu'on veut c'est le bien-être des individus. Ce qui est important pour eux doit être ce qui est important pour leur pays, pour le gouvernement¹⁰⁴¹.

Dès lors, notre interlocuteur a conscience du biais que constitue une surreprésentation de certaines dimensions dans l'espace public et nous explique : « on ne peut pas dépasser cette contradiction et on n'a pas cherché à la dépasser ».

Par ailleurs, cet extrait d'entretien renseigne efficacement sur la conception générale qui préside à l'exercice du sondage parmi les membres de France Stratégie. Tout d'abord la référence privilégiée, l'exemple à suivre est celui de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Ensuite, la démarche consiste à mieux refléter le « bien-être des individus » et « ce qui est important pour eux », plus qu'à proposer une vision d'emblée d'un possible renouvellement de la notion même de richesse. Ainsi, « ce qui est important pour [les individus] doit être ce qui est important pour leur pays, pour le gouvernement ». À travers une telle procédure,

¹⁰⁴¹ Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

l'ambition est de faire révéler aux citoyens leurs préférences en matière de mesure du bien-être.

La conception même de la procédure s'ancre de toute évidence dans la formation d'économiste de notre interlocuteur, comme le suggère l'emploi qu'il fait de l'expression « révélation des préférences ». L'idée d'un effacement de l'analyse devant la subjectivité des agents sociaux, dont les préférences sont considérées comme exogènes, est en parfaite adéquation avec le modèle économique du marché¹⁰⁴².

France Stratégie fait donc primer l'usage des sondages sur celui de la consultation numérique, avec l'idée que les premiers sont plus « scientifique[s] » et présentent moins de biais que la seconde. En étant plus « représentatif de l'opinion publique » et des « préférences » exprimées par les citoyens, ce dispositif est plus légitime aux yeux des organisateurs. Pourtant, le sondage n'est pas non plus exempt de biais, comme nous allons le montrer en analysant la construction du questionnaire.

3° Un questionnaire dont la construction explique en partie les résultats du sondage

La question de la scientificité des sondages n'épuise pas les problématiques que soulève l'usage d'un tel procédé. L'échantillonnage a les qualités nécessaires pour produire un résultat « informatif » d'un point de vue statistique : de ce point de vue la qualité méthodologique du dispositif n'est pas en cause. Dès lors, ce n'est pas tant la robustesse du dispositif de production des chiffres qui est en cause, que la construction du questionnaire et son dépouillement.

En effet, les questions contenues dans le questionnaire guident la sélection des indicateurs contenus dans le tableau de bord final. Fondamentalement, ce questionnaire ne répondait pas à l'idée de la loi Sas, qui consistait à proposer de « nouveaux indicateurs de richesse », ni même d'ailleurs à l'intention de France Stratégie et du CESE, à la recherche

¹⁰⁴² Sur ce point, la méthode des sondages et les modèles de traitement des données de l'économie néoclassique se rejoignent. Par contraste, la sociologie ou encore l'économie des conventions revendiquent d'étudier la formation sociale des préférences des agents sociaux, et ne les prennent pas pour acquises. Pour une conception alternative de la révélation des préférences en économie, fondée sur la participation et la délibération, voir Le Roy et Ottaviani 2017 *op. cit.*

d'indicateurs « complémentaires » au PIB. Dans un cas comme dans l'autre, il aurait été nécessaire de relativiser d'emblée certaines de ces dimensions fortement corrélées au PIB telles que l'endettement ou le dynamisme économique. Mais cette précaution n'a pas été prise. *A fortiori* un indicateur comme celui de la dette était présent dans les travaux préalables de France Stratégie (Ducos 2014) et correspondait par ailleurs aux priorités d'équilibre des comptes publics affichées par le gouvernement en place à l'époque. Le questionnaire en effet interroge sur « les éléments à prendre en compte pour refléter au mieux la situation de la France », et non pas sur les éléments à prendre en compte en dehors du PIB pour mesurer le bien-être ou la soutenabilité. Dès lors, le « dynamisme économique » et « l'endettement » occupent une place importante dans le classement réalisé par les répondants au sondage. Dans la construction du questionnaire lui-même se niche la possibilité de déviations significatives par rapport aux intentions de la loi et de la concertation, qui n'ont pas été prises en compte de manière réflexive.

Les 9 questions qui suivent ont pour but d'aider France Stratégie et le CESE à trancher sur la formulation des indicateurs qui seront finalement retenus dans le tableau de bord final. Sur 1000 personnes, 402 privilégient le fait de rendre compte de la proportion des plus pauvres dans la population contre 363 qui privilégient le ratio D9/D1¹⁰⁴³ afin de mesurer les inégalités et la pauvreté. Concernant la situation du « marché du travail », 470 préconisent de mesurer la population en emploi, plutôt qu'au chômage ou disposant d'un emploi précaire. 496 privilégient de prendre en compte le nombre de titulaires d'un CAP ou BEP plutôt que le baccalauréat (299) pour « mesurer le niveau d'éducation du pays ». 579 privilégient l'artificialisation des sols plutôt que l'abondance des oiseaux comme indicateur de biodiversité. 599 privilégient une mesure large et inclusive de l'endettement, contre 323 qui mettent en avant la dette de l'État.

La thématique de la santé fait l'objet d'une question à la formulation équivoque : on donne le choix aux répondants entre « des données statistiques objectives » et une « enquête auprès des français » pour en rendre compte. Ainsi, la question oppose des données statistiques qui auraient pour qualité propre d'être objectives, et une enquête auprès des Français, dès lors considérée comme subjective, alors même que les données statistiques

¹⁰⁴³ Le ratio obtenu par division du décile supérieur de la distribution des revenus (D9, 10 % de la population gagne plus que ce montant) par le décile inférieur (D1, 10 % de la population gagne moins que ce montant).

proviennent elles-mêmes majoritairement d'enquêtes¹⁰⁴⁴. Ici, les répondants se répartissent en deux groupes d'environ 50 % chacun. Une autre question demande s'il vaut mieux prendre en compte la santé des seuls seniors ou de l'ensemble de la population et voit 907 personnes privilégier « l'ensemble de la population ». Elle présente cependant elle aussi un biais, puisqu'elle suggère un choix entre une information relative à une seule catégorie de la population et une information plus exhaustive qui porterait sur l'ensemble des citoyens.

831 personnes pensent qu'il est « important de disposer d'un indicateur qui renseigne sur le sentiment de confiance et de bonheur de vivre des Français », et 165 considèrent que ce n'est pas important. À ce titre, la réponse à cette question comme aux deux précédentes semble indiquer un désir d'exhaustivité parmi les répondants, qu'il s'agisse de couvrir l'ensemble de la population plutôt qu'un segment de celle-ci (comme avec l'indicateur de santé), ou bien de disposer d'un indicateur pour couvrir une dimension donnée (ici le bien-être), quand bien même celle-ci n'arriverait pas en tête des préoccupations exprimées par les répondants. Enfin, sur 1000 personnes, 581 préfèrent un indicateur « subjectif » pour rendre compte du bonheur de vivre des Français, contre 319 qui voudraient un indicateur « objectif (pouvoir d'achat, niveau d'éducation) » : ici encore la distinction en subjectif et objectif est mobilisée, mais fait l'objet d'une qualification plus précise.

Dès lors, la formulation de plusieurs de ces questions exerce sur les répondants des effets de cadrage et induit des réponses de manière indirecte. D'après notre interlocuteur, ce sont pourtant les réponses à ces questions qui ont ensuite aiguillé les choix effectués par France Stratégie en termes d'encadrement de la discussion au sein du groupe des personnalités qualifiées. De la même manière, les organisateurs de la concertation s'appuient sur ces réponses pour supprimer certaines des quatorze thématiques évoquées pour en réduire progressivement le nombre, toujours avec cet objectif de réduire la liste des indicateurs à dix éléments. Notre interlocuteur nous dit ainsi :

On a essayé d'apporter des éclairages sur la manière de tenir compte des indicateurs liés à la santé, au vieillissement, au revenu, inégalités, pauvreté... Il y a eu des éléments qui étaient utiles parce qu'il y avait bien entendu des points de désaccord dans le groupe. [...] Ça nous a aidés à faire émerger dans le groupe, à réduire le nombre de thèmes et à l'intérieur des thèmes choisir les indicateurs quand la question se posait.

Félicien Pagnon : Réduire le nombre de thèmes, par exemple ça veut dire que vous avez finalement évacué certaines dimensions ?

¹⁰⁴⁴ Sur la notion d'objectivité et ses usages par les sciences, notamment sociales, voir Daston & Galison (2012 [2007]).

On s'était posé par exemple la question de la culture, de la sécurité. [...] Ils sont moins ressortis. Dans le sondage ils ressortaient moins hauts, moins importants¹⁰⁴⁵.

Si les résultats du sondage ont donc été utilisés pour cadrer la concertation, il apparaît qu'ils ont également été mobilisés pour procéder à des arbitrages entre thématiques et à réduire ainsi le nombre des éléments abordés à dix, afin de ne pas dépasser la limite que France Stratégie avait fixée. Dès lors, malgré les arbitrages opérés par l'organisme en amont, le résultat a tous les dehors de la légitimité dans la mesure où il est présenté comme un fidèle reflet de « l'opinion publique ».

Une première phase de la consultation citoyenne voit donc France Stratégie approcher les « préférences » des français concernant la mesure de la richesse via différents dispositifs de sondage, afin de dépasser — et même de court-circuiter — les oppositions formulées dans le groupe des acteurs issus de la société civile. Le premier est une consultation numérique considérée comme présentant plusieurs biais de sélection : les répondants ont majoritairement un profil engagé et assez systématiquement écologiste et de gauche. Le second dispositif tire les citoyens au hasard dans la population française : il est considéré par les membres de France Stratégie comme « plus scientifique ». Néanmoins, la construction du questionnaire entraîne des effets de cadrage qui interrogent la procédure de « révélation des préférences ». À ces deux premiers outils de sondage s'ajoute l'organisation de *focus groups*, innovation délibérative proposée par France Stratégie à la demande du CESE. L'ensemble de ces résultats vient alimenter les discussions au sein du groupe de concertation.

B – Encadrer la délibération des groupes

Passée cette première étape de sondage, deux processus se déroulent en parallèle qui font appel à des groupes de nature très différente. D'une part, des *focus groups* sont organisés qui rassemblent des citoyens tirés au sort dans la population afin de les faire délibérer sur la thématique des indicateurs alternatifs (1). D'autre part, le groupe des personnalités qualifiées se réunit en parallèle, rassemblant des personnalités issues d'organismes très hétérogènes. La gestion des prises de parole et la mise en regard des

¹⁰⁴⁵ Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

intérêts représentés constituent pour les organisateurs une tâche déterminante pour la suite du processus (2). Ceux-ci doivent réaliser des arbitrages complexes qui mettent en jeu les intérêts portés par les acteurs aussi bien que des éléments proprement techniques. En effet, ce sont des indicateurs statistiques qui sont l'objet du débat : ces derniers doivent répondre à certains critères de construction exigeants et certaines des dimensions qu'ils couvrent font l'objet de controverses d'ordre scientifique (3).

1° Innover dans la participation : l'implication des focus groups dans la concertation

À ces deux premiers dispositifs sondagers vient s'ajouter une troisième démarche. Une telle accumulation de dispositifs sondagers nous a semblée déconcertante au départ. Une première raison concerne le fait que les organisateurs de la consultation entendent légitimer le résultat de la démarche, en l'absence de la grande consultation nationale que plusieurs membres du groupe de concertation appelaient de leurs vœux. Une seconde raison provient de la volonté de France Stratégie et du CESE d'innover dans la participation. En effet, le troisième dispositif employé est à l'époque d'un usage relativement peu courant pour les deux organismes : il s'agit des *focus groups*, ou panels citoyens.

Ce dispositif consiste à recourir à des panels de citoyens tirés au hasard, sur le mode des « conférences de consensus nordiques » pour reprendre les mots de Philippe le Clézio, qui nous révèle avoir convaincu son homologue de France Stratégie de procéder ainsi. Cette volonté est déjà explicite dans l'avis de 2009 du CESE, et la note d'analyse publiée 2014 par France Stratégie dans ses conclusions propose également une ouverture dans cette direction. L'économiste insiste tout particulièrement sur le caractère innovant de ce dispositif pour un organisme tel que France Stratégie et nous explique les raisons de sa mise en place :

Félicien Pagnon : C'est une manière habituelle de procéder ou c'était une innovation ?

France Stratégie : Non non, c'était une innovation. Parce qu'on s'était dit : « comment faire pour impliquer les citoyens ? » On n'avait pas les moyens de multiplier les grands exercices avec des centaines de personnes¹⁰⁴⁶.

¹⁰⁴⁶ Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

Le dispositif résulte donc d'une volonté d'implication des citoyens, mais se heurte à une contrainte en termes de budget.

Une liste de citoyens volontaires est d'abord transmise par les services du Premier ministre à France Stratégie et au CESE. Chaque panel regroupe des personnes tirées au hasard dans cette liste, ainsi que nous l'explique Philippe Le Clézio : « vous trouverez dedans des chômeurs, des infirmières, des cadres, des enseignants, etc.¹⁰⁴⁷ ». Au total, quatre panels sont organisés, un à Paris et trois en province, à Lille et Montpellier. Un panel est constitué uniquement de jeunes, afin de vérifier si la dynamique de groupe varie. Chacun de ces panels se réunit une seule fois, pour une durée de quatre heures. À chaque fois, trois des dix thèmes sélectionnés en amont sont exposés aux citoyens. La durée relativement courte de chaque exercice et le fait que chaque panel n'ait été réuni qu'une seule et unique fois limitent la capacité de familiarisation, de délibération et d'innovation des citoyens. C'est l'un des points que reproche Florence Jany-Catrice à la procédure menée par France Stratégie et le CESE¹⁰⁴⁸.

Chaque panel citoyen est organisé en deux phases. Durant la première, les animateurs testent les connaissances des participants au sujet du PIB. Les organisateurs eux-mêmes étaient surpris de la bonne connaissance que les participants aux panels avaient de la grandeur. Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur de France Stratégie :

On l'a testé dans les focus groups et j'étais surpris par le fait que la grande majorité des personnes, disons 8 sur 10, étaient capables de donner une définition du PIB qui fait sens, qui est correcte — pas comme les économistes le définiraient, mais qui fait sens. C'est l'un des résultats qui m'a surpris. Y compris des gens qui n'avaient pas fait beaucoup d'études¹⁰⁴⁹.

Dès lors, l'organisation de ces panels offre déjà un premier résultat qui satisfait les organisateurs et leur permet de constater que les citoyens disposent effectivement d'une connaissance suffisante pour se confronter à la question des indicateurs alternatifs¹⁰⁵⁰.

Il est ensuite demandé aux citoyens de dire si pour eux le PIB incorpore toutes les dimensions de ce qui fait la croissance, l'état du pays. Si ce n'est pas le cas, ils doivent établir une liste des thèmes qui ne sont pas reflétés par le PIB. Puis, ceux-ci doivent collectivement hiérarchiser ces thématiques afin de voir quelle dynamique naît dans chaque groupe : quels

¹⁰⁴⁷ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit.*

¹⁰⁴⁸ Entretien avec Florence Jany-Catrice le 12 avril 2018, *op. cit.*

¹⁰⁴⁹ Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

¹⁰⁵⁰ Ce résultat fait lointainement écho à la démarche entreprise dans le Nord-Pas-de-Calais. *cf.* chapitre 5.

sont les thèmes qui recueillent le plus de soutien, ou le moins. Enfin, les animateurs testent auprès des citoyens les quatorze thématiques évoquées lors de la première réunion du groupe de personnalités qualifiées. Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur : « Il n'y avait généralement pas de désaccord. C'était important pour nous de savoir s'il y avait des thèmes qu'ils rejetaient ». Cette première phase est donc « très ouverte » et permet de créer une dynamique collective parmi les citoyens « sans préempter leur pensée sur ces thèmes-là, sans qu'ils aient été préparés ou prévenus¹⁰⁵¹ ». Un animateur professionnel se charge d'encadrer la discussion : celui-ci n'est membre ni de France Stratégie, ni du CESE.

Durant la deuxième phase de chaque « focus group », le but consiste à produire des indicateurs. « Plus directive », cette phase voit l'intervention de membres de France Stratégie, présentés comme des « experts »¹⁰⁵². Il est demandé aux participants de réfléchir à deux ou trois thèmes imposés et d'imaginer quels pourraient être les indicateurs qui les incarneraient le mieux, étant entendu qu'il n'y aurait qu'un indicateur pour chaque thématique. Il s'agissait « de trouver l'indicateur qui incorpore le plus de dimensions, qui est le plus parlant ». Notre interlocuteur d'expliquer ensuite :

Soit les indicateurs avaient déjà émergé, soit on leur proposait des indicateurs qui avaient été discutés pour voir s'ils comprenaient ce qu'ils voulaient dire. On avait un grand souci que le grand public comprenne sans qu'il y ait trop d'explications. Un souci médiatique que cela percut¹⁰⁵³.

Ce verbatim illustre la conception de notre interlocuteur selon laquelle certains indicateurs seraient plus à même de refléter une thématique donnée. Le processus est ici imaginé comme une procédure de test, et non comme une manière de faire émerger spontanément de nouveaux indicateurs. Il s'agit donc ici plus de s'assurer que les indicateurs sont bien compréhensibles par le public et percutants d'un point de vue médiatique, que de « révéler les préférences » de chaque panel en matière d'information chiffrée. En cela l'exercice se distingue de celui des sondages.

Pour autant, la démarche convainc les organisateurs qu'une forme de spontanéité guide le choix des citoyens prenant part aux panels vers certains indicateurs en particulier, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

On leur disait : on a besoin de savoir comment évolue l'état de santé des Français, quel est pour vous le meilleur indicateur ? On a essayé d'intervenir le moins possible. Par exemple sur le thème de la santé

¹⁰⁵¹ Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

¹⁰⁵² *Idem.*

¹⁰⁵³ *Ibidem.*

cela commençait par : on pourrait prendre le nombre de gens qui ont des maladies comme le cancer. Et bon, en se répondant eux-mêmes, au bout d'une demi-heure, ils étaient tombés sur l'espérance de vie en bonne santé. Et c'est assez sidérant de voir qu'à chaque fois la concertation de personnes lambda, pour aller vite, débouchait sur à peu près les mêmes indicateurs¹⁰⁵⁴.

Ici notre interlocuteur du CESE a le même ressenti que celui de France Stratégie : les citoyens parviennent très rapidement à un consensus et celui-ci recoupe souvent des indicateurs statistiques déjà existants, tels que l'espérance de vie en bonne santé.

Par ailleurs, trois caractéristiques techniques spécifiques à ces panels méritent d'être soulevées, qui contribuent à renforcer la dimension contraignante et limitative du cadre imposé par les organisateurs. Premièrement, la délibération au sein de chaque panel avait une borne temporelle stricte de quatre heures. Dès lors, le groupe rassemblé disposait de peu de temps pour élaborer une position originale qui lui soit propre. Deuxièmement, les séances n'étaient pas reconduites dans le temps, ce qui implique que les participants n'avaient pas l'occasion de changer d'avis, d'amender leur position, ou simplement le temps de digérer les informations obtenues lors de la première — et unique — séance. Enfin, seuls trois thèmes étaient abordés au sein de chaque panel, ce qui implique une division du travail de réflexion entre groupes qui sape l'homogénéité de l'échantillon constitué : peut-être qu'un second panel composé d'autres individus, ou dans une autre ville, aurait produit un résultat tout à fait différent sur la thématique de la santé et n'aurait pas retenu l'espérance de vie en bonne santé comme indicateur.

De surcroît, certaines thématiques émanant des panels sont d'emblée considérées par les organisateurs comme des « dérapages »¹⁰⁵⁵ : ainsi de la proposition d'intégrer une thématique relative à la « sécurité ». Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur de France Stratégie :

Il se trouve que les thèmes de la défense et de la culture revenaient régulièrement. [...] Quand je dis défense c'est plutôt sécurité. À Lille notamment, il y avait deux ou trois personnes qui disaient qu'on mesure la richesse d'un pays à sa puissance militaire, en gros. Et quand on leur disait : d'accord, mais cela c'est la dimension géopolitique, en creusant ils disaient que c'était un *asset*, un actif^{1056, 1057}.

¹⁰⁵⁴ Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

¹⁰⁵⁵ Le terme est employé par notre interlocuteur au CESE. Entretien réalisé le 5 décembre 2017.

¹⁰⁵⁶ Cette remarque fait naître durant l'entretien une discussion au sujet du travail de François Fourquet sur les comptes nationaux. *cf.* Fourquet 1980, *op. cit.* chapitre 1.

¹⁰⁵⁷ Chef de département, *ibid.*

Cette conception est écartée par les organisateurs, avec pour justification que le classement des thématiques au sein de chaque panel ne leur accordait qu'une place secondaire.

À la fin de la première phase et de la deuxième phase, on demandait à chacun de classer [les thématiques] et après on faisait un classement du groupe. Bon, la défense et la culture n'arrivaient jamais en tête¹⁰⁵⁸.

Une seconde justification est mobilisée : le contexte national au lendemain des attentats de 2015 surdéterminerait l'inquiétude des personnes relatives à la sécurité et à la défense, comme nous l'explique notre interlocuteur :

Et alors post attentats peut être que les choses auraient été encore plus marquées¹⁰⁵⁹.

Un troisième élément plus théorique est formulé par l'organisateur de France Stratégie, qui vient justifier le choix d'écartier cette thématique. Il cherche à se remémorer les échanges tenus par les citoyens durant les panels et à reconstituer leurs raisonnements. Est notamment exprimée l'idée que le bon niveau d'un indicateur de sécurité découlerait de la maximisation des autres indicateurs :

Probablement, certains jugeaient que la sécurité découlait d'un bien-être matériel. En même temps, elle pouvait découler d'un sentiment de confiance, et donc de justice, et donc c'était finalement un produit, je dirais d'un état positif de la société¹⁰⁶⁰.

Enfin, un quatrième élément, peut-être le plus efficace de tous, est proposé pour justifier ce choix :

Par ailleurs c'est vrai que dans le groupe [de personnalités qualifiées] les questions de sécurité n'avaient beaucoup de soutiens¹⁰⁶¹.

Le cadrage des panels par les organisateurs implique donc de leur part des arbitrages, notamment pour départager certaines thématiques concurrentes. Fondamentalement, le moteur de ces arbitrages reste « l'impératif » de réduire la liste des thématiques et des indicateurs à dix¹⁰⁶². Il n'était pas prévu que les citoyens en ajoutent de nouveaux et les suggestions formulées dans le cadre des panels ont été écartées (thématiques de la « sécurité » et de la « culture »).

¹⁰⁵⁸ Chef de département à France stratégie, *op. cit.*

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*

¹⁰⁶¹ *Ibidem.*

¹⁰⁶² Ajoutons que l'enjeu militaire s'éloigne nettement du domaine de compétences de l'organisme.

Deux éléments ressortent notamment des panels, comme me l'expliquent mes interlocuteurs lorsque je leur demande comment ils en ont intégré les résultats. D'une part, la préférence d'un indicateur de « masse » plutôt qu'un indicateur interdécile (D9/D1) pour mesurer les inégalités, et d'autre part, une préférence marquée pour l'indicateur d'espérance de vie en bonne santé, plutôt qu'un indicateur simple d'espérance de vie.

Les panels citoyens se présentent donc comme un groupe dont les échanges sont cadrés par les organisateurs de la concertation. Une relative délibération émerge, et les opinions émises par les citoyens sont réutilisées au sein du groupe de concertation. Néanmoins, les panels font l'objet d'un cadrage important : les thématiques sont imposées et un tri est effectué dans les réponses des citoyens. De surcroît, les échanges ne sont pas suffisamment suivis pour que les indicateurs dans leur ensemble fassent l'objet d'une appropriation approfondie par les participants. Ces problématiques d'encadrement se retrouvent également dans le cas du groupe des personnalités qualifiées, dont les prises de position contrastées demandent un effort de régulation important aux organisateurs.

2° Encadrer le débat au sein du groupe des personnalités qualifiées et réguler les prises de parole

Une fois établie la base de discussion au sein du groupe des représentants de la société civile organisée, restait à concilier les points de vue des différents acteurs représentés. Cette démarche nous est présentée par notre interlocuteur comme caractéristique du travail quotidien au CESE. Il s'agissait d'abord de trouver un terrain d'entente entre des acteurs incarnant des positions et intérêts variés. L'exercice en lui-même est complexe, compte tenu de la limite imposée de dix indicateurs. Mais des solutions pratiques existent pour pallier cette difficulté, ainsi que me l'explique le représentant du CESE, habitué à de tels débats :

À l'issue de cette première phase de concertation, on avait une dizaine d'indicateurs, pas complètement tranchés, et beaucoup d'indicateurs secondaires. Les indicateurs secondaires ont une grande vertu, ils permettent de ne mécontenter personne¹⁰⁶³.

La statisticienne en charge des aspects techniques liés à la concertation, par ailleurs familière de ce genre de procédures, abonde dans le même sens :

¹⁰⁶³ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit.*

Quand vous partez en vous disant : j'en veux dix... Il faut sacrément bien savoir manager sa réunion pour ne fâcher personne. En général la porte de sortie c'est : je mets des *headlines*¹⁰⁶⁴, j'en rajoute d'autres, j'en mets en pouponnière^{1065, 1066}

Si la plupart des conseillers du CESE sont habitués aux concertations de ce type et acceptent l'idée de la recherche de consensus, la démarche peut légitimement décevoir certains participants. Les « généralistes » ayant travaillé sur les indicateurs alternatifs, qui voient dans cette rencontre un *momentum* propice à la publicisation des indicateurs, auraient tous préféré un dialogue plus approfondi sur la question. Ainsi que nous le raconte notre interlocutrice de l'INSEE :

Sur les Nouveaux Indicateurs de Richesse Patrick Viveret a participé au groupe, donc je pense qu'il doit avoir son avis sur là-dessus. Il a sans doute considéré qu'on avait bâclé le truc, cela a été très vite. Il avait envie de discuter beaucoup plus. Ils ont été très frustrés. Même Florence Jany-Catrice y était, elle a dû trouver ça nul. En tout cas pas suffisant¹⁰⁶⁷.

De leur côté, les conseillers du CESE n'étaient pas nécessairement familiers de telles prises de position, et ont pu se sentir débordés par la forme prise par la concertation, ainsi que me l'explique une interlocutrice du CESE :

Les conseillers, ils étaient un peu débordés par tous ces universitaires, voilà. Il y avait des gens qui parlaient très fort. Au CESE ils travaillent ensemble pendant toute la mandature. Dans chaque section il y a un ou deux représentants de chaque groupe et ils ont des échanges toujours polis même s'ils ne pensent pas du tout pareil. Ils travaillent toute l'année ensemble donc ils ont appris à s'écouter, à avoir des relations courtoises quoi. Et là y avait un peu de tout dans cette commission. Avec des gens qui avaient l'impression qu'on les entendait pas du tout donc qui s'exprimaient fort, donc les pauvres conseillers ils étaient un peu débordés au début¹⁰⁶⁸.

La diversité des profils des participants au groupe de concertation rend le dialogue complexe : tous n'investissent pas les mêmes espoirs dans une telle démarche. Les universitaires en faveur des indicateurs alternatifs considèrent que la concertation est de trop faible ampleur et d'un niveau de détail insuffisant, tandis que les représentants de la société civile entendent défendre les intérêts qu'ils représentent. Dès lors, les conseillers du CESE sont « un peu débordés au début ».

¹⁰⁶⁴ Dans les tableaux proposés, les indicateurs ne sont pas tous mis sur le même plan. Les indicateurs secondaires ou tertiaires sont considérés comme informatifs, mais moins généraux et sont placés dans des colonnes supplémentaires. Ils permettent de satisfaire les participants sans pour autant noyer le message principal contenu dans les indicateurs de premier plan, les *headlines*.

¹⁰⁶⁵ L'expression désigne le fait de proposer dans un tableau des indicateurs qui ne sont pas renseignés à ce jour, faute d'une stabilisation de leur taxonomie, ou d'un manque de données collectées.

¹⁰⁶⁶ Entretien avec Claire Plateau, administratrice de l'INSEE, Malakoff, le 18 décembre 2017.

¹⁰⁶⁷ *Ibid.*

¹⁰⁶⁸ Entretien avec Carla Saglietti, *op.cit.*

En effet, outre cette première difficulté qui consiste à ménager les intérêts des diverses organisations représentées dans la commission de concertation, s'ajoute la nécessité de réguler un débat au sein duquel l'expertise est inégalement répartie et les prises de parole canalisées par certains acteurs. Lorsque je lui demande quelles étaient les interventions « saillantes », Philippe Le Clézio me répond :

Il y avait évidemment les gens de FAIR. Dominique Méda, les deux économistes du nord, Florence Jany-Catrice et Jean Gadrey. C'étaient ces trois-là qui étaient le plus là. Après surtout la CGT et la CFDT, mais parce qu'on était aussi impliqués par ailleurs, notamment dans le CNIS, donc la question des indicateurs en général nous était un peu familière. [C] » étaient des gens qui étaient représentés au CESE avant donc on était... on avait déjà eu l'expérience de la SNDD¹⁰⁶⁹.

Les interventions les plus remarquées et récurrentes sont donc celles des membres du FAIR, ainsi que celles des représentants de syndicats, par ailleurs présents au CNIS et déjà familiers de la démarche pour avoir participé à la SNDD.

D'autres facteurs que la seule expertise expliquent la prise de parole au sein du groupe et donc la plus ou moins grande « représentation » des intérêts portés par les interlocuteurs. Philippe Le Clézio en identifie plusieurs et notamment « la personnalité [de la personne qui prend la parole], [...] le nombre d'adhérents ou même [le] poids [de l'organisation représentée] dans le débat public¹⁰⁷⁰ ». Il donne l'exemple d'un représentant des départements d'outre-mer au CESE qui s'était battu pendant les quatre réunions du groupe de concertation pour obtenir un indicateur sur « la mer ». Ainsi qu'il nous l'explique :

C'est quelque chose de très préoccupant pour les personnes d'outre-mer, à la fois pour des questions de réchauffement climatique et de pollution. Mais en même temps, on n'était pas fichu de trouver un indicateur qui rende compte de l'état de la mer. Donc ça a créé quelques polémiques¹⁰⁷¹.

Certains acteurs sont mobilisés en faveur d'intérêts spécifiques à la position qu'ils représentent au sein du groupe de concertation.

Par ailleurs, dans le cadre d'un tel débat, l'insistance des organisations de « pur lobbying » telles que les *think tanks* a été payante également. Un personnage se détache du lot : Alexandre Jost¹⁰⁷². À la tête de la Fabrique Spinoza, une organisation se donnant pour

¹⁰⁶⁹ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit.*

¹⁰⁷⁰ *Ibid.*

¹⁰⁷¹ *Ibidem.*

¹⁰⁷² Ancien élève de Central-Supélec, ingénieur de formation, diplômé de Berkeley, Alexandre Jost commence sa carrière comme consultant, avant de rejoindre le secteur associatif (SOS). Il est correspondant français de l'OCDE pour le projet *Wikiprogress* sur la mesure du bien-être sociétal, participe à une commission de l'ONU sur le BNB du Bhoutan, et participe également à la commission Attali sur « l'économie positive » dans le cadre de

mission de diffuser dans l'action publique l'idée d'une réorientation des politiques publiques vers l'objectif du « bonheur », il est parvenu à l'occasion de la commission de concertation à imposer l'usage de l'indicateur de « satisfaction dans la vie ». Cet indicateur « subjectif » agrège dix indicateurs obtenus par sondage. Si les « puristes statisticiens » ou encore le FAIR s'y opposent¹⁰⁷³, il obtient les faveurs du reste des participants et finit par être sélectionné « par manque d'opposition »¹⁰⁷⁴. Le fait que le rapport Stiglitz mentionne l'existence de tels indicateurs a également joué en sa faveur.

Plusieurs facteurs contribuent donc à l'inégale distribution des prises de parole et à l'influence relative des divers participants au groupe des « personnalités qualifiées ». Outre le charisme de chacun, la familiarité des porteurs de causes spécifiques avec la question de la quantification joue en leur faveur (notamment les associations d'aide telles que les Secours catholique et populaire, mais également les associations environnementales qui avaient déjà participé aux concertations sur les indicateurs de développement durable). L'expertise des « généralistes », économistes ou statisticiens, facilite leurs prises de parole et de position, sans pour autant favoriser tel ou tel indicateur, puisqu'ils embrassent la cause des indicateurs alternatifs tout entière. Enfin, le volontarisme des lobbyistes et représentants de *think tanks* joue également un rôle important. Ces différents facteurs expliquent donc la plus ou plus grande représentation des intérêts des acteurs représentés au sein du groupe. Néanmoins, la conversion de ces intérêts en indicateurs résulte d'un complexe enchevêtrement d'enjeux techniques et partisans, qui suscitent des débats nourris.

3° Un enchevêtrement de controverses techniques et d'intérêts partisans

Plutôt que de détailler les prises de position de chacun des acteurs de la concertation, le tableau suivant propose une lecture synoptique de celles-ci. Chaque ligne concerne une thématique donnée qui a été mise en discussion durant la concertation. Chaque colonne met en évidence quels acteurs se sont mobilisés sur chaque thématique, les débats suscités par la

laquelle il rencontre notamment Florent Guyot (qui intervient plus tard dans le processus de production du tableau de bord français de nouveaux indicateurs). Il fonde en 2011 la Fondation Spinoza, un *think tank* se donnant pour objectif de « placer le bonheur au cœur des débats de notre société ».

¹⁰⁷³ Sur la résistance des membres du FAIR aux indicateurs subjectifs, voir le chapitre 3.

¹⁰⁷⁴ Philippe Le Clézio, *op. cit.*

recherche d'un indicateur correspondant, ainsi que l'indicateur finalement retenu à l'issue de la concertation par le groupe des personnalités qualifiées.

Tableau n° 7.5 : les débats et leur résolution durant la concertation

Thématique concernée	Acteurs mobilisés	Débats suscités	Indicateur retenu par la commission de concertation
Éducation		Tranches d'âge, Niveau de diplôme	Indicateur d'exclusion : personnes sorties du système scolaire, sans emploi ni formation
Chômage	Syndicats	Indicateur déjà abondamment commenté ; limite d'âge	Taux d'emploi
Mers	Représentant des Outre-Mers	Pas d'indicateur sur le sujet, malgré les phénomènes de réchauffement climatique, de pollution...	Aucun
Fécondité	UNAF ¹⁰⁷⁵	Légitimité d'un indicateur phare	Le taux de fécondité comme indicateur de contexte
Espérance de vie	« Demande forte » en faveur de l'espérance de vie en bonne santé	L'espérance de vie en bonne santé repose sur des critères subjectifs, un questionnaire	Espérance de vie en bonne santé
Bien être subjectif	Fabrique Spinoza ; écho positif auprès du groupe des personnalités qualifiées	Indicateur subjectif — agrégat de dix indicateurs conçus à partir de questionnaires	Indice de satisfaction dans la vie
Émissions de gaz à effets de serre.	« Consensus » sur la préférence pour l'Empreinte Carbone plutôt qu'un indicateur d'émissions	Calcul de l'empreinte des produits importés ; Périodicité de l'indicateur — à l'époque tous les cinq ans environ	Empreinte Carbone
Biodiversité	Associations environnementales ; Ligue Protectrice des Oiseaux ; FNSEA ¹⁰⁷⁶	Débat entre indices d'artificialisation des sols et d'abondance des oiseaux	Les deux indicateurs sont retenus par le groupe des personnalités qualifiées

Source : tableau réalisé par l'auteur

¹⁰⁷⁵ Union Nationale des Associations Familiales.

¹⁰⁷⁶ Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles. Majoritaire dans le milieu agricole, ce regroupement syndical est réputé être conservateur.

Une grande variété de thématiques sont abordées dans le cadre de la concertation, qui correspondent aux intérêts défendus par les diverses organisations de la société civile représentées. Les débats se soldent par le choix d'un ou plusieurs indicateurs (par exemple deux indicateurs de biodiversité), et plusieurs grandeurs sont sélectionnées, mais placées dans des colonnes supplémentaires, comme indicateurs secondaires ou comme indicateurs de contexte (par exemple le taux de fécondité).

Le cas de la recherche d'un proxy de biodiversité est intéressant pour saisir la juxtaposition de divergences liées à l'opposition de groupes d'intérêts et de controverses d'ordre scientifique. Ainsi que nous l'explique Claire Plateau :

L'empreinte carbone et puis les émissions de gaz à effet de serre, ce sont des informations que tout le monde doit avoir en tête, me semble-t-il. L'artificialisation aussi. Mais y a de grands débats dans les choix. Sur l'artificialisation je ne sais pas si vous avez entendu : il y avait l'artificialisation ou la biodiversité des oiseaux. Alors l'artificialisation était plus soutenue par la FNSEA¹⁰⁷⁷ et les autres par tous ceux qui sont plus intéressés par la biodiversité¹⁰⁷⁸.

Néanmoins, ce dissensus entre FNSEA et associations environnementales se double d'une incertitude d'ordre technique et scientifique sur la mesure et sa lisibilité, qui décide l'experte statisticienne en faveur de l'artificialisation :

Je suis plus du côté économique donc je connais moins l'environnement. Vu de l'extérieur j'aurais plutôt eu tendance à dire oui, l'artificialisation me semble plus facile à comprendre que les oiseaux parce que quand on veut comparer d'un pays à un autre ce ne sont pas les mêmes espèces, c'est très compliqué techniquement en fait. Et puis selon les espèces d'oiseaux, j'avais regardé les courbes — moi je ne connaissais pas grand-chose — les oiseaux des villes je crois qu'ils se portent de mieux en mieux, tandis que les oiseaux des campagnes... le message n'est pas simple !¹⁰⁷⁹

Si les organisateurs ne tranchent pas en faveur de l'un ou l'autre indicateur à ce stade de la concertation, il semble clair que l'incertitude qu'ils affichent quant à la qualité de la mesure les encourage plutôt à privilégier l'indicateur d'artificialisation. On peut faire l'hypothèse qu'il en ira de même pour le gouvernement lorsqu'il tranchera en faveur de ce dernier (*cf infra*). L'absence de consensus expert, ou « scientifique » a donc un poids important dans les arbitrages réalisés. Ainsi que nous le confirme notre interlocuteur à France Stratégie :

Les spécialistes n'étaient pas d'accord. Même les spécialistes de la biodiversité n'étaient pas d'accord entre eux. C'est un débat scientifique non tranché. Il y a des arguments dans un sens, dans un autre. En

¹⁰⁷⁷ Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles.

¹⁰⁷⁸ Entretien avec Claire Plateau, *op. cit.*

¹⁰⁷⁹ *Ibid.*

gros l'argument c'est que l'artificialisation des sols c'est un truc qu'on mesure bien et qui est stable dans le temps. Les oiseaux, c'était une association avec des bénévoles qui viennent faire des relevés. Ils disent oui on sait faire cela... Mais bon¹⁰⁸⁰.

À l'arbitrage entre des prises de position et intérêts concurrents incarnés par les différents participants à la concertation s'ajoutent donc des enjeux techniques de mesure. Plusieurs éléments de controverse scientifique viennent complexifier le choix des indicateurs.

L'encadrement des différents groupes chargés de délibérer laisse donc une place importante aux arbitrages des organisateurs de la concertation. Les panels citoyens se voient accorder peu de temps pour s'appropriier les indicateurs. Les résultats de leurs délibérations sont utilisés par France Stratégie et le CESE, mais de manière ponctuelle. Ils servent notamment à dénouer certains débats au sein du second groupe délibérant, celui des représentants de la société civile organisée. La régulation des prises de parole occupe une place significative dans le processus d'encadrement et certains participants parviennent à imprimer la marque des intérêts qu'ils défendent sur le résultat final. Certains indicateurs font l'objet de débats nourris qui mêlent dimensions politiques et enjeux proprement techniques et scientifiques. Les arbitrages sur le tableau de bord répondent donc à une double recherche de légitimité, à la fois technique et politique.

C — Arbitrer sur le contenu du tableau de bord : légitimité technique et légitimité politique

Les sondages, puis les délibérations au sein des panels et au sein du groupe de concertation viennent alimenter le contenu d'un tableau de bord. Celui-ci est ensuite amendé en fonction d'une exigence de qualité statistique des indicateurs (1) et de communicabilité de ceux-ci — ce second impératif primant sur le premier, et opposant deux types d'experts aux exigences contradictoires (2). France Stratégie et le CESE réalisent enfin un travail d'arbitrage final puis soumettent une résolution au vote des membres du CESE, qui l'adoptent largement, achevant ainsi le processus de légitimation politique du tableau de bord (3).

¹⁰⁸⁰ Chef de département à France Stratégie, *op. cit.*

1° Des exigences techniques se juxtaposent à la délibération

Outre le fait de devoir concilier des intérêts divergents, composer avec une expertise inégalement distribuée et réguler des prises de paroles asymétriques, les organisateurs doivent également faire montre d'une certaine exigence quant à la qualité propre des indicateurs qui ressortent de la concertation. Autrement dit, au premier principe de légitimité par la représentation démocratique s'ajoute un second principe de légitimité technique : obtenir un indicateur bien construit. On retrouve les deux principes qui correspondent à la « Cité civique » et à la « Cité industrielle » (Boltanski et Thévenot 1991) : les indicateurs sélectionnés doivent donner un juste reflet de « l'intérêt général », mais ils doivent également être « efficaces ».

Officiellement, plusieurs exigences sont formulées d'emblée par le CESE et France Stratégie, qui sont relayées par les statisticiens de l'INSEE. Tout d'abord, les indicateurs doivent pouvoir faire l'objet d'une représentation graphique qui permette à la fois de rendre compte de leur évolution en France et de réaliser des comparaisons européennes. De ce point de vue, ils doivent donc permettre une comparaison diachronique (évolution dans le temps) et synchronique (comparaison internationale). Une deuxième exigence est clairement formulée concernant la stabilité des indicateurs dans le temps, leur absence de volatilité : les valeurs contenues dans le tableau de bord ne devaient pas pouvoir subir des décrochages ininterprétables d'une année sur l'autre, afin de conserver une forme de lisibilité et de faciliter l'évaluation de l'impact des politiques publiques sur les indicateurs. Troisièmement, une volonté d'accessibilité de l'information ainsi mise en valeur est affichée : France Stratégie et le CESE font la demande qu'un site dédié aux indicateurs soit mis à disposition. Par ailleurs, il est explicitement demandé qu'un soin particulier soit apporté à la présentation visuelle du tableau de bord afin que les indicateurs puissent toucher un public large. Globalement, l'idée prévaut que les indicateurs doivent être immédiatement compréhensibles par des « profanes » de la statistique.

D'autres formes d'exigences sont formulées implicitement. Ainsi, nos interlocuteurs du CESE comme de France Stratégie semblent d'emblée très réticents à l'usage d'indicateurs « subjectifs », craignant d'obtenir des résultats « presque aléatoire[s] dans certains cas »¹⁰⁸¹.

Encadré n° 7.4 : Indicateurs « subjectifs » et « objectifs »

Les interlocuteurs de l'INSEE auxquels nous avons eu à faire exprimaient une forte réticence à l'endroit des indicateurs dits « subjectifs », dénomination qui recouvraient chez eux les indicateurs obtenus à partir d'enquête où il était demandé aux répondants de s'exprimer sur leur ressenti au sujet d'une situation donnée, comme par exemple leur « satisfaction dans la vie ». À l'opposé, Éva Sas par exemple insistait sur la pertinence de tels indicateurs pour les politiques publiques, qui devaient intégrer cette dimension subjective pour refléter le ressenti des citoyens et ainsi gagner en légitimité politique. L'usage devient problématique dès lors que des impératifs politiques et scientifiques se trouvent mêlés, comme c'est ici le cas.

Par ailleurs, les catégories « objectif » et « subjectif » font régulièrement l'objet d'une confusion de la part de nos interlocuteurs. Dans le questionnaire de France Stratégie mentionné plus haut, une question interroge les répondants sur leur préférence pour des « indicateurs objectifs » ou pour des « enquêtes ». Pourtant, la quasi-totalité des indicateurs produits par l'INSEE le sont à la suite d'enquêtes. Il est probable qu'implicitement, le caractère potentiellement qualitatif d'une enquête soit ici considéré, à tort, comme relevant de la subjectivité. Les chiffres ne suffisent en aucun cas à « produire » quelque forme d'objectivité que ce soit (Desrosières 2008). Ils sont le produit de comptages et de généralisations statistiques qui impliquent au préalable la construction de taxonomies qui impliquent des choix « subjectifs » de la part des statisticiens. De ce point de vue, la distinction entre objectif et subjectif n'est pertinente que dès lors qu'elle est mobilisée pour désigner les effets de la construction de l'indicateur sur son évolution (la perception d'une situation comme subjectivement bonne ou mauvaise peut varier indépendamment de ce que révèlent des indicateurs sur le statut « objectif » des personnes qui s'expriment).

Le tableau suivant récapitule les nombreuses remarques d'ordre technique formulées par notre interlocutrice principale à l'INSEE concernant les différents indicateurs.

¹⁰⁸¹ Entretien avec Philippe Le Clézio *op. cit.*

Tableau n° 7.6 : Commentaire technique sur les difficultés posées par les indicateurs

Indicateurs	Problèmes techniques posés
Artificialisation des sols et biodiversité des espèces d'oiseaux	Difficultés à comprendre la superposition des courbes de biodiversité des oiseaux. Au contraire l'artificialisation repose sur un indicateur synthétique unique.
Investissement	Insistance de France Stratégie sur cet indicateur, qui n'a « pas de sens statistique » ¹⁰⁸² . Finalement les dépenses de R&D sont proposées à la place.
Chômage et Emploi	Question de l'allongement de la durée en emploi, et donc du départ à la retraite.
Satisfaction dans la vie	Indicateur subjectif. Notre interlocutrice est contre, car il ne « permet pas de dire grand-chose » ¹⁰⁸³ . Peu d'évolutions dans le temps.
Pauvreté en conditions de vie	Indicateur subjectif, qui tend à s'améliorer lorsque la situation empire « objectivement ».
Sorties précoces du système scolaire	Pas de comparabilité internationale ; plusieurs ruptures de série quelques années auparavant.
Dispersion des revenus	Difficulté à ventiler par déciles ; mesure insuffisante aux deux extrémités de la distribution ; forte volatilité, difficilement interprétable.
Empreinte carbone	Problème lié à la mesure de l'empreinte des biens importés ; faible sensibilité à la conjoncture.

Source : tableau réalisé par l'auteur

Trois facteurs principaux ressortent de notre entretien avec Claire Plateau, qui montre sur quels points s'exerce principalement la critique de la statisticienne. Tout d'abord, notre interlocutrice rejoint la réticence des organisateurs concernant les indicateurs subjectifs. Elle constate que de tels indicateurs sont « à la mode », mais considère qu'on ne peut « pas en dire grand-chose ». L'accent est plutôt mis sur la question de la significativité et de l'interprétation des chiffres. De fait, les comparaisons diachroniques comme synchroniques des indicateurs subjectifs posent la question de l'homogénéité des réponses et de la construction des questionnaires.

Le second facteur qui se dégage nettement du discours de notre interlocutrice est la réticence à manipuler des indicateurs issus de traitements des données non parfaitement

¹⁰⁸² Entretien avec Claire Plateau, *op. cit.*

¹⁰⁸³ *Ibid.*

maîtrisés à ce jour. Par exemple, concernant la question de la mesure des déciles d'inégalités de richesse, la statisticienne affirme qu'il s'agit d'une impossibilité d'ordre technique.

Claire Plateau : Pour la dispersion des revenus, on a pris les quintiles parce qu'on ne peut pas faire mieux. Certains auraient voulu faire plus, mais on ne peut pas, parce que ce n'est pas comparable.

Félicien Pagnon : C'est une question de...

Claire Plateau : De mesure. Si on met les très hauts revenus, ça n'a pas beaucoup de sens, ça bouge. On ne peut pas interpréter parce que ce sont des problèmes de mesure¹⁰⁸⁴.

Ici encore donc, la question de l'interprétation possible prime. La difficulté technique concernant les indicateurs d'inégalités réside dans la décomposition des niveaux de revenus : une trop forte décomposition isole un groupe de revenu supérieur dont les évolutions sont rapides et complexes à interpréter, selon la statisticienne.

La même inquiétude est exprimée au sujet des indicateurs de biodiversité des oiseaux. La question du comptage, qui laisse également des zones d'ombre en termes de méthode de constitution des données (des bénévoles de la LPO réalisent les comptages et font remonter les chiffres à l'association), rejoint celle de la lisibilité. Plusieurs courbes se superposent qui reflètent l'abondance des oiseaux de ville et des campagnes. La statisticienne exprime une réticence face à un indicateur qui ne lui semble pas aisément lisible.

Notre interlocutrice met également en avant un troisième facteur : la comparabilité internationale des indicateurs. Pour le taux de décrochage scolaire par exemple, les taxonomies qui varient d'un pays à l'autre : les données ne sont pas renseignées dans un grand nombre de pays européens¹⁰⁸⁵.

Un dernier facteur entre en ligne de compte d'après notre interlocutrice, souvent évoqué lors de nos entretiens avec des statisticiens (notamment à l'OCDE) : la question de la sensibilité des indicateurs à la conjoncture. Ainsi, les variations de l'indicateur d'inégalités de revenu décomposées en déciles peuvent être très importantes d'une année sur l'autre et complexifier l'interprétation des résultats : l'indicateur est trop sensible, ou volatil. À l'inverse, un indicateur comme l'indice agrégé de satisfaction dans la vie proposé dans le

¹⁰⁸⁴ Entretien avec Claire Plateau, *op. cit.*

¹⁰⁸⁵ Sur la variation entre pays des taxonomies et des modes de calcul d'indicateurs, voir Mügge 2020. Certains indicateurs parfois identiques font l'objet de modes de calcul différents selon les pays, qui ne renseignent dès lors pas nécessairement les mêmes niveaux dans les grandeurs mesurées.

cadre de la concertation présente une stabilité dans le temps qui limite les interprétations qui peuvent en être faites : l'indicateur est trop peu sensible à la conjoncture.

Ces différents facteurs jouent donc un rôle non négligeable dans le cadre de la concertation et sont invoqués durant les débats, généralement par Claire Plateau, mais également par d'autres participants très au fait du mode de calcul des indicateurs, telle Florence Jany-Catrice. Néanmoins, ces dimensions techniques s'effacent parfois au profit de dimensions plus opérationnelles, liées à la communicabilité des indicateurs. Différents profils d'experts s'opposent sur le sujet.

2° Le clivage entre statisticiens et économistes, ou quand le signal qu'envoient les indicateurs prime sur leur définition technique

Les commentaires d'ordre technique semblent n'avoir un poids que secondaire dans la concertation. En effet, la sensibilité à la robustesse scientifique des indicateurs semble assez inégalement distribuée entre les organisateurs. Ainsi que nous l'explique Carla Saglietti, les débats autour du taux d'activité, pourtant qualifiés par Claire Plateau de « question sensible », n'ont pas la même importance aux yeux de plusieurs membres de France Stratégie, à en croire notre interlocutrice du CESE, elle aussi passée par l'INSEE auparavant. Ainsi, elle nous raconte la scène suivante :

Je vais vous faire rire. Claire Plateau, elle est très sérieuse [...]. Et donc un jour, je sais plus ce qu'ils avaient... ils [(les membres de la concertation)] avaient modifié la définition du taux d'activité. Et moi je dis « mais attendez le taux d'activité il y a une définition, vous ne pouvez pas la changer ». Et on me répond, « il n'y a que les statisticiens qui la connaissent ». Et là j'étais complètement effondrée. Et je demande à Claire Plateau, qui est vraiment quelqu'un d'hyper sérieux, compétent, enfin c'est la scientifique quoi, ce n'est pas le même genre. Et je lui dis tu crois qu'il fait ça pour quoi ?... Parce que finalement ça aurait pu être un indicateur plus favorable ce qu'il voulait faire... Et elle me dit, peut-être qu'il s'en fiche, il sait pas ou il s'en fiche. Donc si vous voulez, y avait un peu... c'était un peu la limite de France Stratégie — avec des gens compétents, des travaux intéressants, mais qui à l'époque...¹⁰⁸⁶

On le voit donc ici, la question de l'expertise ne se limite pas à la détention d'une forme de savoir technique conférant une autorité durant la procédure de concertation. Une ligne de clivage portant précisément sur les compétences statistiques traverse les organisateurs du

¹⁰⁸⁶ Entretien avec Carla Saglietti, *op. cit.*

processus. Elle est d'ailleurs ressentie par nos interlocuteurs. Notre interlocutrice du CESE poursuit :

Mais je vous dis à l'INSEE on n'est pas... les statisticiens sont des contemplatifs, il faut bien voir les choses. Et donc ce ne sont pas les jeunes polytechniciens qui veulent faire carrière. S'ils le veulent, ils partent à Bercy, puis vont dans les cabinets. Mais c'est une petite minorité. Ceux qui veulent faire carrière à l'INSEE, ce ne sont pas des super ambitieux, ce sont des gens qui ont envie de faire un travail qui les intéresse¹⁰⁸⁷.

Outre les perceptions des organisateurs de la concertation issus de l'INSEE, ces verbatims nous renseignent sur la confrontation de deux types « d'experts » dans le cadre de ce processus. D'une part, les acteurs ayant en commun d'être passés par l'INSEE et disposant donc de fortes compétences statistiques mettent pour leur part l'accent sur la qualité du traitement des données, ainsi que sur la robustesse et la lisibilité des indicateurs. D'autre part, les acteurs plus opérationnels, focalisés sur le fait de mener la démarche à terme et de concilier les intérêts des parties prenantes à la concertation, privilégient quant à eux le caractère communicant des indicateurs et insistent davantage sur le signal qu'ils envoient. Parmi eux, le représentant de France Stratégie a un profil d'économiste, qui peut expliquer qu'il mobilise ces catégories, mais tel n'est pas le cas du représentant du CESE (ingénieur et syndicaliste). Fondamentalement, la ligne de clivage au sein de ce petit groupe d'experts semble relever plus encore de la division du travail entre acteurs habitués à la rédaction de rapports et chargés de l'encadrement, et acteurs porte-parole de la statistique publique.

Ainsi, notre interlocutrice principale à l'INSEE est unanimement déclarée comme la personne-ressource sur les indicateurs, que ce soit par les membres du CESE, de France Stratégie, ou plus tard par les conseillers ministériels. Tous en effet m'ont à chaque entretien renvoyé vers elle concernant les aspects techniques relatifs aux indicateurs : cette centralité dans la procédure, liée à la détention d'une connaissance technique, donne un poids particulier aux avis qu'elle exprime.

Néanmoins, profils experts de statisticiens et d'économistes s'opposent dans le cadre des arbitrages sur les indicateurs. À la question de la qualité statistique des nombres s'oppose celle de leur communicabilité et du signal qu'ils renvoient. Finalement, de tels arbitrages

¹⁰⁸⁷ Entretien avec Carla Saglietti, *op. cit.*

seront tranchés à huis clos entre France Stratégie et le CESE pour produire un avis. Ce dernier fait ensuite l'objet d'un vote au CESE qui lui confère une certaine légitimité politique.

3° Arbitrages à huis clos et légitimation du tableau de bord par le vote : la question de la représentativité

Une certaine complémentarité se donne à voir entre France Stratégie et le CESE dans le cadre de la concertation, au regard notamment de la légitimation du tableau de bord qui en émerge. Ainsi, si France Stratégie accorde un poids important aux sondages dans le processus de légitimation du tableau, considérant qu'ils ont une valeur scientifique, le CESE met en avant la légitimation par la représentation démocratique de la société civile¹⁰⁸⁸. Ainsi, pour Philippe Le Clézio, la légitimité que conférait le processus de concertation provenait moins de la première phase et de l'échange au sein de la commission de concertation, que de la seconde, qui mettait le CESE directement en contact avec les citoyens :

De toute façon c'est impossible de voter sur des choses comme cela. Si vous voulez, une petite association environnementale, ce n'est pas le même poids que la CGT. Il y avait des gens qui étaient là à titre individuel, il y avait Florence Jany-Catrice... Ce sont des chercheurs, ils étaient là à titre individuel, même s'ils représentaient FAIR en même temps. Et ce n'est pas non plus des centaines de milliers d'adhérents. Alors comment on vote dans un cas comme celui-ci ? Dans la mesure où au départ la concertation était libre, c'est-à-dire qu'on a lancé les invitations et sont venus ceux qui voulaient venir, les individus comme les associations, les syndicats... Donc voter sur un tableau de bord n'aurait pas eu grand sens et n'apporterait pas de légitimité démocratique supplémentaire. Après, lors de la deuxième phase de concertation, on était avec les citoyens, les choses se sont passées au CESE, qui lui avait la légitimité de la représentativité pour pouvoir voter. Donc on a eu cette résolution... Bon, cela ne pouvait pas être un processus démocratique parfait. [...] Mais du coup, le vote du CESE sur la résolution dans laquelle figuraient les propositions conférait une forme de légitimité au processus¹⁰⁸⁹.

Plus que la consultation numérique, le sondage, les panels, ou même les décisions du groupe de concertation, c'est le vote du CESE qui constitue pour Philippe Le Clézio le critère déterminant de légitimité au tableau de bord. Le groupe de concertation n'a pas de valeur en termes de représentation démocratique à ses yeux, contrairement aux membres de la troisième assemblée : c'est sa capacité de représentation qui confère du poids à son vote.

Cette recherche de « légitimité démocratique », pour reprendre les termes de notre interlocuteur au CESE, justifie à ses yeux le recours à des procédures de consultation

¹⁰⁸⁸ Dès lors, la représentation des avis des citoyens sondés est mise en balance avec la représentation démocratique qu'incarnent les membres du CESE.

¹⁰⁸⁹ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit.*

citoyennes. Plus encore, il justifie le fait de contourner l'avis du groupe de personnalités qualifiées pour finalement confier aux membres du CESE la responsabilité du vote. Dès lors, les membres de France Stratégie et du CESE vont prendre appui sur ces deux registres de légitimation distincts pour arbitrer entre les indicateurs.

Si le vote du CESE vient conférer au tableau de bord une forme de légitimité politique, qui s'additionne donc à deux autres formes de légitimité, experte (par la procédure) et descriptive (sondages), force est de constater que les arbitrages réalisés en amont de ce vote — qu'il s'agisse de produire les questions du sondage, de délimiter le nombre de thématiques, de trancher entre deux indicateurs en compétition — ne sont encadrés par aucune forme de procédure susceptible de leur conférer une légitimité.

Ainsi, les arbitrages en question se déroulent à huis clos, entre les représentants de France Stratégie et du CESE. Ainsi que nous l'explique Philippe Le Clézio :

Philippe Le Clézio : Il y a beaucoup de choses qui se passaient aussi entre le CESE et France Stratégie. Donc les arbitrages finalement n'étaient pas très transparents pour les participants et au bout du compte quand il y avait des alternatives, cela se [tranchait] entre le CESE et FS.

Félicien Pagnon : Quand vous dites le CESE, de qui s'agit-il, plus spécifiquement ?

Philippe Le Clézio : Pour aller vite c'était moi.

Félicien Pagnon : Et donc vous négociez de manière bilatérale avec monsieur Pisani-Ferry ?

Philippe Le Clézio : Non là ce n'était pas Pisani-Ferry, c'était monsieur A¹⁰⁹⁰.¹⁰⁹¹

Les arbitrages finaux sont donc réalisés de manière bilatérale. De ce point de vue, l'argument opposé à la question de la légitimité est, assez classiquement, celui de l'efficacité : un tableau doit être produit et un avis consultatif doit être rendu.

Dès lors, pour expliquer le résultat de ces arbitrages entre le CESE et France Stratégie, il faut détailler leurs positions respectives. Ainsi que nous l'explique notre interlocuteur du CESE, la position de France Stratégie est en réalité nettement moins revendicative que ce que suggère par exemple Éloi Laurent dans son article, lorsqu'il dit que l'ensemble de la concertation était « fléch[e] » (*cf supra*, Laurent *op. cit.*).

Ils n'avaient pas tellement d'exigences. Alors si, sur l'investissement : les actifs productifs physiques et incorporels. Alors cela, c'était quelque chose auxquels ils tenaient beaucoup. Mais finalement sur la fin

¹⁰⁹⁰ Anonymisé.

¹⁰⁹¹ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit.*

ils ont été d'accord pour qu'on parle de la part de dépense de recherche et développement¹⁰⁹². Ils n'ont pas eu trop d'intransigeance¹⁰⁹³.

Le représentant du CESE considère que les membres de France Stratégie « n'ont pas eu trop d'intransigeance » à l'exception de la question de l'investissement, qui sera finalement tranchée par l'adjonction d'un indicateur d'investissement dans la recherche et développement.

Fondamentalement, les tensions se manifestent plutôt dans la confrontation des membres de France Stratégie à certains représentants du CESE, notamment de la CGT. La question de la dette, dont la présence dans le tableau de bord était justifiée comme découlant des avis exprimés dans les sondages et les panels, mais qui par ailleurs faisait également partie des indicateurs mis en avant dans les travaux précédents de l'organisme, est rejetée par le syndicat. Au final, une position intermédiaire est trouvée et la dette est bel et bien intégrée au tableau de bord d'indicateurs, mais elle est cependant déclinée en trois indicateurs, de dette publique, privée, et des ménages.

Tableau n° 7.7 : les indicateurs souhaités par France Stratégie et les indicateurs finalement retenus

Indicateurs souhaités par FS	Opposition	Indicateur finalement retenu
Actifs productifs physiques et immatériels.	CESE et INSEE	Investissements dans la Recherche et le Développement
Dette publique	CGT	Dette publique, des entreprises et des ménages

Source : tableau réalisé par l'auteur

Suite à ces arbitrages, une résolution est donc soumise au vote des élus du CESE. En l'occurrence, il s'agissait « plutôt [d']un bon vote ». Seuls 153 membres sur 230 étaient présents, mais mon interlocuteur m'indique qu'en « fin de mandat » ce nombre est conséquent.

Toutefois, le vote n'est pas complètement unanime pour autant. La CGT s'abstient par exemple, car l'indicateur d'emploi est choisi au détriment de l'indicateur de chômage qu'ils demandaient. Les mêmes raisons poussent deux personnalités qualifiées, messieurs Khalfa

¹⁰⁹² De ce point de vue, l'avis de Claire Plateau sur le fait qu'un indicateur d'investissement n'aurait pas eu « de sens statistique » a pesé dans la décision finale.

¹⁰⁹³ Entretien avec Philippe Le Clézio, *op. cit.*

du syndicat Sud-Solidaires et Obadia du PCF, à s'abstenir également. L'argument invoqué est le fait que l'indicateur de taux d'emploi proposé admettait le recul de l'âge légal de départ à la retraite d'une part¹⁰⁹⁴, et donnait de la situation économique française une image plus flatteuse d'autre part. Pour autant, la résolution est largement votée. Filmés, les débats font également ressortir la préférence de monsieur Khalfa pour un indicateur d'inégalités de revenus ventilé par déciles plutôt que par quintile, une position relayée par d'autres bords.

Si le vote du CESE vient donc légitimer la résolution proposée par les organisateurs de la concertation, différents arbitrages préalables ont lieu à huis clos. Les arguments techniques exprimés par les différents experts présents dans le groupe de concertation, de même que les résultats des sondages réalisés au préalable pèsent sur de tels arbitrages, sans qu'il soit aisé de déterminer dans quelle proportion, tant la procédure fait appel à des acteurs variés.

Le processus de concertation mené par le CESE et France Stratégie comporte plusieurs phases distinctes d'élaboration, qui mettent en jeu des éléments de légitimité technique et de légitimité politique. Le processus n'est pas aussi unilatéral et fléché que ce qui pourrait apparaître de prime abord. En effet, des sondages sont d'abord réalisés, qui viennent nourrir la base de discussion du groupe de concertation. Les débats au sein de ce dernier viennent faire écho aux délibérations menées dans le cadre des *focus groups*. Pour autant, les procédures d'encadrement des sondages comme des panels citoyens présentent plusieurs défauts de conception. Plus encore, c'est la dernière phase d'élaboration du processus qui prête le plus à controverse : si un vote du CESE vient en effet légitimer le tableau de bord qui émerge de la concertation, celui-ci fait préalablement l'objet d'amendements divers liés aux exigences techniques affichées quant à la qualité statistique et communicationnelle des indicateurs. De surcroît, des arbitrages sont réalisés à huis clos avant le vote, qui mettent en cause le processus de légitimation du tableau de bord. Cependant, de tels arbitrages laissent bientôt place à d'autres transformations du tableau de bord, lorsque celui-ci transite du CESE au Gouvernement.

¹⁰⁹⁴ Deux projets de loi gouvernementaux sont votés en 2012 et 2013 qui vont en ce sens.

III — Du CESE au Gouvernement : traduction du tableau de bord et appropriation de l'instrument d'action publique

Le processus de concertation mené par France Stratégie et le CESE aboutit à un tableau de bord de dix indicateurs. Celui-ci est ensuite transmis au gouvernement afin de servir de base à l'écriture du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse. Cette appropriation de l'outil par un nouvel acteur entraîne des amendements sur son contenu — réalisés à huis clos (Lemieux 2007 *op. cit.*). Il donne lieu à des usages spécifiques, que ce soit en termes d'écriture du rapport ou d'usage du tableau de bord (A). À cette première phase d'appropriation par le gouvernement succède une seconde phase : c'est cette fois-ci le ministre qui présente l'outil devant une commission parlementaire. Une telle présentation montre la dimension interprétative toujours en jeu dans le processus d'appropriation de l'outil, et donne lieu à un échange de justifications et de critiques (B). Si le rapport est donc utilisé par le gouvernement de 2015 à 2016, le manque de publicisation du document joue en sa défaveur : l'exercice ne résiste pas à l'alternance présidentielle et des délais de publication viennent ôter à l'outil sa pertinence, jusqu'à le voir disparaître complètement (C).

A – L'appropriation du tableau de bord par le gouvernement : amendements et usages

Une fois la « consultation » menée à bien, les échanges présidant à la sélection des indicateurs terminés et la résolution du CESE légitimant le tableau voté, le résultat est proposé au gouvernement pour en recevoir l'aval. Ici, un détail d'importance lié au contenu du texte législatif mérite d'être rappelé : le gouvernement n'était en aucun cas sommé d'accepter le tableau de bord en l'état. Une consultation a été réalisée pour faire suite à la démarche entreprise par la députée écologiste Éva Sas, mais le gouvernement se réservait le droit d'en amender le résultat — ce qu'il fit de manière discrétionnaire (1). Dès lors, l'outil fait l'objet d'une appropriation par les services du Premier ministre. La rédaction du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse échoit à un conseiller, qui nous explique les vertus qu'a selon lui l'instrument (2). Néanmoins, le fait d'attribuer la rédaction du rapport à un conseiller ministériel délégitime l'outil et risque de ne le faire apparaître que comme un vecteur de communication politique : or l'outil dans son fonctionnement, tel qu'il a été

mobilisé par le conseiller, se présente également comme un instrument d'évaluation des politiques publiques (3).

1° Des amendements à la discrétion du gouvernement

En transitant du CESE au gouvernement, le tableau de bord passe de mains en mains. Dans un premier temps, ce sont les services du Premier ministre qui se trouvent en charge de l'outil. Un conseiller en particulier suit tout le processus de mise en forme du tableau de bord et de rédaction du rapport¹⁰⁹⁵.

Encadré n° 7.5 : Le conseiller technique en charge de la rédaction du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse

Après une formation d'ingénieur aux Mines de Paris, celui-ci entre dans le cabinet de conseil de Jacques Attali où il nous explique avoir découvert la vertu des analyses focalisées sur les tendances longues de l'économie. Il reprend ensuite ses études et obtient un diplôme en économie publique à Sciences Po Paris, où il travaille sous la direction de Yann Algan, notamment sur des modèles intégrant des indicateurs de bien-être. C'est alors qu'il termine son diplôme qu'il est contacté pour rejoindre le cabinet du Michel Sapin en tant que conseiller, avec au départ un portefeuille de compétences centré sur le logement. Ce portefeuille s'étend à diverses questions économiques lorsque Michel Sapin devient ministre des Finances et des Comptes publics, suite au départ de Pierre Moscovici en 2014. Le conseiller est présent très tôt dans la dynamique de travail qui conduit à la production du tableau de bord d'indicateurs. Entre 2014 et 2015, c'est-à-dire entre les deux propositions de loi formulées par Éva Sas, il rencontre cette dernière afin de lui exposer les attentes du gouvernement concernant les nouveaux indicateurs de richesse, accompagné de Yann Paternoster, conseiller parlementaire de Michel Sapin.

Lorsqu'il prend en main le dossier, le conseiller ministériel mobilise notamment les connaissances et les contacts d'un ancien camarade, Alexandre Jost, le fondateur de la Fabrique Spinoza¹⁰⁹⁶ qu'il a rencontré chez Attali & associés, et qui le met en contact avec les membres du FAIR. L'entretien mené avec lui révèle en tout premier lieu l'absence d'interférences entre le Gouvernement et France Stratégie avant que la première mouture du tableau de bord leur soit présentée. Ce n'est qu'à la réception du tableau de bord voté par le CESE que des modifications sont faites. Les conditions de réception et de traitement du tableau de bord nous sont cependant présentées comme fluides et n'occasionnant pas de débat au sein des membres du Gouvernement. Ceux-ci sont d'abord rassemblés une première

¹⁰⁹⁵ Anonymisé.

¹⁰⁹⁶ Cf *supra*.

fois à Matignon sous la houlette de Cédric Audenis, alors conseiller du Premier ministre Manuel Valls.

Encadré n° 7.6 : Cédric Audenis

Ancien élève de Polytechnique puis de l'ENSAE, Cédric Audenis a débuté sa carrière en 1999 à l'INSEE, au département des études économiques. De 2002 à 2008, il travaille à la Direction générale du Trésor, au titre de conseiller en charge des questions de politique économique dans les domaines du transport, puis du marché du travail, et enfin de la fiscalité. Il entre ensuite à la mairie de Paris en tant que responsable du budget de la collectivité, où il officie de 2008 à 2012 pour ensuite rejoindre le département de la conjoncture à l'INSEE en tant que chef du département, responsable notamment de la production mensuelle des enquêtes de conjoncture et de la publication trimestrielle des notes relatives à ce sujet. C'est ensuite qu'il entre au cabinet du Premier ministre en tant que conseiller économique, raison pour laquelle lui échoit le dossier relatif aux nouveaux indicateurs de richesse, une thématique qui l'intéresse et qu'il défend auprès de ses pairs. Après l'alternance présidentielle, il rejoint France Stratégie, en 2019, en tant que commissaire général adjoint.

Certaines modifications sont rapidement actées, après avoir été négociées en petit comité avec deux membres du CESE, dont Philippe Le Clézio et Claire Plateau. Ni Claire Plateau, en charge de rassembler les indicateurs, ni Philippe Le Clézio, en charge de présenter la mouture du texte modifié au CESE, ne s'opposent aux modifications apportées. Ici, le déroulement de la série d'entretiens que nous avons réalisé ne nous a malheureusement pas permis de restituer le détail des interactions qui ont conduit le gouvernement à modifier le contenu du tableau de bord et nous ne savons pas véritablement qui, des ministres eux-mêmes ou de leurs conseillers, ont favorisé tel indicateur plutôt que tel autre, ni si de telles interactions se sont tenues comme nous le pensons dans le huis clos d'une salle de réunion à Matignon, ou bien durant les discussions nouées avec les représentants du CESE. En tout état de cause, un rapide exercice de comparaison permet de noter les amendements réalisés à l'endroit du tableau de bord proposé par France Stratégie et le CESE, dont nous résumons dans le tableau suivant la teneur :

Tableau n° 7.8 : Comparaison entre le tableau issu de la concertation et le tableau promu par le Gouvernement

Ce qui a été proposé par France Stratégie et le CESE	Ce que le gouvernement a...
Empreinte Carbone Satisfaction dans la vie Espérance de vie en bonne santé Endettement	... conservé
Biodiversité des oiseaux Recyclage des déchets	... ignoré
Éducation Ratios d'inégalités de revenus Taux d'emploi	... transformé
Investissements dans la Recherche et Développement Pauvreté en conditions de vie	... apporté

Source : tableau réalisé par l'auteur

Une nouvelle étape de traduction vient donc ici métamorphoser, une fois de plus, le contenu du tableau de bord. Si le nombre d'indicateurs ne change pas, la sélection est quant à elle modifiée. Deux indicateurs portant sur des questions environnementales sont écartés, l'un concernant la biodiversité parce que lui est préféré l'indice d'artificialisation des sols, et l'autre, le recyclage des déchets proposé par le CESE, parce qu'il est considéré comme moins significatif des évolutions longues du système économique, social et environnemental¹⁰⁹⁷. A contrario, deux indicateurs sont proposés : l'un indicateur portant sur les investissements en matière de Recherche et Développement, ainsi qu'un indicateur de pauvreté en conditions de vie. Ce dernier est ajouté par le Gouvernement pour appuyer la dimension sociale du tableau de bord, malgré les réticences affichées par Claire Plateau à son sujet. Concernant les indicateurs « transformés », c'est surtout à trancher les questions laissées en suspens que s'emploient les membres du Gouvernement et leurs conseillers, par exemple concernant les ratios d'inégalités, sujet de controverse entre le CESE, France Stratégie et l'INSEE. C'est finalement un ratio interquintiles qui est retenu, suivant les préconisations de Claire Plateau.

¹⁰⁹⁷ Entretien avec Claire Plateau, *op. cit.*

Le reste des indicateurs est validé sans modification, à savoir l’empreinte carbone, l’espérance de vie en bonne santé, la satisfaction dans la vie et l’endettement des ménages, des entreprises et des administrations publiques.

La seconde phase du processus consiste quant à elle à réunir les indicateurs. Si l’INSEE y pourvoit en grande partie, les services ministériels sont également mobilisés pour réunir les données, suivant la division du travail en matière de production de la donnée statistique déjà expliquée plus haut (la DARES pour le travail, le SOeS pour l’environnement, etc.) Bien que chronophage, la procédure est présentée comme n’occasionnant que de rares débats rapidement résolus, notamment relatifs au fait d’utiliser l’indicateur d’espérance de vie en bonne santé¹⁰⁹⁸.

Le tableau de bord fait donc l’objet d’amendements supplémentaires par le gouvernement. Ceux-ci ne sont pas discutés publiquement : c’est la logique d’arbitrage du pouvoir exécutif qui prime. L’appropriation de l’outil par le gouvernement débute donc par une transformation du tableau de bord. Elle se poursuit par l’écriture du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse, qui constitue une seconde phase où prédomine l’interprétation des chiffres contenus dans le tableau.

2° Du tableau de bord à l’écriture du rapport : qui tient la plume ?

L’écriture du rapport pose question. Ainsi que nous l’avons expliqué plus tôt, les négociations sur les dispositions contenues dans le texte législatif ont abouti à une loi qui laisse le gouvernement libre de désigner l’entité chargée de réaliser l’évaluation proprement dite. Ainsi, les conséquences du rapport de force juridico-politique se font sentir non seulement au sujet de la sélection des indicateurs contenus dans le tableau de bord, mais également dans la désignation des personnes en charge de l’évaluation des réformes à partir de ce tableau de bord. En l’occurrence, ce sont les services du Premier ministre qui ont été

¹⁰⁹⁸ Notre interlocuteur n’évoque ce point qu’en passant. Néanmoins, nous pouvons supposer que c’est l’ajout d’une dimension subjective au calcul de l’indicateur qui provoque quelques réticences. En effet, si l’espérance de vie peut être mesurée sur la base de la durée de vie biologique des individus, les notions de « bonne santé » ou d’« absence d’incapacité » impliquent de recourir à une taxonomie qui requalifie certaines périodes de vie, et font généralement recours à des déclarations subjectives des individus.

chargés de réaliser ce travail. Autrement dit, ce sont des personnes nommées par le gouvernement qui évaluent les réformes qu'entreprend celui-ci à l'aune des indicateurs sélectionnés.

Plus précisément, un conseiller en particulier prend à sa charge ce dossier, mu par un intérêt personnel pour une question qu'il juge « passionnante ». Chronophage, la tâche nécessite qu'il libère des mois entiers pour les consacrer à la rédaction du rapport. La qualité de celui-ci s'en ressent. On y trouve des graphiques didactiques, ainsi que des chiffres éloquents pour un profane. Un code couleur a été adopté pour indiquer si les réformes entreprises par le gouvernement sont plus ou moins favorables à l'évolution des indicateurs. Lui-même nous décrit avoir perçu la nécessité de rendre le rapport attrayant. Il nous explique :

En termes de méthode je trouvais ça vraiment génial. Et c'est pour ça que j'ai porté personnellement le sujet, y compris en y passant mes week-ends pour rédiger le rapport. Parce que je pensais que c'était un bel outil. Et qu'il fallait le rendre beau, qu'il y ait des graphismes pour que ce soit compris¹⁰⁹⁹.

Ce travail d'écriture conditionne la portée du texte : c'est précisément de l'investissement temporel que le conseiller accorde à une telle tâche de rédaction que découle l'ampleur du rapport. De surcroît, rien ne l'y contraignait véritablement. Pour cette raison, une analyse des motivations de ce conseiller est indispensable, notamment au regard des vertus qu'il trouve à l'instrument que constitue ce tableau de bord :

Je suis convaincu de la difficulté qu'il y a aujourd'hui à réformer, parce que l'on est soumis à des contraintes de tous bords, qu'elles soient budgétaires, sociales, environnementales. Et ces contraintes sont internalisées dans les esprits, mais pas verbalisées. Et si on les verbalise, on explique beaucoup plus les difficultés qu'il y a à réformer un pays. Et pour moi c'est ça le fait de faire de la politique au sens noble du terme : j'ai un objectif, comment trouver le bon chemin pour atteindre cet objectif. Et l'avantage de ce genre de tableau de bord, c'est que ça met des mots sur ces contraintes-là que chaque politique reçoit, internalise à sa manière et se débrouille pour y faire face à sa manière. Cela explique pourquoi c'est difficile de réformer, pourquoi si je vais dans une direction, cela pénalise une autre dimension, etc. Tout ça se tient et ce travail de pédagogie [...] c'est le cœur de l'intérêt de la démarche. C'est ça pour moi faire de la politique. C'est un vrai travail en soi de montrer que l'on tient compte des contraintes. On a beaucoup reproché à François Hollande — je vais passer pour le hollandais de base, mais bon — d'être l'homme du consensus, le ventre mou. En fait, je pense au contraire qu'il y avait une vraie volonté de tenir compte d'un ensemble de contraintes et de trouver la meilleure solution. De l'extérieur ça peut passer pour un manque de *leadership*. De ne pas arriver à imposer sa solution par rapport au reste du monde. Je trouve que ce n'est pas cela faire de la politique : dire je suis élu, je sais ce qui est bon pour le peuple, donc je vais imposer ma solution. C'est voué à l'échec sur le long terme. On peut avoir un capital sympathie qui fait que le premier coup ça passe, mais après on se prend un mur. Et du coup on ne réforme plus rien. Cette recherche de consensus est nécessaire dans un monde

¹⁰⁹⁹ Entretien anonymisé réalisé avec un conseiller du ministre des Finances et des Comptes publics, Paris 1^{er}, le 3 mars 2018.

qui se complexifie, parce qu'il y a l'Europe, le monde. Mettre en lumière l'ensemble des contraintes qui s'exercent sur une décision c'est déjà mettre en œuvre la décision. C'est cela qui m'a intéressé dans la démarche, plus encore que la deuxième dimension, qui est de remettre du long terme dans les décisions d'aujourd'hui — ce qui est ultra nécessaire, mais nécessite encore beaucoup de prise de conscience. Moi ce qui m'intéressait, c'était en termes de méthodologie politique. Et j'étais vraiment convaincu. Aujourd'hui, la démarche est beaucoup plus autoritaire dans le mode de réforme et ça me désespère un petit peu¹¹⁰⁰.

Deux dimensions principales font l'intérêt de l'instrument aux yeux de notre interlocuteur. Relativement consensuelle, l'une d'entre elles consiste à « remettre du long terme dans les décisions d'aujourd'hui », ce qui renvoie en effet à l'un des points sur lesquels insistait tout particulièrement Éva Sas à la tribune de l'Assemblée nationale le jour du vote de sa proposition de loi (cf. chapitre précédent). L'autre dimension qui convainc notre interlocuteur concerne le fait d'explicitier la « difficulté qu'il y a aujourd'hui à réformer, parce que l'on est soumis à des contraintes de tous bords, qu'elles soient budgétaires, sociales, environnementales » : le tableau de bord met ainsi en évidence la diversité des enjeux auxquels un gouvernement est confronté dans les choix politiques qu'il doit faire. Pour notre interlocuteur, « [c]ela explique pourquoi c'est difficile de réformer, pourquoi si je vais dans une direction, cela pénalise une autre dimension. »

L'outil fait donc l'objet d'une appropriation par le conseiller ministériel qui s'écarte de la perception qu'en avait initialement la députée écologiste. Pour lui, il ne s'agit pas tant de pluraliser les dimensions du progrès que poursuit l'action gouvernementale, que de montrer la difficulté à réformer et d'explicitier les contraintes multiples qui s'exercent sur l'action politique. Ainsi qu'il nous l'explique : « C'est ça pour moi faire de la politique » ; il poursuit : « Cette recherche de consensus est nécessaire dans un monde qui se complexifie, parce qu'il y a l'Europe, le monde. Mettre en lumière l'ensemble des contraintes qui s'exercent sur une décision c'est déjà mettre en œuvre la décision ¹¹⁰¹ ». L'outil fait donc d'emblée l'objet d'une interprétation nouvelle qui correspond à la « méthodologie politique » de ceux qui s'en saisissent pour penser les politiques publiques — interprétation qui correspond à leur conception propre de l'exercice gouvernemental.

Cette capacité à donner de l'outil une interprétation nouvelle interroge l'usage qu'en fait le gouvernement et notamment l'usage en termes de communication politique : le

¹¹⁰⁰ Entretien anonymisé réalisé avec un conseiller du ministre des Finances et des Comptes publics, Paris 1^{er}, le 3 mars 2018.

¹¹⁰¹ *Ibid.*

tableau de bord ne sert-il qu'à valoriser le bilan gouvernemental ou oppose-t-il une contrainte à l'action publique en fournissant une information renouvelée ?

3° Un outil de communication et d'arbitrage entre orientations de politiques publiques

De quels usages instrumentaux le tableau de bord fait-il l'objet ? Ne s'agit-il que d'un support de communication politique ou les chiffres exercent-ils un effet sur les décideurs susceptible de changer des orientations de politiques publiques ? Il semble évident que le rapport du conseiller au bilan gouvernemental joue un rôle dans la façon dont il appréhende le tableau de bord. Lorsque je l'interroge sur la manière dont un tel rapport reflète le bilan gouvernemental, il me répond :

La critique [...] porte beaucoup sur le côté « communication » du sujet. Encore une fois, naturellement que l'on va parler des réformes. Cela donne une occasion de parler des réformes : pourquoi s'en priver ? Pourquoi ne pas en parler quand cela va dans le bon sens ? On ne va pas non plus se faire *hara-kiri* tous les jours. Quand l'on passe des réformes qui vont dans le bon sens...

Donc vous pensez que globalement le bilan des réformes du quinquennat précédent a tendance à maximiser ces différents indicateurs ?

Mon avis n'est pas très intéressant pour vous : je vais vous répondre oui, mais je ne suis pas très objectif. Sur chaque un indicateur on avait un paragraphe : que fait le gouvernement pour ces indicateurs ? [...] Moi j'ai le sentiment qu'il y a de la matière. Sur les indicateurs d'espérance de vie en bonne santé... Rappelons-nous ce qu'il y a dans le plan pauvreté, sur le tiers payant généralisé, sur les efforts pour réduire le reste à charge des ménages. On ne peut pas dire que c'est que de la com », c'est du concret qui touche la vie des gens. Dire que ce n'est que le de la com »... Je ne sais pas ce que les gens ont en tête. Si l'on veut que ça suscite un peu d'intérêt, que ce soit concret il faut que l'on montre en quoi ça joue sur les réformes¹¹⁰².

Dès lors, notre interlocuteur admet que le tableau de bord sert entre autres choses de base de communication sur les politiques publiques entreprises par le gouvernement. Ainsi qu'il me l'explique, si certaines évolutions des indicateurs semblent positives, pourquoi ne pas les mentionner ? Il reconnaît volontiers avoir un biais favorable du fait de son statut de conseiller ministériel, mais indique néanmoins que son interprétation des chiffres s'appuie sur des éléments tangibles : par exemple diverses mesures concernant la santé ont été mises en œuvre par le gouvernement qui auront vraisemblablement un effet positif sur l'espérance de

¹¹⁰² Conseiller du ministre, *op. cit.*

vie en bonne santé (« tiers payant généralisé », « reste à charge des ménages », « plan pauvreté »). Autrement dit, « on ne peut pas dire que c'est que de la com' ».

De surcroît, ce statut de conseiller juge et parti constitue une limite dans la neutralité du rapport, dont il est lui-même conscient et qu'il souhaite voir dépasser. Il considère que le fait qu'une personne nommée par le gouvernement se charge de réaliser l'évaluation contenue dans le rapport fait peser sur ce dernier le soupçon d'une excessive politisation, et imagine qu'une marge de progression souhaitable serait précisément d'en attribuer l'exercice à une entité indépendante. Il nous interpelle de la sorte :

Conseiller : La question intéressante c'est « qui devrait rédiger le rapport ? ». Les deux premiers c'est moi qui les ai rédigés, c'est-à-dire un membre du cabinet ministériel. Je pense que ça fragilise le rapport parce que tout de suite cela en donne une coloration politique, et donc cela alimente la théorie selon laquelle ce n'est qu'un outil de communication. Si c'était l'administration qui le produisait tout de suite, cet argument tomberait. Sauf qu'il y a cette question de la cohérence de l'action publique, qui est importante pour ces indicateurs et l'administration, ce n'est pas son problème de savoir quelle est la cohérence du gouvernement. Donc je ne sais pas si c'est vraiment possible de confier la rédaction de ce rapport à l'administration.

Félicien Pagnon : Récemment un sénateur socialiste a proposé de confier la rédaction de ce rapport à des instances extérieures au gouvernement, comme des laboratoires de recherche publique par exemple.

Conseiller : Oui, les labos type OFCE. Si eux aussi pouvaient évaluer au regard de ces indicateurs, ce serait intéressant !¹¹⁰³

Dès lors, la question de savoir qui rédige le rapport est spontanément posée par le conseiller lui-même. L'idée qu'un « membre du cabinet ministériel » soit en charge d'évaluer les politiques publiques entreprises par le gouvernement « fragilise le rapport » et « alimente la théorie selon laquelle ce n'est qu'un outil de communication ». Il suggère d'abord que l'administration soit en charge de cette évaluation : son indépendance du gouvernement serait dès lors un gage de neutralité. Je mentionne l'éventualité qu'un laboratoire de recherche publique s'en charge et lui-même cite spontanément l'OFCE.

Dès lors, une certaine distance existe entre le rédacteur du rapport et le bilan gouvernemental, précisément parce que les chiffres du tableau de bord permettent une distanciation analytique¹¹⁰⁴. Cette mise à distance que permet le tableau de bord d'indicateurs vient de son statut d'*opus operatum*, d'objet indépendant de celui qui l'a produit, agissant sur ceux qui s'en saisissent : en l'occurrence un outil contraignant à la fois

¹¹⁰³ Conseiller du ministre, *op. cit.*

¹¹⁰⁴ Une distanciation assimilable à celle qui caractérise la science pour Norbert Elias (Elias 1993 [1983]).

l'analyse et l'évaluation. Les chiffres reflètent une réalité certes construite, et pouvant faire l'objet de diverses interprétations, mais ils exercent tout de même, en tant qu'actants, un effet significatif sur ceux qui s'en saisissent : ils leur offrent une capacité de réflexivité (Didier 2012).

Ici, la présence conjointe d'indicateurs reflétant des tendances variées a le mérite de mettre en lumière les arbitrages — les *trade-offs* — entre dimensions, c'est-à-dire de révéler la disjonction entre les objectifs de politiques publiques que reflètent les indicateurs. Ainsi, le coût écologique d'une politique de relance économique telle que le CICE¹¹⁰⁵ est rendu visible par un indicateur d'empreinte carbone. Il est souligné par un code couleur qui indique que s'il est attendu de la mesure qu'elle produise des effets positifs en termes d'emploi (ce qui se traduit dans le code couleur par une case verte), elle risque fort de se répercuter négativement sur l'empreinte carbone (effet indiqué par une case rouge)¹¹⁰⁶. Dès lors, même dans le monde lisse des interprétations et des anticipations, l'évaluateur se saisissant du tableau de bord ne peut faire l'économie d'une mise en regard de ces chiffres. C'est là l'intérêt principal d'un tel instrument d'évaluation d'après notre interlocuteur :

Typiquement le fait de mettre sur une même page, dans un même tableau, le CICE, qui faisait partie des évaluations que l'on a [faites]. Cela augmente la croissance, cela crée des emplois, mais cela augmente les émissions carbone. Qu'on le dise, qu'on l'écrive, qu'on le chiffre, et qu'on mette la case en rouge en disant rouge ce n'est pas bon, ça n'allait pas de soi. Et quand on nous accuse de faire de la com' là-dessus je ne sais pas s'il y a eu beaucoup de gens avant nous qui ont accepté de dire qu'une réforme qu'ils avaient entreprise était mauvaise d'un point de vue environnemental¹¹⁰⁷.

Dès lors, le conseiller considère que le tableau de bord a pour mérite essentiel de forcer ceux qui s'en saisissent à mettre en regard les différentes dimensions sur lesquelles les politiques publiques peuvent avoir un impact — y compris si celui-ci se révèle négatif. L'exemple du CICE est parlant : le conseiller anticipe un effet positif sur le taux d'emploi, mais un effet négatif sur l'empreinte carbone. La logique de l'outil force ainsi l'évaluateur à mettre à distance les motivations à l'origine de la politique publique et neutralise dès lors en partie la dimension

¹¹⁰⁵ Le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi est une mesure mise en place dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi porté par le gouvernement Ayrault en 2012. Il s'agit d'une dépense fiscale qui réduit l'imposition de certaines sociétés afin d'accroître la compétitivité de leurs prix dans certains secteurs et d'accroître les marges des PME, avec pour objectif de générer un surcroît d'embauche.

¹¹⁰⁶ Si le document remplit les conditions formelles de l'évaluation, le contenu méthodologique mobilisé pour réaliser l'évaluation proprement dite reste à l'entière discrétion du gouvernement et n'apparaît pas dans le rapport. À titre d'exemple, la modélisation des effets potentiels du CICE sur l'emploi n'y est pas détaillée.

¹¹⁰⁷ Conseiller du ministre, *op. cit.*

partisane de l'interprétation. Ainsi qu'il le souligne : « [q]u'on le dise, qu'on l'écrive, qu'on le chiffre et qu'on mette la case en rouge [...] ça n'allait pas de soi ».

Le tableau de bord de nouveaux indicateurs de richesse ne constitue donc pas qu'un simple outil de communication pour le gouvernement. Si cette dimension est belle et bien présente, il impose à celui qui s'en saisit une mise à distance des politiques publiques entreprises afin d'établir leurs effets sur diverses dimensions : un effet bénéfique sur le plan économique ne le sera pas nécessairement sur le plan environnemental. Cette propriété de l'instrument confère à l'évaluation une distance (Elias *op. cit.*), dont le conseiller reconnaît spontanément qu'elle serait nettement accrue si la rédaction du rapport était attribuée à un organisme indépendant du gouvernement.

En transitant du CESE au gouvernement, le tableau de bord de nouveaux indicateurs de richesse connaît à nouveau plusieurs modifications réalisées sur un mode discrétionnaire. L'appropriation de l'outil par l'exécutif ne s'arrête pas à ces amendements, puisque l'écriture du rapport échoit aux services du Premier ministre. Si le conseiller en charge de la rédaction se trouve ainsi dans une position de juge et parti, la logique propre à l'outil permet néanmoins une relative mise à distance des politiques publiques à évaluer — en pluralisant les dimensions à l'aune desquelles est évaluée l'action gouvernementale, le rapport met en évidence les divergences possibles entre les objectifs poursuivis. En cela, il renouvelle les usages politiques de l'évaluation et ne sert pas uniquement de support de communication. Ce sont du moins les usages qu'envisage le conseiller qui écrit le rapport : une nouvelle étape d'interprétation s'ouvre néanmoins dès lors que le document arrive entre les mains du ministre chargé d'en exposer le contenu.

B – Le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse comme outil de critique et de justification du bilan gouvernemental

La présentation du tableau par le ministre Michel Sapin en 2015 permet d'observer comment un représentant du gouvernement prend appui sur les résultats du rapport pour

justifier le bilan de l'exécutif (1)¹¹⁰⁸. À ce discours de justification répond une série de critiques, formulées par les députés présents lors de la présentation du document en commission par le ministre. Ces critiques portent essentiellement sur le processus de rédaction du rapport (2). Elles interrogent également le peu de publicité dont le rapport fait l'objet de la part du gouvernement (3).

1° Justifier le bilan gouvernemental : une herméneutique du chiffre

Jean-Paul Fitoussi imaginait que la seule publication d'indicateurs alternatifs aurait un effet automatique sur la politique économique menée par les gouvernants (Lebaron et Weber 2010). Cette hypothèse semble invalidée par l'usage qu'en fait le ministre Michel Sapin à l'occasion de la parution du tout premier rapport. En 2015, les indicateurs semblent avoir été une occasion pour le gouvernement de communiquer sur les politiques publiques entreprises depuis le début du quinquennat de François Hollande. C'est donc un discours de justification (Boltanski et Thévenot 1991 *op. cit.*) qui est ici produit, à travers une interprétation du tableau de bord contenu dans le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse.

Le rapport est présenté pour la première fois devant la Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation le jeudi 26 novembre 2015 par Michel Sapin, alors ministre des Finances et des Comptes publics. Après les diverses étapes de production du tableau de bord, sa réception par le Gouvernement et les transformations que ce dernier lui imprime, puis l'écriture du rapport afférent, le discours que prononce le ministre représente encore une nouvelle étape qui métamorphose l'interprétation des nouveaux indicateurs de richesse contenus dans le texte. En effet, si le rapport en lui-même propose une analyse chiffrée et détaillée de chaque indicateur et évalue plusieurs politiques publiques d'envergure à l'aune de chacun d'entre eux, le discours tenu par le ministre synthétise l'information ainsi produite et la résume, avec pour effet d'en politiser le message.

¹¹⁰⁸ Il ne s'agit là que de l'un des usages possibles du rapport, mais c'est bien celui-ci que nous observons et pas un autre.

Encadré n° 7.7 : Michel Sapin

Lycéen à Henri IV, normalien en lettres, diplômé de Sciences Po et de l'ENA, Michel Sapin milite au PS depuis 1975. Il est élu député en 1981, préside la commission des lois de 1988 à 1991 avant de devenir ministre délégué de la Justice, puis ministre de l'Économie et des Finances de 1992 à 1993, ministre de la Fonction publique entre 2000 et 2002 dans le gouvernement Jospin, puis ministre du Travail sous la présidence de François Hollande, de 2012 à 2014, avant de devenir ministre des Finances et des Comptes publics, puis ministre de l'Économie et des Finances après 2016 et la démission d'Emmanuel Macron.

Les indicateurs sont pour Michel Sapin une occasion de justifier les orientations de politiques publiques du gouvernement, à travers une réinterprétation supplémentaire du diagnostic chiffré qu'offre le tableau de bord.

Le ton est donné rapidement puisque le ministre insiste sur le caractère « complémentaire » et non « alternatif » des indicateurs sélectionnés, avant de se féliciter de la « reprise qui est en marche » et d'ajouter : « nous atteindrons plus de 1 % de croissance cette année » (Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation, 2015). La justification du bilan gouvernemental à partir des Nouveaux Indicateurs vient donc d'emblée s'abriter derrière l'argument traditionnel de la croissance. Concernant la sélection des dix indicateurs, le représentant du Gouvernement se défend d'avoir privilégié des indicateurs flatteurs, en invoquant le taux d'artificialisation des sols qui montrent d'assez mauvais résultats année après année (c'est le seul qui est mentionné à ce titre). Au contraire, il indique que leur choix était guidé par la volonté d'utiliser « des indicateurs dont la mesure est fiable, avec un dernier point dans le temps qui soit le plus récent possible, et permettant des comparaisons européennes »¹¹⁰⁹.

Le ministre indique ensuite que concernant six indicateurs sur les dix, la France se situe « au-dessus » de la moyenne européenne, et que les quatre autres la placent « dans » la moyenne européenne. Symptomatiquement, il conclut ce constat ainsi : « Cela signifie qu'il ne faut pas relâcher nos efforts. En matière d'endettement par exemple, nous devons poursuivre notre stratégie de réduction des déficits publics, même dans la période actuelle »¹¹¹⁰. Ici, le discours de justification se resserre autour d'un argument qui n'a que bien peu à voir avec le panorama que décrivent les indicateurs alternatifs. Néanmoins, la construction spécifique de ce tableau de bord, qui intègre un indicateur d'endettement, autorise le ministre à commenter les « efforts » du gouvernement en matière de « réduction

¹¹⁰⁹ Discours de Michel Sapin devant la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation, 2015, *op. cit.*

¹¹¹⁰ *Ibid.*

des déficits publics » dans le cadre de la présentation d'un « rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse ». De surcroît, cet objectif se révèle parfaitement cohérent vis-à-vis du reste de l'orientation politique donnée par le gouvernement Valls. Autrement dit, le rapport représente pour le ministre une occasion de communiquer sur le bilan de l'action gouvernementale en fonction des priorités que celui-ci se fixe, sans nécessairement que son discours se confronte à l'ensemble du tableau de bord. Plus encore, l'outil lui permet de hiérarchiser les indicateurs en fonction des priorités que se fixe le gouvernement et ainsi de commenter d'abord la question de l'endettement : tous les chiffres contenus dans le tableau de bord ne sont pas mis sur un pied d'égalité ni considérés comme des impératifs équivalents.

Durant l'entretien réalisé avec lui, notre interlocuteur de France Stratégie suggère que ce sont les sondages organisés dans le cadre de la concertation qui servent de point d'appui principal pour le gouvernement. La construction spécifique de ceux-ci fait que les répondants donnent une certaine importance à la thématique médiatiquement visible de l'endettement (*cf. supra*). Une hypothèse possible est donc que le ministre suive les résultats du sondage et fasse le lien entre la réduction des déficits et la satisfaction des citoyens — avec l'idée qu'équilibrer les comptes publics permettrait au gouvernement de souscrire aux exigences d'une mesure alternative de la richesse. Une seconde hypothèse, plus pragmatique, consiste à supposer qu'une fois les résultats du tableau rapidement évoqués, le ministre poursuive son discours de justification en le recentrant sur la question de l'équilibre budgétaire, qui constitue pour lui une priorité qui supprime toutes les autres.

Une telle présentation illustre la politisation de l'instrument d'action publique que constitue le rapport sur les nouveaux indicateurs : si la construction de l'instrument à proprement parler procède d'une forme de technicisation (Hassenteufel 2013), la politique reprend ici rapidement ses droits dès lors que Michel Sapin interprète la signification des chiffres contenus dans le rapport et produit un discours de justification de facture assez classique sur cette base pourtant nouvelle.

La parution du rapport est donc l'occasion d'une nouvelle phase d'interprétation des résultats contenus dans le tableau de bord. À partir du document écrit, le ministre Michel Sapin produit un discours autonome qui s'appuie sur les indicateurs pour venir justifier la politique gouvernementale. À ce discours de justification répond un discours de critique, formulé à l'occasion du passage du ministre devant la Commission.

2° Critiques de procédures et critiques de fond

Suite à cette présentation par le ministre, la députée Éva Sas prend la parole et formule à son tour quelques observations, critiquant le contenu du rapport et son usage par le gouvernement. Elle constate tout d'abord que celui-ci n'a fait l'objet que d'une très faible promotion de la part du gouvernement. Les ministres ne prennent pas appui dessus, et aucun dispositif de communication n'est mis en place pour en diffuser les résultats. Si le rapport propose une présentation attractive et des graphiques parlant, il est néanmoins publié à contretemps, après la procédure budgétaire à l'Assemblée nationale, et ne fait donc pas l'objet d'une mise en débat par les parlementaires. Par ailleurs, si la forme du rapport n'est pas mise en cause, le fond l'est quant à lui. La deuxième critique que formule la députée concerne le fait que plusieurs indicateurs aient été remplacés à la discrétion du gouvernement et sans concertation. Les engagements concernant la mise en place d'une concertation nationale sur le sujet n'ont dès lors pas été respectés jusqu'au bout, puisque des amendements sont venus en transformer le résultat *in extremis*. Selon elle, la logique participative de production du tableau de bord contenu dans le rapport s'en trouve donc faussée. Ces deux premières critiques concernent l'usage des indicateurs comme outil de communication, d'alerte. Une troisième critique s'y ajoute, relative au pilotage de l'action publique que le rapport est censé alimenter. Éva Sas fait observer que les indicateurs ne sont pas présentés en séries temporelles longues et que les comparaisons européennes n'apparaissent pas. Seul le score moyen des pays de l'UE est indiqué. En conséquence, la dimension incitative liée au fait de pouvoir situer l'état de la France dans le temps (par rapport à ses états antérieurs) et dans l'espace (par rapport aux autres pays) disparaît. La députée ajoute enfin que l'évaluation proprement dite de chaque réforme est succincte. En effet, un code couleur permet d'établir si une politique publique aurait un effet positif ou négatif sur chaque indicateur, mais aucun chiffrage de cet impact n'est proposé et la méthodologie propre à cette évaluation n'apparaît pas dans le document : de ce point de vue l'évaluation ne répond pas aux canons de la démarche sur le plan académique (Perret 2008, Bozio et Grenet 2010).

Tableau n° 7.9 : critiques formulées par Éva Sas à l’encontre du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse

Type de critique	Points critiqués	Type de cité
Communication trop faible	Manque de promotion du rapport Rapport publié à contretemps	De l’opinion
Manque de concertation	Arbitrages gouvernementaux sans concertation	Civique
Manque d’évaluation	Pas de comparaison dans la temps et l’espace Une évaluation trop peu approfondie	Industrielle

Source : tableau réalisé par l’auteur

Viennent ensuite des recommandations quant à l’usage des indicateurs, formulées par le député Serge Bardy (*cf.* chapitre 6). Celui-ci propose tout d’abord d’annexer le rapport au projet de loi de finances annuel. Il s’agirait ainsi de le mettre en visibilité durant la procédure budgétaire annuelle à l’Assemblée nationale, de façon à ce que les députés puissent s’en saisir. Cette suggestion vient renforcer l’idée stratégique qui consistait à demander dans le texte de la loi que la parution du rapport prenne place le premier mardi d’octobre, soit au début de la procédure annuelle. Deuxièmement, il avance l’idée que la société civile pourrait être associée à la rédaction du rapport, c’est-à-dire qu’elle intègre des personnes ne dépendant pas du gouvernement — cette proposition rejoint la critique formulée par Éva Sas concernant le choix des rédacteurs du rapport. Troisièmement, Serge Bardy propose d’obliger à ce que les études d’impact rédigées par le gouvernement intègrent ces indicateurs. Cette idée est sans doute la plus ambitieuse, dans la mesure où la constitution oblige depuis la réforme de 2008 à ce que chaque projet de loi soit assorti d’une étude d’impact¹¹¹¹.

Ces propositions montrent bien le caractère incrémental du droit : la loi Sas ouvre la possibilité de décliner, approfondir et transformer les usages relatifs au nouvel instrument d’action publique auquel elle donne naissance. De leur côté, deux députés de droite (Marie-Christine Dalloz et Jean-François Lamour) saluent le projet, mais critiquent une instrumentalisation des données valorisant le bilan gouvernemental.

¹¹¹¹ Soulignons néanmoins que la plupart de celles-ci sont relativement pauvres en information.

D'où que proviennent les critiques, elles convergent donc toutes sur trois points : permettre qu'une évaluation neutre et approfondie soit réalisée par des acteurs non liés au gouvernement, accroître la diffusion du rapport et le mettre en lien avec les différents instruments d'évaluation des politiques publiques à la disposition des parlementaires (études d'impact, annexes du projet de loi de finances, etc.). En d'autres termes, si les députés apprécient unanimement le fait de confronter les politiques publiques entreprises par le gouvernement à l'épreuve des chiffres, ils souhaiteraient d'une part renforcer cette épreuve afin de la rendre plus impartiale, en multiplier l'impact grâce à d'autres dispositifs d'évaluation des politiques publiques, et enfin en diffuser les résultats en publicisant la controverse ainsi ouverte. Cette dernière critique interroge la communication du gouvernement au sujet du rapport. Celle-ci se révèle être d'une portée assez faible et la publicité du document s'en trouve amoindrie.

3° Une communication de faible portée pour un rapport à la publicité discrète

Au-delà du document que constitue le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse, sa publication, sa diffusion et sa mise en valeur comptent pour le faire exister dans le monde administratif et politique. De ce point de vue, la publicisation du rapport est pour le moins discrète et ne correspond donc pas à l'ambition affichée par la députée écologiste. En effet, celle-ci espérait que le rapport ferait l'objet d'une promotion continue, d'une diffusion sur internet et de débats réguliers dans l'enceinte parlementaire (Sas 2015 *op. cit.*).

La première occurrence de publication du rapport se fait en toute discrétion. Loin d'être l'occasion d'un grand débat parlementaire sur la question de la mesure de la richesse, la présentation du document se déroule dans le cadre d'une commission parlementaire, dans les locaux du Palais Bourbon (*cf. supra*). Celle-ci réunit pour l'occasion 19 députés de divers bords politiques : 11 socialistes, 1 radical, 6 républicains (ex-UMP) et 1 non-inscrit. Sont également présents Pierre-Alain Muet, vice-président de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Frédérique Massat, présidente de la Commission des affaires économiques et Jean-Paul Chanteguet, président de la Commission

du développement durable et de l'aménagement du territoire. Toutes et tous font montre d'un intérêt sincère pour la démarche.

Encadré n° 7.8 : Les débats parlementaires filmés

L'Assemblée nationale conserve dans ses archives numériques un certain nombre de documents, y compris des vidéos tournées lors des séances parlementaires et des commissions. Aisément accessible et exploitable, ce matériau implique néanmoins certaines précautions. Ainsi, la vidéo de la séance de présentation du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse par Michel Sapin en commission donne l'impression que seul un petit nombre de députés étaient présents. Le cadrage se focalise essentiellement sur les locuteurs, si bien que les réactions de la salle sont difficilement perceptibles : il est assez délicat d'évaluer l'intérêt que suscitent ces travaux auprès des députés durant la séance. De la même manière, la mise en scène de la discussion et du débat masque les interactions qui se tiennent « en coulisses » (Goffman 1973 [1959]). La controverse telle qu'elle peut s'exprimer dans une telle enceinte prend les dehors policés de la discussion argumentée, et se prête aisément à une analyse des répertoires argumentaires et des structures axiologiques des discours tenus. Le bagage conceptuel proposé par la sociologie pragmatiste s'avère idéal pour rendre compte du déroulement de la controverse telle qu'elle s'exprime ici (Boltanski et Thévenot 1991, Boltanski 2009). Pour autant, le travail préparatoire consistant à produire le tableau de bord, de même que les rapports de force opposant la députée à l'initiative de la loi et le ministre issu de la majorité socialiste et engagé au gouvernement, sont largement invisibles durant un tel échange, d'où l'intérêt pour l'observateur de réaliser des entretiens avec les membres d'une telle commission, de reconstituer leurs trajectoires antérieures, et de donner une représentation du parcours de l'instrument d'action publique dont procède la controverse (Lemieux 2007). Pour le dire autrement, si une controverse oppose des argumentaires construits et justifiés dans le cadre d'une situation donnée, il n'est pas inutile de chercher à comprendre les rapports de force qui les structurent en amont.

Cependant, la controverse et sa restitution sont ici *confinées* (Lemieux *ibid.*). Une telle présentation ne fait l'objet d'aucun débat dans l'hémicycle et sa possible couverture médiatique s'en trouve limitée d'autant. De même, le gouvernement ne fait que très peu de publicité à cet exercice d'évaluation. Dès lors, le rapport ne fait l'objet qu'une d'une promotion succincte et sa publicité s'en trouve relativisée.

Le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse est présenté à l'Assemblée nationale dès 2015. Toutefois, cette présentation ne se déroule pas dans l'hémicycle, mais dans le cadre discret d'une commission parlementaire. Cette présentation voit le ministre proposer du document une interprétation qui lui est propre : il se focalise sur plusieurs éléments du rapport pour fournir un discours de justification des politiques publiques entreprises par le gouvernement. À ce discours répond une série de critiques, signe que la publication du rapport permet d'ouvrir une controverse sur la base du commentaire des indicateurs. Néanmoins, une telle controverse se trouve confinée à l'espace de la commission et le manque de publicité que le gouvernement accorde au rapport participe du faible écho qu'il trouve dans l'espace public. Une telle tendance va en s'accroissant avec le temps : si le

gouvernement de Manuel Valls poursuit la publication du document, l'alternance gouvernementale en compromet progressivement la parution.

C — Un instrument rapidement délaissé

Si le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse paraît chaque année sous la mandature de Manuel Valls, sa publication se caractérise par des retards de publications systématiques qui en faussent la logique. Après l'alternance présidentielle, ces délais s'accroissent et le rapport paraît avec plusieurs mois de retard, avant de ne plus paraître du tout (1). La rédaction du rapport implique une mise en forme du tableau par les services du Premier ministre. Les conseillers à qui échoie cette responsabilité après l'alternance en proposent une version qu'il est intéressant de chercher à décrypter. L'analyse graphique du tableau ainsi mis en forme permet de rendre compte du message qu'il contient, explicitement et implicitement (2). Si la publication du rapport se trouve compromise à partir de 2019, la loi Sas continue néanmoins de s'appliquer. Le sénateur socialiste Franck Montaugé s'appuie en 2017 sur cette base légale pour proposer deux lois visant à approfondir et étendre les usages de l'outil, sans succès (3).

1° Une publication systématiquement désynchronisée d'avec le débat budgétaire

Si la question de la promotion du rapport par le gouvernement pose question, une autre dimension explique le faible écho qu'il produit au sein de l'Assemblée nationale. En effet, chacune de ses occurrences a été marquée par un retard compris entre plusieurs semaines et plusieurs mois, et ce dès 2015. Pourtant, la logique initiale qui sous-tendait la loi sur les nouveaux indicateurs de richesse consistait à faire paraître le rapport au moment où s'ouvrait à l'Assemblée nationale le débat sur le projet de loi de finances. Les retards de publication du rapport déjouent dès lors complètement le dispositif : une telle désynchronisation empêche que le rapport puisse servir de ressource argumentaire lors du

débat budgétaire (Pagnon 2018)¹¹¹². Si Serge Bardy demande en commission que le rapport soit annexé au projet de loi de finances, c'est précisément afin qu'il puisse servir d'outil dans le cadre des discussions parlementaires sur le budget proposé par l'État. Lui comme Éva Sas font en effet l'hypothèse qu'extraire des nombreuses et foisonnantes annexes du PLF un rapport synthétique de quelques dizaines de pages s'ouvrant sur un tableau aux graphiques évocateurs renforcerait le poids des indicateurs alternatifs dans le cadre du débat.

De surcroît, cette désynchronisation entre publication du rapport et débat parlementaire autour du PLF rendait hautement improbable une couverture médiatique importante. Le fonctionnement du monde médiatique suppose généralement pour les journalistes de prendre appui sur des événements précis, situés dans le temps, afin de rendre compte des débats éventuels qu'ils suscitent. Un outil permettant d'évaluer le budget proposé par le gouvernement survenant un ou deux mois après la clôture du débat n'offre aucune prise à la critique, et ne suscite donc pas l'intérêt des journalistes.

Le rapport de 2015 paraît ainsi le 27 octobre. Celui de 2016 paraît le 19 octobre. Une telle tendance s'accroît encore par la suite, après l'alternance présidentielle. Ainsi, le rapport de 2017 est paru le 21 février 2018, avec plusieurs mois de retard. Le 5 décembre 2017, le journal *Libération* publie une tribune intitulée « Nouveaux indicateurs de richesse : les balises oubliées du gouvernement ». Celle-ci est signée par Philippe Frémeaux, président de l'institut Veblen, Olivier Faure, député PS, Florence Jany-Catrice (qui représente le FAIR), le sénateur Joël Labbé, Dominique Méda, Franck Montaugé, sénateur PS, Bertrand Pancher, député UDI, et Eva Sas, alors ex-députée EELV. L'article rappelle le contenu de la loi sur les nouveaux indicateurs de richesse et appelle le gouvernement à se saisir de cet outil, ce qu'il ne fera donc qu'avec un retard important.

Outre ces délais de publication, le rapport a également pâti de l'alternance politique. Suite à l'élection présidentielle de 2017 et la nomination d'Édouard Philippe au poste de Premier ministre, les effectifs des services de Matignon ont été renouvelés et la rédaction du rapport a échu à d'autres conseillers. Les analyses qu'il contient sont de moindre qualité que dans les exercices précédents. Les comparaisons européennes ne sont plus renseignées de

¹¹¹² Nous avons nous-même publié un *policy paper* pour le compte de l'IDDRI afin d'insister sur la nécessaire concordance de la publication avec le débat budgétaire

manière systématique. Les séries diachroniques longues du rapport de 2016 disparaissent complètement. Dès lors, les dispositifs permettant de comparer les états de la France au regard de ces indicateurs ne sont pas reproduits. Avec eux disparaissent les incitations à réorienter les politiques publiques. De la même manière, le système de code couleur qui appréciait l'effet attendu des politiques publiques sur les indicateurs — en vert s'il était positif et en rouge s'il était négatif — n'apparaît plus non plus. Autrement dit, l'instrument ne présente plus l'intérêt que le précédent conseiller lui trouvait — à savoir le fait d'exposer les potentiels arbitrages entre dimensions et la complexité globale qu'il y a à poursuivre des objectifs de politiques publiques parfois opposés. La densité des évaluations proposées pour chaque indicateur est nettement amoindrie également : celle-ci se résume à plusieurs paragraphes généraux sans profondeur d'analyse, qui tous convergent dans une appréciation systématique positive des actions entreprises par le gouvernement.

Si l'alternance gouvernementale explique pour partie le délai nécessaire à s'approprier les instruments à la disposition du Premier ministre, et donc le retard de publication du premier rapport durant la mandature, il ne saurait expliquer que le rapport publié l'année suivante l'ait été avec un retard équivalent. Ainsi, le rapport de 2018 ne paraît que le 28 février 2019. Une tribune rassemblant plusieurs chercheurs autour d'Éva Sas est publiée dans les Échos le 3 janvier 2019 pour rappeler le gouvernement à ses obligations légales. Cette fois-ci, celle-ci réunit plusieurs nouveaux signataires : Guillaume Duval de l'hebdomadaire *Alternatives économiques* et membre du CESE, Romain Ferrari, président de la Fondation 2019¹¹¹³, Wojtek Kalinowski, socio-économiste et co-directeur de l'institut Veblen¹¹¹⁴, Henri Landes, directeur général de la fondation *Good Planet*¹¹¹⁵, ainsi que Xavier Timbeau, directeur principal de l'OFCE et rapporteur au sein de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. On retrouve également à nouveau Philippe Frémeaux et Dominique Méda. L'article rappelle l'intérêt de l'outil que constitue le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse,

¹¹¹³ Fondée par Romain Ferrari, membre de la famille détenant l'entreprise de construction automobile, cette fondation revendique le fait de rapprocher économie et écologie, notamment via l'internalisation des coûts écologiques et sociaux de la production matérielle.

¹¹¹⁴ Il publie notamment *Transition écologie : mode d'emploi* en 2013 avec Philippe Frémeaux et Aurore Lalucq.

¹¹¹⁵ Fondée en 2005 par Yann Arthus-Bertrand, la fondation défend l'environnement par la sensibilisation du public et propose des bilans carbone aux entreprises, ainsi que des opérations de compensation carbone.

ainsi que le consensus de plusieurs organismes internationaux tels que l'OCDE en faveur d'un changement de référentiel au-delà du PIB.

Dès lors, les retards de publication du rapport suscitent plusieurs mobilisations regroupant des chercheurs, de représentants d'associations environnementales, des élus, des journalistes économiques, ainsi que des économistes d'organismes de conjoncture comme l'OFCE. Néanmoins, celles-ci ne parviennent pas à inverser la tendance du gouvernement à se désengager de son obligation de publier le rapport. Au contraire, puisque le rapport ne paraîtra plus les années suivantes. L'INSEE poursuit la publication du rapport sur une base annuelle, mais plus le gouvernement. Depuis 2019, aucun rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse n'a été produit par ce dernier : l'instrument d'action publique semble désormais enterré, au moins temporairement.

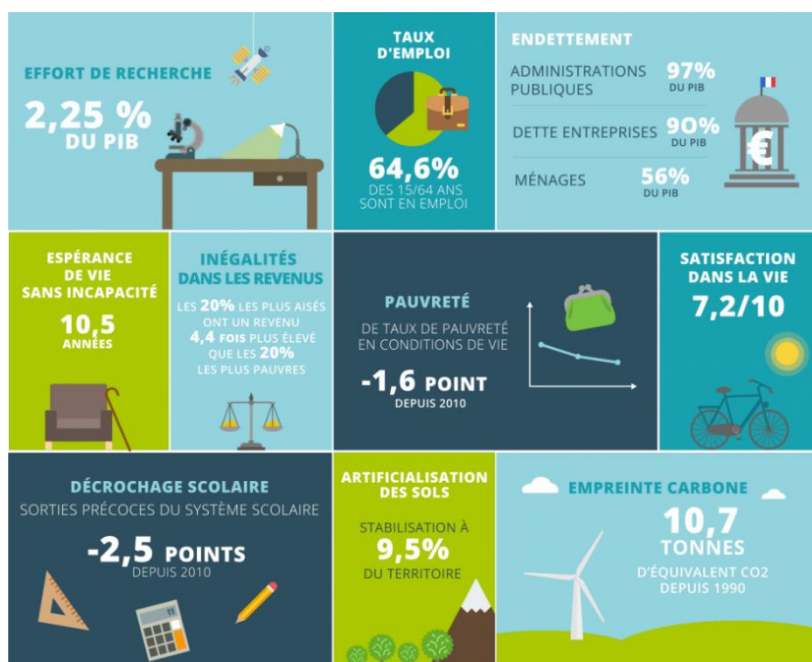
2° Ce que dit un tableau

La question même de la signification d'un tableau de bord chiffré pose problème. Au-delà du contenu, on peut à peu de frais en analyser la forme. Celle-ci fait l'objet de modifications après l'alternance gouvernementale et le rapport de 2017, paru en 2018.

Un trait frappant de cet exercice montre qu'une hiérarchie entre les catégories d'« économique », de « social » et d'« environnemental » apparaît implicitement dans l'agencement du tableau : les premiers par ordre d'apparition sont les indicateurs économiques, puis viennent les indicateurs sociaux et enfin les indicateurs environnementaux sont repoussés à la fin du rapport. Cette tendance à implicitement disjoindre ces trois catégories et les hiérarchiser au profit de l'économique se reproduit généralement lors des opérations de production de tels tableaux.

Une telle tendance est encore plus évidente pour l'exercice 2017 du rapport, qui présente ceux-ci sous la forme d'un tableau dont la première ligne affiche les indicateurs économiques, la seconde les indicateurs sociaux, et la troisième les indicateurs environnementaux.

Graphique n° 7.1 : la présentation du tableau de bord dans le rapport 2017 sur les nouveaux indicateurs de richesse



Source : Service d'Information du Gouvernement, rapport *Les Nouveaux indicateurs de richesse 2017*.

Le poids relatif des indicateurs dans le tableau reflète également la portée donnée à cet objet en termes de communication. Ainsi, pour trois indicateurs proprement économiques, on en décompte cinq sociaux et relatifs au bien-être, et seulement deux environnementaux. On voit donc bien ici que les propriétés graphiques d'un tel objet ne sont pas anodines et disent à la fois quelque chose de la façon dont il a été conçu et pensé, et de la façon dont il est susceptible d'agir ensuite en tant que signifiant aux yeux de ceux qui s'en empare. C'est précisément ce qui fait de cet outil un instrument d'action publique (Lascoumes et Le Galès 2005 *op. cit.*) qui « encapsule » des présupposés sous le dehors lisse d'un tableau de chiffres (Lehtonen 2015).

Cette dimension graphique peut être analysée comme le relais d'une stratégie de pouvoir (Goody 1979) : en effet la forme du tableau est précisément celle qui permet à la fois de *distinguer* (avec des colonnes) des indicateurs et de les *hiérarchiser* (avec des lignes). Ce qui est valable dans le raisonnement de Jack Goody au sujet d'un cahier de comptabilité semble tout à fait valable également pour un tableau d'indicateurs. La forme, donc, n'est pas neutre.

Au-delà de cette question de la forme visuelle prise par le tableau de bord une fois exposé dans le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse, l'interprétation qui en est faite doit également être l'objet d'une seconde phase d'analyse. Si la forme et le contenu de l'objet conditionnent en effet sa réception, elles ne la déterminent pas au sens fort du terme. De la même manière que l'outil issu de la loi Sas peut faire l'objet d'une appropriation spécifique qui en change la forme et la signification, le texte de loi lui-même a pu faire l'objet de tentatives de reprise et d'extension : en 2017 le sénateur socialiste Franck Montaugé dépose ainsi deux propositions de lois qui visent à approfondir l'usage des indicateurs alternatifs.

3° Une tentative infructueuse de revitaliser le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse : la proposition de loi de Franck Montaugé

En 2017, le sénateur socialiste Franck Montaugé propose une double loi destinée à revitaliser l'usage du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse. Sur le plan juridique, celles-ci s'appuient sur la loi votée en 2015. Il s'agit d'en étendre les effets en proposant de nouveaux dispositifs d'action publique.

Encadré n° 7.9 : Franck Montaugé

Originaire du Gers, Franck Montaugé est ingénieur de formation et travaille au début de sa carrière comme cadre chez EDF-GDF. Sportif de haut niveau (basketball et rugby), il devient adjoint au maire d'Auch chargé des Sports et des Loisirs en 1995. Lorsque Claude Bétaille succède à Claude Desbons, il reste adjoint au maire, mais son portefeuille change pour les Affaires sociales et la Solidarité. Il est élu maire de la ville en 2008, devient président de la communauté de commune du grand Auch et conseiller général du Gers. Supplément du député Philippe Martin, il entre en 2013 à l'Assemblée nationale lorsque ce dernier est nommé ministre de l'Écologie dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Élu sénateur du Gers en 2014, il quitte en 2017 ses mandats de maire et de président de l'agglomération pour respecter la loi sur le cumul des mandats. Il est réélu sénateur du Gers en 2020.

Le tableau suivant présente les différentes personnes qui ont été auditionnées dans le cadre des deux propositions de lois et suggère donc comment Franck Montaugé se positionne dans la configuration des acteurs qui ont porté les indicateurs alternatifs en France.

Tableau n° 7.10 : Personnes auditionnées dans le cadre du rapport parlementaire de Franck Montaugé

Prénom et nom	Institutions de rattachement
Jean Paul Fitoussi	OFCE + Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi
Philippe Frémeaux	IDIES + Institut Veblen + Alternatives économiques
Xavier Timbeau	OFCE + Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi
Martine Durand et Romina Boarini	OCDE
Alexandre Jost	Fabrique Spinoza
Dominique Méda et Florence Jany-Catrice	FAIR
Damien Demailly	IDDR
Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux	OFCE
Bertrand de Kernel et Anne Marie Boyer	Comité pauvreté et politique ¹¹¹⁶
Véronique Fouque et Marine Camiade	Direction du Budget ¹¹¹⁷
Albert Ogien	CEMS — EHESS ¹¹¹⁸
Vincent Aussilloux et David Marguerit	France Stratégie
Cédric Audenis	Services du Premier ministre

Source : tableau réalisé par l'auteur

Le premier texte est une « proposition de loi visant à instituer le conseil parlementaire de l'évaluation des politiques publiques et du bien-être ». Celle-ci se décompose en trois articles. Le premier concerne le « conseil parlementaire » proprement dit. Celui-ci serait composé de 18 députés et 18 sénateurs assistés d'un comité scientifique et aurait pour mission d'informer le Parlement du bien-être de la population et de la soutenabilité du système économique. À cette fin, deux dispositions sont prévues. L'une concerne la mise en place d'une plateforme numérique d'information, participative et citoyenne, afin de diffuser l'information relative aux indicateurs alternatifs. L'autre se rapporte à l'organisation annuelle d'une journée de débat parlementaire centrée sur la question des inégalités, durant laquelle

¹¹¹⁶ *Think tank* fondé suite à un colloque à l'Assemblée nationale le 11 juin 1994, intitulée « les plus démunis au cœur du débat politique ».

¹¹¹⁷ Les deux fonctionnaires de la Direction du Budget auditionnées portent alors le projet de réaliser une convergence entre les indicateurs de la LOLF et ceux issus de la loi Sas.

¹¹¹⁸ Le sociologue est convié au titre de son expertise sur l'usage des chiffres dans les processus de gouvernance et plus précisément sur le fonctionnement et les ambivalences de la LOLF (Ogien 2010 et 2013, *op. cit.*) (cf. chapitre 6).

les données seront mises à l'honneur et tout particulier le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse. Un deuxième article de loi propose un bilan de la loi Sas. Il propose notamment de regrouper les indicateurs en trois blocs : « soutenabilité sociale », qui concerne les indicateurs sociaux et d'inégalité ; « état du patrimoine national » qui regrouperait des indicateurs de capital productif, humain, social et naturel ; et « responsabilité écologique de la France dans le monde » pour tenir compte des enjeux environnementaux globaux, notamment l'empreinte et la consommation carbone. Cette proposition spécifique reprend les grandes lignes d'un article dans lequel Éloi Laurent suggérait lui aussi de regrouper ces dimensions (Laurent 2016). Le troisième et dernier article entend renforcer la neutralité de l'évaluation contenue dans le rapport en confiant sa rédaction à une entité indépendante du gouvernement. Les laboratoires de recherche publique sont proposés d'emblée, et le nom de l'OFCE est suggéré en premier lieu. La proposition de loi prend donc appui sur les acquis de la loi Sas pour en renforcer le contenu et en repousser les limites. Ainsi, le premier article s'attaque au manque de publicité du rapport ; le second au contenu du tableau de bord et ses manques ; le troisième à la désignation des personnes en charge de la rédaction, donc à la neutralité de l'évaluation.

Le deuxième texte s'intitule « proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de lois ». Il part du constat que la réforme constitutionnelle de 2008 oblige à assortir tout projet de loi d'une étude d'impact. Cependant de telles études n'ont généralement que peu de portée, sont très peu détaillées et ne présentent pas de caractère contraignant pour le législateur. Dès lors, le premier article de la proposition de loi propose de renforcer ces études d'impact en conférant leur production à des organismes indépendants : « INSEE, OFCE, CESE, Universités » sont mentionnés. Le second article de la proposition de loi invite quant à lui à intégrer les indicateurs du rapport issu de la loi Sas dans les études d'impact de manière systématique. Cette seconde proposition de loi se présente donc comme une réforme ambitieuse de la manière même de concevoir l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit ici encore de reprendre un instrument déjà existant pour en renforcer les effets. C'est seulement le second article qui recoupe la précédente proposition de loi, en mobilisant le contenu de la loi Sas dans une perspective nouvelle et en proposant de faire du tableau de bord qui en découle l'étalon à partir duquel seront réalisées les études d'impact associées aux projets de loi.

Pour ambitieuses que soient ces deux propositions de loi, ni l'une ni l'autre ne seront finalement votées telles quelles. Nous assistons à la séance de vote au Sénat, le 7 mars 2018. La première proposition est renvoyée en commission des lois, sans faire l'objet d'un vote. La seconde fait l'objet de nombreux amendements. Le rapporteur des deux propositions de loi, le sénateur Jean-Pierre Sueur, défend la dimension de celle-ci relative à l'évaluation des politiques publiques et propose de l'amender de façon à n'en conserver que le premier article. C'est ce qui se passe en effet et la loi est la loi — désormais d'un unique article relatif à l'évaluation des politiques publiques — est votée à 309 voix pour et 0 contre (sur 324 votants).

Néanmoins, Jean-Pierre Sueur prononce un discours précis et informé sur la question de l'évaluation, mais ne mentionne que très allusivement la loi Sas et n'aborde pas la question que posent les nouveaux indicateurs de richesse ni le potentiel du second article que comportait la proposition de loi. Les discours des parlementaires reproduisent ce schéma : De la même manière, nous ne dénombrons que quatre élus qui prennent la parole pour défendre les indicateurs alternatifs et en expliciter les possibles usages. Toutes les autres prises de parole ne se rapportent qu'à la question de l'évaluation. Autrement dit, la loi Sas ainsi que les indicateurs alternatifs sont presque complètement passés sous silence durant cette seconde séquence parlementaire, qui dure pourtant 1 heure et 18 minutes¹¹¹⁹. Franck Montaugé explique ce vote négatif par le fait que « la droite » soit majoritaire au Sénat et regrette que la question des indicateurs alternatifs ait été ainsi évacuée du débat, alors même que les deux propositions de loi avaient pour intention de les placer au centre¹¹²⁰.

Dès lors, cette tentative parlementaire de se saisir à nouveau d'un instrument d'action publique déjà existant afin d'en étendre les usages aboutit à un rejet de la part des élus du Sénat. Si les dispositions de la loi Sas sont maintenues sur le plan juridique, le gouvernement s'est dessaisi du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse et aucune autre proposition de loi n'a cherché depuis à en rétablir l'usage.

L'exercice que constituait la publication du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse n'a donc pas résisté à l'épreuve du temps. Les délais de publication du rapport ont

¹¹¹⁹ La précédente séquence dure 2 heures et se rapporte uniquement à la première proposition de loi. Les prises de position affichées sont plus nettes en faveur ou contre les indicateurs alternatifs.

¹¹²⁰ Entretien réalisé le 5 avril 2018.

eu raison de sa pertinence au regard du débat budgétaire, et n'ont fait que s'accroître après l'alternance présidentielle. Le contenu du rapport s'est amoindri et le tableau proposé par les services du Premier ministre après 2017 présente une vision hiérarchisée de l'information sur les indicateurs qui joue en défaveur des dimensions sociales et surtout environnementales qu'ils recouvrent. Le sénateur socialiste Franck Montaugé a pourtant cherché à revitaliser l'usage du rapport à travers deux propositions de loi, mais l'une a été écartée tandis que l'autre a été vidée de tout contenu relatif aux indicateurs alternatifs.

Suite au vote du CESE sur le tableau de bord d'indicateurs issu de la concertation réalisée avec France Stratégie, l'outil passe entre les mains du gouvernement. Celui-ci y imprime sa marque et lui fait subir d'ultimes transformations. Il s'en sert ensuite de support pour l'écriture du rapport. La loi Sas ne désignant pas la personne en charge de la rédaction du document, ce sont les conseillers ministériels qui s'en occupent. Ce motif, le contenu du rapport ainsi que la façon dont le gouvernement l'utilise pour justifier son bilan suscitent des critiques de la part des élus déjà intéressés à la question des indicateurs alternatifs. Leurs critiques ne permettent néanmoins pas d'étendre la controverse qui reste confinée au débat en commission parlementaire. C'est ensuite le manque de synchronicité entre publication du rapport et procédure budgétaire qui appauvrit la portée de l'outil. L'alternance présidentielle aura finalement raison de la publication du rapport et l'instrument d'action publique est désormais enfoui, malgré la tentative du sénateur Franck Montaugé de s'en ressaisir.

Conclusion

Le fait que deux organismes consultatifs d'envergure — France Stratégie et le CESE — aient déjà développé une expertise sur la question des indicateurs alternatifs explique qu'ils aient pris en charge la démarche consistant à produire un tableau de bord pour faire suite au vote de la loi Sas. L'outil émerge à la suite d'une procédure de concertation organisée par France Stratégie qui met en jeu des sondages, la délibération de plusieurs groupes dont l'un est issu de la société civile organisée, et des arbitrages finaux décidés avec des représentants du CESE. C'est finalement dans l'enceinte de cette assemblée que sera voté un premier tableau de bord. Celui-ci fait ensuite l'objet d'amendements de la part du gouvernement. Fort d'un nouvel outil, il missionne plusieurs conseillers pour produire un rapport sur les nouveaux

indicateurs de richesse qui fera l'objet de critiques de la part d'Éva Sas elle-même et d'autres parlementaires qui en soulignent les limites. Fondamentalement, chaque étape de ce processus de production est adossée à des pratiques de légitimation de l'outil : légitimation par l'intérêt général (concertation avec la société civile, vote au CESE), légitimation par la technique et la science (expertise du CESE et de France Stratégie, compétences des statisticiens) et légitimation par l'opinion (sondages, panels).

La production d'un texte de loi peu contraignant laisse une marge de manœuvre considérable dans le processus de production d'un instrument d'action publique fondé sur l'usage des nouveaux indicateurs de richesse. La signification même de ce terme issu des travaux de recherche de Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice (*op. cit.*) se trouve diluée dans l'opération consistant à produire un tableau de dix indicateurs désagrégés, dont certains n'ont que peu à voir avec le concept proposé par les deux chercheurs (investissement dans la recherche et endettement public par exemple) : ici la tentative d'institutionnaliser l'outil sape son caractère alternatif et critique. Le principe de la concertation est largement mis en cause et tenu pour responsable de la forme finale prise par l'instrument d'action publique — un tableau de bord contenu dans un rapport d'évaluation. Le faible degré de contrainte de la loi explique donc les transformations que le gouvernement fait subir à l'outil en se l'appropriant. L'exécutif socialiste n'a pas exploité le potentiel de l'instrument au maximum de ses capacités, le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse devenant pour les ministres qui s'en saisissent une simple occasion de communiquer sur le bilan gouvernemental — et ce malgré l'intérêt des analyses qu'il contient. L'alternance présidentielle vient clore la courte séquence durant laquelle l'outil fait l'objet d'une réelle mise en œuvre. Néanmoins, la loi Sas est toujours en vigueur et les rapports précédents sont toujours disponibles : si l'instrument d'action publique est enfoui, il peut toutefois toujours faire l'objet d'une réappropriation, à l'image de celle tentée par le sénateur Franck Montaugé.

Conclusion générale

I — Résumé conclusif

La controverse autour de la mesure de la richesse se déploie progressivement au cours de la seconde moitié du XXe siècle pour culminer à la fin des années 2000, avec le débat qui oppose la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi d'une part et le Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse (FAIR) d'autre part. Cette controverse se réfracte ensuite dans différents espaces sociaux et donne lieu à des modes d'appropriation variés des indicateurs alternatifs — les instituts statistiques (INSEE, Eurostat, OCDE) se saisissent de l'outil pour proposer un nouveau référentiel transnational permettant de comparer les pays, tandis que plusieurs collectivités territoriales (département de la Gironde, régions du Nord-Pas-de-Calais et des Pays de la Loire, métropole grenobloise) mettent en place des dispositifs participatifs afin de transformer les politiques publiques locales et d'être au plus proche des valeurs exprimées par les citoyens. Enfin, la controverse donne notamment lieu à la production d'outils spécifiques à l'échelle nationale. Une loi visant à transformer les procédures budgétaires est votée en 2015 qui reprend le syntagme de « nouveaux indicateurs de richesse » — bientôt suivie par une concertation qui donne naissance à un nouvel instrument d'action publique : un tableau de bord d'indicateurs alternatifs. La transformation des outils au contact de la sphère politico-administrative française exprime les résistances institutionnelles qui s'opposent à leur mise en œuvre. La controverse autour des mesures de la richesse se présente donc comme une matrice de laquelle émergent des indicateurs alternatifs : ceux-ci diffèrent selon qu'ils sont portés par la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi ou par le FAIR, par les instituts statistiques ou les collectivités territoriales, par une députée écologiste ou par le gouvernement, par France Stratégie ou par le CESE. Une controverse ne saurait être tranchée une fois pour toutes et peut toujours réémerger ultérieurement. Notre étude consiste à restituer la vie de la controverse autour de la mesure de la richesse durant une période de temps relativement courte — du milieu des années 2000 à aujourd'hui, pour l'essentiel. Nous ne présageons pas de ses futurs développements possibles.

A – Genèse : la controverse et l'instrument

Chacune des étapes étudiées présente des clivages qui opposent les acteurs d'une même configuration. La dynamique des indicateurs alternatifs émerge d'abord d'une controverse ancienne sur la mesure du progrès et de la richesse. Idéologie du progrès, comptabilité nationale et théorie économique se combinent pour faire émerger un horizon d'accumulation matérielle universel. Mais cet horizon suscite des oppositions dès l'origine. L'histoire des indicateurs alternatifs est plus récente et remonte aux années 1970 avec la contestation de l'hégémonie du PIB sur le terrain des chiffres : les critiques que suscite l'indicateur, ses limites, donnent lieu à la production de nouvelles mesures qui se diffusent à l'échelle du globe (l'IDH notamment). Cette controverse se poursuit donc plusieurs décennies durant et connaît des flux et des reflux. Elle réémerge dans les années 2000, tout particulièrement en France, et culmine avec le débat qui oppose la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi et le FAIR.

La commission naît d'un contexte de crise, de crise économique d'abord, mais également de crise de défiance vis-à-vis de la statistique nationale. Son alchimie particulière et les résultats qu'elle produit s'éloignent de la commande politique du Président de la République. Elle est portée par des économistes dominants dans le champ mondialisé de la discipline : Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi. Dès lors, elle aboutit à la publication d'un rapport qui fait ensuite l'objet d'une diffusion importante. Le document invite à renouveler la comptabilité nationale en dépassant les limites du PIB, en adoptant de nouvelles mesures du bien-être et en intégrant les limites environnementales dans les analyses statistiques. Il prône une ouverture plus qu'il n'inaugure une rupture profonde. Son écriture est jalonnée de rapports de force symboliques entre économistes : le document invisibilise les dissensions au sein du groupe et notamment la relative marginalité des spécialistes de l'environnement — Claude Henry en particulier. Il légitime et mondialise néanmoins la controverse autour de la mesure de la richesse et devient une référence sur cette thématique. Il entraîne des transformations dans les pratiques de production statistique de plusieurs institutions et notamment l'INSEE, Eurostat et l'OCDE.

En réponse à ce rapport émerge un collectif d'acteurs critiques qui se nomme le FAIR. L'association formule une prise de position collective alternative au sein de la controverse.

Une dynamique se met en marche en interne, au sein du réseau du FAIR : celle-ci aboutit à l'accumulation d'un capital d'information important, composé des savoirs échangés par les membres du réseau au sujet des indicateurs alternatifs. Parmi ceux-ci on retrouve essentiellement des universitaires ayant porté des initiatives de mise en œuvre locale des indicateurs — notamment Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice. Un dialogue critique se noue avec la Commission, notamment grâce aux relais que le FAIR trouve en dehors des cercles académiques : Assemblée nationale, CESE, mais également la presse économique avec le mensuel *Alternatives économiques* et le site d'information Idies. Au sein de la commission, Jean Gadrey porte les positions du FAIR et défend des indicateurs synthétiques et une conception de la soutenabilité forte en matière environnementale. À l'intersection des réseaux d'acteurs académiques et des collectivités territoriales, le FAIR alimente plusieurs initiatives locales de production d'indicateurs alternatifs et devient un point de référence pour les acteurs qui les portent.

B – Appropriations : comparer les performances ou révéler les préférences

Les effets du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi sont particulièrement importants sur les instituts statistiques qui produisent les chiffres de la richesse. La dynamique de remise en cause d'un usage exclusif du PIB avait déjà été initiée au sein de l'OCDE comme dans les institutions européennes, avec l'initiative *Beyond GDP* notamment et la déclaration d'Istanbul. Néanmoins, la remise du rapport déclenche une réelle refonte des pratiques de production statistique. L'INSEE transforme certaines de ses enquêtes et commissionne plusieurs de ses membres qui participent à divers réseaux internationaux de statisticiens pour porter les résultats du rapport. Eurostat se fait par exemple le relais de cette approche renouvelée avec le rapport *Quality of Life*. L'OCDE joue également dans cette dynamique un rôle de premier plan : son initiative en la matière remonte au début des années 2000 avec le travail d'Enrico Giovannini. En 2011 émerge la *Better Life Initiative* qui diffuse une nouvelle approche du bien-être qui ne se focalise plus uniquement sur la croissance du PIB. Si tous les acteurs qui composent les instituts statistiques ne sont pas nécessairement sensibles aux indicateurs alternatifs, un nombre significatif de personnalités portent ces nouveaux outils — un véritable espace de commune mesure transnational émerge ainsi.

Un autre monde d'acteurs offre aux indicateurs alternatifs des débouchés suite à la controverse qui se noue entre la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi et le FAIR : les collectivités territoriales. C'est le forum alternatif qui constitue pour celles-ci le point de référence privilégié. Diverses initiatives locales reprennent l'idée d'une démarche participative qui donne aux citoyens l'espace nécessaire pour établir leurs propres sélections d'indicateurs. Ici encore, le contexte de départ est favorable à la démarche : les agendas 21 donnent une première impulsion, à l'échelle départementale notamment, mais également dans le cadre des régions Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire. Il s'agit pour les acteurs qui se saisissent des indicateurs alternatifs de produire une information sociale et environnementale précise concernant le territoire et de légitimer ces nouveaux outils auprès des citoyens. La participation citoyenne est systématiquement présentée comme un horizon désirable et divers dispositifs sont mis en place pour répondre à cette ambition (par exemple des panels de citoyens tirés au sort, ou des groupes organisés sur la base du volontariat), qui rompent au moins partiellement l'asymétrie d'expertise entre statisticiens et citoyens. Des indicateurs territorialisés renouvelés émergent, qui font l'objet dans plusieurs cas d'une institutionnalisation réelle et viennent transformer la conception des politiques publiques locales.

C — Institutionnalisation : l'alternatif face à l'institué

Le 13 avril 2015 est votée la loi « visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans l'évaluation des politiques publiques ». Au terme d'un jeu parlementaire qui la met en concurrence avec les élus du Parti socialiste, la députée écologiste Éva Sas parvient à faire voter un texte. Une première proposition de loi est formulée fin 2013 et retirée en début d'année suivante, qui ciblait la LOLF et cherchait à en modifier le contenu afin de refondre la procédure budgétaire pour y intégrer les indicateurs alternatifs. Ce dispositif se confronte à une fin de non-recevoir de la part du gouvernement et le projet fait l'objet d'une nouvelle proposition de loi l'année suivante. Le texte est remanié en profondeur et fait l'objet d'une négociation avec l'exécutif, mais également avec les acteurs administratifs de l'institution parlementaire qui opposent au projet les contraintes du droit établi. Le résultat est peu contraignant sur le plan juridique : un simple rapport doit être remis annuellement

par le gouvernement qui évalue les politiques publiques entreprises au regard des nouveaux indicateurs de richesse. La procédure budgétaire n'est pas amendée par la loi, le texte ne stipule pas qui doit rédiger le rapport et aucun indicateur précis n'est mentionné nommément. Le rapport de force politico-administratif amenuise donc l'envergure de l'outil juridique et les indicateurs alternatifs se fraient donc un chemin dans les institutions nationales au prix d'un affaiblissement de leur effet potentiel.

Si le titre de la loi comporte le même syntagme que celui proposé par Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice — « nouveaux indicateurs de richesse » — le contenu qui en émerge par la suite se distingue largement des indicateurs mis en avant par les deux économistes. À la tribune de l'Assemblée nationale, Éva Sas demandait à ce qu'une consultation nationale soit mise en place pour définir le contenu du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse, sur le mode de ce qui avait pu être expérimenté à l'échelle des collectivités territoriales. Deux organisations avaient déjà développé au sujet des indicateurs alternatifs une expertise qui leur a valu d'encadrer la « concertation » : France Stratégie et le CESE. Le processus débute par des sondages et des panels, ainsi que par l'organisation d'un groupe de représentants de la société civile organisée, et se clôture par une délibération au CESE sur le tableau de bord finalement proposé. Néanmoins, de nombreux arbitrages émaillent ce processus qui se déroule parfois à huis clos et installe une asymétrie entre encadrants et participants à la concertation. Une fois établi, le tableau de bord fait l'objet d'amendements de la part du gouvernement : ce sont finalement dix indicateurs qui sont retenus. Un rapport d'évaluation est rédigé sur cette base par les services du Premier ministre — notamment un conseiller que nous avons anonymisé. Celui-ci paraît systématiquement avec plusieurs semaines de retard, et après l'alternance présidentielle avec plusieurs mois, avant de ne plus paraître du tout. L'instrument d'action publique qui fait suite à la loi Sas semble donc enfoui — au moins temporairement.

II — Conclusions

A – Le PIB reste dominant, mais des indicateurs alternatifs émergent dont certains s’institutionnalisent

Ces développements suggèrent quatre conclusions principales. La première porte sur les rapports entre le PIB et les indicateurs alternatifs. Le paradigme de la croissance reste hégémonique (Schmelzer 2016 *op. cit.*) et la description du PIB et de ses évolutions prédomine encore dans l’espace public. L’indicateur est connecté à des usages innombrables et ces connexions confèrent au réseau sociotechnique dont il occupe le centre une très grande stabilité. Néanmoins, ce paradigme est aujourd’hui attaqué sur plusieurs fronts. Le PIB n’a certes pas été remplacé, mais il fait aujourd’hui l’objet d’une controverse. Cette dernière connaît des flux et des reflux, des moments d’enfouissement et de réémergence (chapitre 1). Cependant, une controverse une fois ouverte ne saurait jamais être tranchée, refermée de manière strictement définitive : celle-ci se poursuit encore aujourd’hui.

Plus encore, cette controverse produit des effets très forts, pour partie inattendus et importants à souligner : les indicateurs qui candidatent au renversement du PIB se multiplient. Ceux-ci se déploient dans différents espaces sociaux, à des échelles variées et suscitent des usages plus divers encore. Ils ouvrent des mondes alternatifs, offrent des qualités politiques différentes de celles que présente le PIB. Ils bousculent la production statistique (chapitre 2), poussent des collectifs d’acteurs critiques à se mobiliser (chapitre 3), contribuent à faire émerger de nouveaux espaces de commune mesure (chapitre 4), enrôlent la société civile et transforment les politiques publiques locales (chapitre 5), ils sont transcrits dans la loi (chapitre 6) et débouchent sur la production de nouveaux instruments d’action publique (chapitre 7). Ces développements autorisent à parler d’une institutionnalisation des indicateurs alternatifs : dans certains cas celle-ci n’est que formelle (troisième partie), mais dans d’autres elle entraîne des transformations réelles des modes d’action (deuxième partie). Pour autant, leur institutionnalisation ne signifie pas qu’ils ont remplacé l’institution que constitue le PIB. Notre enquête ne se donnait pas pour objectif de savoir si le PIB avait ou non été remplacé par d’autres indicateurs : la réponse est évidente. En revanche, en suivant la controverse comme nous l’avons fait, nous montrons quels obstacles jalonnent la progression

des indicateurs alternatifs, comment certains d'entre eux parviennent à les surmonter et pourquoi d'autres n'y parviennent pas au contraire.

B – Une pluralité d'indicateurs alternatifs

Un second résultat de notre enquête consiste à montrer que les indicateurs alternatifs sont bien plus nombreux et bien plus divers que ne le suggèrent généralement les discours qui s'y rapportent. La plupart des acteurs qui promeuvent des indicateurs alternatifs tendent à donner de ceux-ci une définition restreinte à la sélection qu'eux-mêmes opèrent. Notre développement permet de rendre compte de la très grande diversité d'indicateurs qui existent en pratique, dès lors qu'on étend le cadre de cette définition pour intégrer les démarches convergentes ou opposées des réseaux d'acteurs qui les promeuvent. Nous reprenons donc ici l'hypothèse formulée dans l'introduction qui nous a servi à définir les « indicateurs alternatifs ». Ceux-ci se présentent comme étant alternatifs au PIB, aux indicateurs économiques traditionnels, mais également alternatifs les uns aux autres. C'est là un effet logique de leur caractère « critique » : ils sont portés par des acteurs qui cherchent à mettre en lumière différents aspects du monde économique, social et écologique, et qui ne s'accordent ni sur les « problèmes publics » qu'il importe de traiter ni sur les réponses à apporter à ces problèmes.

Une hypothèse possible consiste à imputer à cette diversité des alternatives la difficulté des indicateurs à se substituer au PIB : les candidats seraient trop nombreux. Notre enquête nous invite à invalider cette hypothèse. Au contraire, cette pluralité ne constitue pas un obstacle, mais un atout. Chaque fois qu'émergent des indicateurs alternatifs, ceux-ci cristallisent autour d'eux des collectifs d'acteurs différents — de nouveaux réseaux sociotechniques se forment ainsi et se multiplient, s'articulent à diverses échelles pour faire concurrence au PIB. Cette seconde conclusion en appelle une troisième : les acteurs qui se mobilisent en faveur de la cause des indicateurs alternatifs ne sont pas tous d'accord ni sur le choix des indicateurs ni sur les usages qu'il conviendrait d'en faire.

C — Une configuration d'acteurs clivée, polarisée

Notre troisième conclusion porte sur le caractère clivé de la configuration sociale des acteurs qui portent ces indicateurs alternatifs. Ici encore, cette conclusion répond à une autre hypothèse formulée en introduction : le caractère polémique et agonistique des « luttes de classement » entre les acteurs. Les indicateurs qu'ils portent sont alternatifs les uns aux autres, mais pas seulement. Ils sous-tendent également des « principes de vision et de division du monde », parfois radicalement opposés. Les indicateurs de la *Better Life Initiative* de l'OCDE se distinguent nettement des nouveaux indicateurs de richesse de Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice par exemple : les uns sont des indicateurs qui se rapportent aux individus et les autres à la collectivité ; les premiers sont intégrés dans un tableau de bord tandis que les seconds sont synthétiques ; les uns entendent couvrir l'ensemble des pays de manière exhaustive tandis que les autres s'appliquent à des territoires français ; plus important encore, les premiers mettent l'accent sur la qualité de vie et le bien-être quand les seconds soulignent davantage les problèmes sociaux et les limites environnementales. Ce ne sont pas uniquement les modes de calcul qui divergent, mais les conceptions théoriques qui fondent les indicateurs. Ces clivages sont autant de rapports de force qui opposent les acteurs qui participent à la controverse. Certaines voix se font entendre plus facilement que d'autres, sont plus dominantes.

De surcroît, ces divergences ne portent pas seulement sur la conception des indicateurs, mais sur les usages que les acteurs entendent en faire. Ainsi par exemple, les institutions de production statistique supranationales (Eurostat, OCDE) ambitionnent de produire des indicateurs qui couvrent l'ensemble des pays qui composent les organisations internationales auxquelles ils appartiennent : le but de l'opération consiste à généraliser des comparaisons entre États membres. Dans le cas des collectivités territoriales (régions Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire, métropole grenobloise), l'ambition est tout autre : il s'agit d'abord de faire participer les citoyens à l'échelle locale afin de développer de nouveaux outils de suivi des politiques publiques plus adaptés aux besoins et valeurs exprimés sur le territoire. Dans un cas comme dans l'autre, un nouveau référentiel d'action publique émerge, mais celui-ci prend une coloration nettement différente selon les types de politiques publiques que les acteurs qui s'en saisissent entendent transformer.

D — Intentions, obstacles, mise en œuvre

Une dernière conclusion s'impose suite à ce développement. En effet, la problématique de notre thèse porte sur les « obstacles » que rencontrent les acteurs qui portent les indicateurs alternatifs. La troisième partie de la thèse en donne une illustration éloquente : les intentions initiales d'une députée qui voulait imposer au monde politique l'usage des indicateurs alternatifs aboutissent finalement à la production d'un instrument d'action publique relativement faible. Toutefois, la question ne saurait aboutir à un jugement strictement univoque sur le succès ou l'échec des différentes démarches entreprises par les acteurs de la configuration sociale étudiée. En effet, c'est en rapportant les usages qui sont faits de ces différents indicateurs aux intentions de ceux qui les portent que l'on peut établir leur degré d'effectivité ou d'institutionnalisation. Par exemple, les avocats des nouveaux indicateurs de richesse peuvent considérer légitimement que la concertation initiée par France Stratégie dévoie l'outil qu'ils proposaient initialement et que le résultat de la démarche entreprise par Éva Sas — la production d'un rapport gouvernemental sur la base de dix indicateurs — constitue un échec. Pour autant, le conseiller qui rédige le rapport y voit un succès, de même que les organisateurs de la concertation qui aboutit à la production du tableau de bord. Le texte qu'Éva Sas parvient à faire adopter peut sembler faiblement contraignant sur le plan juridique, mais rapporté à la logique du jeu parlementaire, il constitue pour la députée un relatif succès — puisqu'une loi est votée. Les membres de la *Better Life Initiative* de l'OCDE ne présentent pas leur démarche comme un échec, mais comme un succès, puisque plusieurs pays comme la Nouvelle-Zélande, l'Écosse ou l'Italie s'approprient les indicateurs qu'ils prônent. Enfin, le fait que les résultats du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi soient repris par l'INSEE et Eurostat peut être vu comme un relatif échec par les membres du FAIR, mais il constitue assurément pour les membres de la Commission un succès. Autrement dit, la conception et la mise en œuvre des indicateurs alternatifs se présentent comme un succès ou un échec en fonction des intentions des acteurs qui les portent. Les indicateurs alternatifs émergent dans différents espaces sociaux qui opposent chacun des contraintes spécifiques à ces acteurs. Leurs ambitions varient en fonction de la région du monde social dans laquelle ils s'inscrivent — elles sont modelées par les obstacles structurels que présentent ces différents espaces sociaux.

Il est possible d'analyser le succès en demi-teinte de la démarche d'Éva Sas en rapportant son entreprise aux finalités qu'elle poursuivait. Celles-ci en effet s'inscrivent dans des directions très différentes, sinon opposées : d'une part, faire des indicateurs alternatifs un outil de gouvernement, en gouvernant les conduites des parlementaires par le recours à l'instrument budgétaire ; d'autre part, faire des indicateurs alternatifs un outil de libération, en organisant une grande consultation nationale pour donner aux citoyens l'occasion de refonder le cadre comptable de l'État. *A contrario*, lorsque les instituts statistiques poursuivent une seule et unique finalité — produire des indicateurs alternatifs spécifiques en fonction de la disponibilité des données et afin de comparer un nombre donné de pays — ils y parviennent. De même, lorsque les collectivités territoriales entreprennent une refonte de leur grille d'enquête statistique pour créer une information nouvelle et refonder leurs politiques publiques locales sur cette base — comme dans la métropole grenobloise — elles y parviennent également. Il est donc possible de formuler une hypothèse selon laquelle c'est l'insuffisante définition des objectifs poursuivis par la députée en amont qui explique le caractère faiblement contraignant de l'outil qui émerge suite au vote de la loi qu'elle défend.

III — Une sociologie des indicateurs alternatifs : apports théoriques

D'un point de vue théorique, notre démonstration permet de rendre compte de la dynamique spécifique d'une controverse. L'espace social dans lequel se déploie la controverse est déjà structuré — il comprend des acteurs plus ou moins dominants dans leurs champs sociaux respectifs. Néanmoins, la dynamique même de la controverse n'en est pas moins structurante. Les indicateurs alternatifs permettent en effet un nouveau découpage de la réalité sociale, économique et environnementale. L'outil de mesure modifie les rapports de force, invite à repenser la division du monde, et notamment les instruments d'action publique dans le cas spécifique que nous avons étudié.

Les indicateurs alternatifs ne prédisposent pas d'eux-mêmes les usages qui peuvent en être faits : ils ont des modes d'existence extrêmement variés. Il faut pour rendre compte de leur dynamique identifier en amont les buts poursuivis par les acteurs qui les portent : plaidoyer politique, suivi des politiques publiques, action budgétaire, etc. Pour analyser leurs effets, il faut savoir qui s'en saisit, pour quoi faire, et établir ensuite si l'entreprise est

effectivement de l'ordre du réalisable et à quels instruments elle donne naissance. C'est là l'intérêt à la fois pratique et théorique d'une approche sociologique : compléter la dimension analytique offerte par ces indicateurs alternatifs en étudiant leur inscription dans le monde réel — en identifier les infrastructures sociotechniques, à la fois statistiques (production de chiffres, usages envisageables, agrégations possibles) et relationnelles (qui s'en saisit, avec quelles ressources et pour quoi faire).

IV — Prolongements

Une mise en comparaison systématique des différentes modalités de mise en œuvre des indicateurs alternatifs aurait le mérite de montrer quels sont les dispositifs qui contribuent le plus à leur institutionnalisation : classements internationaux (tels que ceux auxquels s'adosent les ODD), production d'indicateurs territorialisés de suivi et d'objectifs à atteindre en termes de politiques publiques (les Agendas 21 par exemple), ou dispositifs budgétaires au sein desquels les indicateurs alternatifs prennent le pas sur les outils financiers classiques (l'attribution de subventions européennes aux régions par exemple). Une telle démarche impliquerait néanmoins un travail de comparaison intensif, là où notre thèse se donnait pour objectif d'analyser une configuration d'acteurs et la controverse qui s'y jouait.

A – Les indicateurs alternatifs à l'échelle internationale

D'autres prolongements sont possibles pour notre recherche. Le premier concerne la comparaison internationale. Les cas que nous avons étudiés étaient presque exclusivement situés sur le territoire français et bien que nous ayons réalisé des entretiens auprès d'interlocuteurs de nationalité étrangère, les dynamiques dont nous rendons compte dans ce manuscrit sont essentiellement françaises. Divers pays ont mis en œuvre des indicateurs alternatifs à l'échelle de l'État central et font de ces outils un usage quotidien, routinier : l'Italie, grâce à l'action d'Enrico Giovannini en tant que directeur d'Istat et en tant que ministre¹¹²¹ ; la Nouvelle-Zélande, qui a repris le cadre analytique proposé par l'OCDE ;

¹¹²¹ Une première fois ministre dans le gouvernement d'Enrico Letta de 2013 à 2014, celui-ci est de nouveau nommé dans le gouvernement de Mario Draghi, le 13 février 2021.

l'Écosse, Nicola Sturgeon ayant fait appel à Joseph Stiglitz et Martine Durand pour définir ses orientations de politique économique avec une approche par le bien-être. D'autres pays ont initié des démarches similaires, avec de moindres résultats : la Grande-Bretagne lance en 2010 l'initiative *Wheel of Well-Being* sous le gouvernement de David Cameron, avec pour objectif d'orienter les politiques publiques nationales dans une perspective de bien-être individuel — la démarche a depuis été laissée en friche, mais a tout de même eu une influence significative sur les cadres comptables nationaux¹¹²². Le constat est similaire concernant l'Allemagne, le gouvernement fédéral ayant lancé une initiative destinée à rendre compte de la qualité de vie des citoyens à l'échelle des *Länder*, via des rapports produits sur une base régulière — ceux-ci semblent avoir eu peu d'incidence sur les politiques publiques (Dallmer 2020), mais un premier dispositif a néanmoins été mise en œuvre.

B – Les objectifs du développement durable de l'ONU : une architecture complexe d'indicateurs alternatifs

Une seconde piste de recherche s'inscrirait dans le droit fil du travail que nous avons mené ces dernières années. La démarche théorique et méthodologique que nous avons menée s'appliquerait parfaitement à un objet proche mais différent, les indicateurs de l'agenda onusien des ODD. Dans le cadre de notre thèse, nous avons participé, au titre de chercheur rattaché à l'IDDRI, à la conception de la feuille de route française de mise en œuvre des objectifs — rebaptisée ODD98 en référence aux 98 indicateurs qu'elle comporte. De même, nous avons participé à l'écriture d'un article à six mains qui entend rendre compte des modes d'appropriation nationaux des ODD (Hege, Brimont et Pagnon 2019). D'un point de vue conceptuel autant qu'instrumental, les ODD présentent de fortes affinités avec notre objet d'étude présent (*cf.* chapitre 1). L'agenda est porté par l'ONU et a fait l'objet d'un vote à l'Assemblée générale des Nations unies. Il a historiquement été développé dans le cadre d'une négociation multilatérale de grande ampleur. Chacun des 17 objectifs est adossé à plusieurs dizaines d'indicateurs de suivi et d'objectif — 232 au total. Leur nombre est donc beaucoup plus important que dans le cas des tableaux de bord que nous avons étudié pour

¹¹²² Entretien réalisé avec Marco Mira d'Ercole le 18 septembre 2019.

notre thèse. Par ailleurs, cet agenda n'a pas force de contrainte : chaque pays met — ou non — en place un dispositif spécifique pour mettre en œuvre les indicateurs. Comme expliqué ci-dessus, la France retient 98 indicateurs qui correspondent à sa situation propre. Dans le cadre de nos recherches passées, nous avons pu constater que certains pays donnaient une importance déterminante à ces objectifs — à l'image de la Finlande qui a pris cette occasion pour refondre son architecture ministérielle et soumettre le Trésor à la logique de soutenabilité des indicateurs. De surcroît, les ODD ont une vocation universelle : ils ne concernent pas que les pays de l'OCDE, mais tous les pays « développés » ou « en développement » dans le monde. En termes de production de l'agenda, de diffusion des objectifs et des indicateurs qui les sous-tendent, d'appropriation et de mise en œuvre de dispositif sur cette base renouvelée, le sujet présente des affinités évidentes avec la démarche de recherche que nous avons entreprise dans le cadre de notre thèse : les indicateurs des ODD peuvent être qualifiés d'« indicateurs alternatifs ».

Annexes

Liste des entretiens réalisés

Nom, Prénom	Date et durée	Fonction exercée au moment de l'entretien	Lieu
Anonyme	16/03/2018 1h30	Chef de département à France Stratégie	Dans son bureau de France Stratégie (Paris 7 ^{ème})
Anonyme	11/05/2017 1h50	Ex-collaborateur parlementaire d'Éva Sas	Dans un café (Paris, 13 ^{ème})
Anonyme	04/06/2019 2h45	Collaborateur parlementaire du groupe socialiste au Sénat	Dans un café proche du Sénat (Paris, 6 ^{ème})
Anonyme	05/04/2019 1h25	Collaboratrice parlementaire de Franck Montaugé	Dans la salle de réunion du groupe socialiste du Sénat (Paris 6 ^{ème})
Anonyme	18/09/2019 1h30	Ex-collaborateur parlementaire de Serge Bardy	Téléphone (Angers)
Anonyme	03/03/2018 2h05	Conseiller du ministre des Finances et des Comptes publics	Dans un café, à Paris (1 ^{er})
Anonyme	20/04/2017 50min	Administrateur parlementaire	Dans un café, près du CESE (Paris 16 ^{ème})
Anonyme	7/12/2017 45min	Administratrice parlementaire	Dans son bureau de l'Assemblée nationale (Paris 7 ^{ème})
Blanchet Didier	07/05/2020 1h45	Directeur des études et synthèses à l'INSEE	Téléphone (Paris après le confinement)
Boarini Romina	09/01/2019 1h45	Directrice du <i>WISE Center</i> à l'OCDE	Dans une salle de réunion de l'OCDE (Boulogne-Billancourt)
Bourguignon François	16/12/2019 1h30	Professeur des Universités en économie à la PSE	Dans son bureau de la PSE (Paris, 14 ^{ème})
Cau Myriam	Les 28/05/2019 et 29/02/2019 1h puis 40min	Vice-présidente de la Région Nord-Pas-de-Calais	Téléphone (Lille)
Durand Martine	11/03/2020 1h45	<i>Chief statistician</i> à l'OCDE	Dans un café (Paris 15 ^{ème})
Fabre Jean	12/03/2020 4h	Ex-Directeur adjoint du PNUD à Genève	Visioconférence (Genève)
Fitoussi Jean Paul	03/12/2019 1h15	Professeur des Universités en économie à Sciences Po	Dans son bureau, à Sciences Po (7 ^{ème})
Fleurbaey Marc	06/05/2020 et 13/05/2020 1h05 puis 55min	Professeur d'économie à l'Université de Princeton	Visioconférence (Princeton)
Gadrey Jean	10/12/2018 1h40	Professeur des Universités en économie à l'Université de Lille	Dans un café, à Lille
Généreux Jacques	10/03/2020 1h40	Maître de Conférences en économie à Sciences Po	Dans son bureau, à Sciences Po (Paris, 7 ^{ème})

Giovannini Enrico	23/03/2020 1h05	Professeur à l'Université de Rome Tor Vergata	Visioconférence (Rome)
Henry Claude	21/03/2019 1h25	Directeur de recherche au CNRS	Dans son bureau de l'IDDRI, Paris (7 ^{ème})
Jany-Catrice Florence	10/04/2018 et 09/01/2019 1h10 puis 1h25	Professeure des Universités en économie à l'Université de Lille	Dans des cafés (Paris 8 ^{ème} puis, Paris 1 ^{er})
Jelf-Monje Joshua	12/12/2018 1h25	Fonctionnaire à l'OCDE (<i>staff</i>)	Visioconférence (depuis un espace de travail de l'OCDE)
Keiff Sébastien	11/02/2020 1h40	Consultant indépendant	Téléphone (il est en forêt)
Laurent Éloi	19/01/2018 45min	Chercheur à l'OFCE	Dans son bureau de l'OFCE (Paris, 14 ^{ème})
Lebaron Frédéric	24/11/2017 1h20	Professeur des Universités en sociologie à l'ENS Paris-Saclay	Dans son bureau de l'ENS (Gif-sur-Yvette)
Le Clezio Philippe	05/12/2017 2h20	Cadre de la CFDT (protection sociale)	Dans son bureau de la CFDT (Paris 19 ^{ème})
Marlier Grégory	31/01/2019 et 09/04/2019 1h50 puis 2h	Fonctionnaire territorial à la région Hauts-de-France	Dans son bureau de la région Hauts-de-France (Lille)
Méda Dominique	26/03/2018 3h45	Professeure des Universités en sociologie à l'Université Paris-Dauphine	Dans son bureau de l'Université Paris-Dauphine (16 ^{ème})
Mira d'Ercole Marco	08/01/2020 2h15	<i>Head of division</i> à l'OCDE	Dans son bureau de l'OCDE (Boulogne-Billancourt)
Montaugé Franck	21/12/2017 et 05/04/2018 20 min puis 1h15	Sénateur	Dans son bureau du groupe socialiste au Sénat (Paris, 7 ^{ème})
Pierre-Nadal Jérémy	13/01/2020 1h	Fonctionnaire territorial	Dans son bureau de l'ARF (Paris 15 ^{ème})
Pupunat Franck	04/03/2020 1h55	Commission nationale française pour l'UNESCO	Dans un café (Paris 6 ^{ème})
Ottaviani Fiona	12/06/2020 1h35	Professeure associée à l'EM Grenoble	Visioconférence (Paris-Grenoble)
Plateau Claire	18/12/2017 1h35	Administratrice de l'INSEE	Dans son bureau de l'INSEE (Malakoff)
Radermacher Walter	20/05/2020 1h10	Ex-Directeur Général d'Eurostat	Visioconférence (France-Allemagne)
Ruyters Christine	08/06/2020 2h	Administratrice de l'IWEPS	Visioconférence (Paris-Bruxelles)
Saglietti Carla	19/12/2017 2h	Cheffe de la mission INSEE au CESE	Dans un café, Paris (15 ^{ème})
Sas Éva	30/03/2018 2h20	Députée	Dans un café (Paris 11 ^{ème})

Stiglitz Joseph	22/10/2019 35min	Professeur d'économie à l'Université Columbia	Dans la salle de réunion du département d'économie de Sciences Po (Paris, 7 ^{ème})
Thiry Géraldine	17/06/2020 1h20	Professeure associée à l'ICHEC de Bruxelles	Visioconférence (Bruxelles)
Timbeau Xavier	12/04/2019 2h15	Directeur de l'OFCE	Dans son bureau de l'OFCE (Paris, 14 ^{ème})
Whitaker Celina	15/07/2020 2h15	Salariée d'une association	Visioconférence (confinement)

Liste des acronymes et abréviations

AC !	Agir contre le Chômage
ACN	Association de Comptabilité Nationale
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
ADF	Assemblée des Départements de France
AFEP	Association Française d'Économie Politique
AFP	Agence France-Presse
ARF	Association des Régions de France (devenue Régions de France)
ASviS	Alliance italienne pour le développement durable
ATTAC	Association pour la Taxation des Transactions Financières et l'Action Citoyenne
BES	<i>Benessere equo e sostenibile</i>
CAE	Conseil d'Analyse Economique
CBS	Centre d'Études pour le Bhoutan
CCFD	Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CCSD	<i>Canadian Council on Social Development</i>
CECA	Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
CEPE	Centre d'Études des Programmes Économiques
CEPII	Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales
CEPREMAP	Centre Pour la Recherche ÉconoMique et ses APplications
CERC	Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale
CESE	Conseil Économique, Social et Environnemental
CESER	Conseil Economique, Social et Environnemental Régional
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail
CFTC	Confédération Française des Travailleurs Chrétiens
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CGP	Commissariat Général au Plan
CGT	Confédération Générale du Travail

CICE	Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi
CNIS	Conseil National de la Statistique (devenu depuis le Conseil National de l'Information Statistique)
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
CNU	Conseil national des universités
CNUCED	Commission des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
CS	Commission Stiglitz
CSI	Centre de Sociologie de l'Innovation
CSP	Catégories Socio-Professionnelles
CSV	Parti populaire chrétien-social
DAL	Droit au logement
DARES	Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques
DATAR	Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DREAL	Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DREES	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
EELV	Europe Écologie Les Verts
EHESS	École des Hautes Études en Sciences Sociales
ENA	École Nationale d'Administration
ENS	École Normale Supérieure
ENSAE	École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique
EPHE	École Pratique des Hautes Études
ESAC	Comité Consultatif Statistique Européen
ESS	Système Statistique européen
ESSEC	École Supérieure des Sciences Économiques et Commerciales
FAIR	Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse
FMI	Fonds Monétaire International
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
GIEC	Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
Gisti	Groupe d'Information et de SouTien aux Immigrés

HLEG	<i>High-Level Expert Group</i>
I4CE	<i>Institute for Climate Economics</i>
Idies	Institut pour le Développement de l'Information Économique et sociale
IDDR1	Institut du Développement Durable et des Relations Internationales
IEP	Institut d'Études Politiques
IFEN	Institut Français de l'Environnement
IHEST	Institut des Hautes Études pour la Science et la Technologie
INSEE	Institut National des Statistiques et Études Économiques
IPSP	<i>International Panel on Social Progress</i>
IWEPS	Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique
KSI	ONG au Timor-Leste
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
LPO	Ligue pour la Protection des Oiseaux
LR	Les Républicains
MAUSS	Mouvement Anti Utilitariste en Sciences Sociales
MTES	Ministère de la Transition Écologique et Solidaire
NBER	<i>National Bureau of Economic Research</i>
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OECE	Organisation Européenne de Coopération Economique
OFCE	Organisme Français de la Conjoncture Economique
ONS	<i>Office for National Statistics</i>
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
OSC	Observatoire Sociologique du Changement
PAP	Projet Annuel de Performance
PAS	Programmes d'Ajustement Structurel
PCF	Parti Communiste Français
PISA	Programme International pour le Suivi des Acquis des Élèves
PLF	Projet de Loi de Finances

PLFSS	Projet de loi de Financement de la Sécurité Sociale
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PPL	ProPosition de Loi
PPLO	ProPosition de Loi Organique
PS	Parti Socialiste
PSE	<i>Paris School of Economics</i>
PSU	Parti Socialiste Unifié
RAI	Réseau d'Alerte sur les Inégalités
RAP	Rapport Annuel de Performance
RESF	Rapport Social, Économique et Financier
SDES	Service de la Donnée et des Études Statistiques
SEEA	<i>System of Environmental Economic Accounting</i>
SEEF	Service des Études Economiques et Financières
SFIO	Section Française de l'Internationale Ouvrière
SILC	<i>Statistics on Income and Living Conditions</i>
SMIC	Salaire Minimum de Croissance
SNDD	Stratégie Nationale du Développement Durable
SOeS	Service de l'Observation et des Statistiques
SPEL	Soutien aux Projets Éducatifs des Lycées
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement durable et d'Égalité des Territoires
TSCG	Traité européen sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance
UE	Union Européenne
UMP	Union pour un Mouvement Populaire
UNAF	Union Nationale des Associations Familiales
UNAM	Université Nationale Autonome du Mexique
UNCEEA	Comité d'Experts pour la Comptabilité Economique Environnementale des Nations Unies

UNECE *United Nations Economic Commission for Europe*
WWF *World Wide Fund for nature*
4D Association Dossiers et Débats pour le Développement Durable

Liste des indicateurs faisant l'objet d'acronymes

Cette liste ne comporte pas tous les indicateurs dont il est fait mention dans la thèse, mais ceux qui sont désignés par un acronyme (par exemple l'IDH, mais pas le taux de chômage).

BIP 40	Baromètre des Inégalités et de la Pauvreté
BLI	<i>Better Life Index</i>
EE	Empreinte écologique
ENA	Épargne Nette Ajustée
GPI	<i>Genuine Progress Indicator</i>
<i>Green GDP</i>	PIB vert
HPI	<i>Happy Planet Index</i>
IBEE	Indicateur de Bien-Être Economique
IBEST	Indicateur de Bien-Être Soutenable Territorialisé (Grenoble)
IDH	Indicateur de Développement Humain
IDH-4	Indicateur de Développement Humain Communal
IPF	Indicateur de Participation des Femmes à la vie sociale et politique
IPH	Indice de Pauvreté Humaine
IPH-1	Indice de Pauvreté Humaine dans les pays développés
IPH-2	Indice de Pauvreté Humaine dans les pays en voie de développement
IPV	Indicateur de Progrès Véritable (réseau <i>Redefining Progress</i>)
ISBET	Indicateur Sociétal de Bien-Être Territorialisé (Pékéa)
ISDH	Indicateur Sexospécifique de Développement Humain
ISEW	<i>Indicator of Sustainable Economic Welfare</i>
ISP	Indice de sécurité personnelle (<i>Canadian Council on Social Development – CCSD</i>)
ISS	Indicateur de santé sociale
IWI	<i>Inclusive wealth indicator</i>
LPI	<i>Living Planet Index</i>

MEW	<i>Measure of Economic Welfare</i>
ODD	Objectifs du Développement Durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PID	Produit Intérieur Doux
PNB	Produit national brut
PNN	Produit National Net
SPI	<i>Social Progress Indicator</i>
SMEW	<i>Sustainable Measure of Economic Welfare</i>
U-Index	<i>Unpleasant state Index</i>

Bibliographie

- Abdelal, Rawi. 2005. « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance mondiale ». *Critique internationale* 28 (3): 87-115.
- Abélès, Marc. 2000. *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris : Odile Jacob.
- Achin, Catherine. 2005. « Un “métier d’hommes” ? Les représentations du métier de député à l’épreuve de sa féminisation ». *Revue française de science politique* 55 (3): 477-99.
- AFP. 2009. « Rapport Stiglitz: mesurer le bien-être est “extrêmement coûteux” (Cotis, Insee) ». Dépêche, Agence France-Presse.
- Aglietta, Michel. 1976. *Régulation et crises du capitalisme: l’expérience des États-Unis*. Paris: Calmann-Lévy.
- Agrikoliansky, Eric, Olivier Fillieule, et Nonna Mayer (dir.). 2005. *L’altermondialisme en France: la longue histoire d’une nouvelle cause*. Paris: Flammarion.
- Akerlof, George A., Olivier Blanchard, David Romer, et Joseph E. Stiglitz. 2014. *What Have We Learned? Macroeconomic policy after the crisis*. Cambridge: The MIT Press.
- Akrich, Madeleine, Michel Callon, et Bruno Latour (dir.). 2006. *Sociologie de la traduction*. Paris: Presses des Mines.
- Alayrac, Pierre. 2022. « Les origines non-néolibérales d’un “tournant néolibéral”. L’économicisation des politiques européennes du marché intérieur et ses usages à partir des années 1970 ». *Revue française de science politique* 72 (1-2): 33-53.
- Andersson, Jenny. 2018. *The future of the world: futurology, futurists, and the struggle for the post-cold war imagination*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Andersson, Jenny, et Pauline Prat. 2015. « Gouverner le “long terme”. La prospective et la production bureaucratique des futurs en France ». *Gouvernement & action publique* 3 (3): 9-29.
- Andrews, Frank M. 1989. « The Evolution of a Movement ». *Journal of Public Policy* 9 (4): 401-5.
- Angeletti, Thomas. 2011. « Faire la réalité ou s’y faire ? La modélisation et les déplacements de la politique économique au tournant des années 1970 ». *Politix* 95 (3): 47-72.
- . 2021. « How Economics Frames Political Debates: Macroeconomic Forecasting in the French Planning Commissions ». *Socio-Economic Review* 19 (2): 635-57.

- Antonin, Céline, Thomas Melonio, et Xavier Timbeau. 2012. « L'épargne nette ré-ajustée ». *Revue de l'OFCE* 120 (1): 259-86.
- Aoki, Masahiko. 2001. *Toward a comparative institutional analysis*. Comparative institutional analysis. Cambridge (US): MIT Press.
- Arendt, Hannah. 2002 [1958]. *Condition de l'homme moderne*. Paris: Calmann-Lévy.
- . 2002. *Les origines du totalitarisme*. Paris: Gallimard.
- Aron, Raymond. 1986a [1962]. *Dix-huit leçons sur la société industrielle*. Paris: Gallimard.
- . 1986b. *Les désillusions du progrès: essai sur la dialectique de la modernité*. Nouvelle éd. Paris: Calmann-Lévy.
- . 1991 [1938]. *Introduction à la philosophie de l'histoire*. 4e éd. Paris: Gallimard.
- Arrow, Kenneth J. 2012. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- Attali, Jacques. 2008. « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France Jacques Attali ». Présidence de la République - Premier ministre.
- Audier, Serge. 2017. *La société écologique et ses ennemis: pour une histoire alternative de l'émancipation*. Paris: La Découverte.
- Austin, John Langshaw. 1962. *How to Do Things with Words*. Oxford: Clarendon Press.
- Bacache-Beauvallet, Maya. 2002. *Les indicateurs de performance au sein des services publics. Difficultés et effets pervers*. Paris: Presses Universitaires de France.
- . 2009. *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux*. Paris: Éditions du Seuil.
- Bacqué, Marie-Hélène, et Yves Sintomer. 2011. *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. Paris: La Découverte.
- Baldwin, Richard, et Coen N. Teulings, 2014. *Secular Stagnation. Facts, Causes and Cures*. Washington: CEPR Press.
- Baran, Paul A., et Eric J. Hobsbawm. 1961. « The Stages of Economic Growth ». *Kyklos* 14 (2): 234-42.
- Bardet, Fabrice. 2000. « La statistique au miroir de la région : Éléments pour une sociologie historique des institutions régionales du chiffre en France depuis 1940 ». Thèse de Doctorat en Science Politique, Paris : Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne (sous la direction de Michel Offerlé).

- Bardet, Fabrice, et Florence Jany-Catrice. 2010. « Les politiques de quantification ». *Revue française de socio-économie* 5 (1): 9-17.
- Barnett, Michael N., et Martha Finnemore. 2004. *Rules for the world: international organizations in global politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Barraud de Lagerie, Pauline. 2019. *Les patrons de la vertu: de la responsabilité sociale des entreprises au devoir de vigilance*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Barthe, Yannick, Damien de Blic, Jean-Philippe Heurtin, Eric Lagneau, Cyril Lemieux, Dominique Linhardt, Cédric Moreau de Bellaing, Catherine Rémy, et Danny Trom. 2013. « Sociologie pragmatique : mode d'emploi ». *Politix* 103 (3): 175.
- Baudrillard, Jean. 1986 [1970]. *La Société de consommation: ses mythes, ses structures*. Paris: Gallimard.
- Bauman, Zygmunt. 2005. *Liquid life*. Cambridge: Polity Press.
- Beaud, Stéphane, et Florence Weber. 2010. *Guide de l'enquête de terrain: produire et analyser des données ethnographiques*. 4e éd. augmentée. Paris: La Découverte.
- Beck, Ulrich. 2008 [1986]. *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Flammarion.
- Becker, Gary S. 1965. « A Theory of the Allocation of Time ». *The Economic Journal* 75 (299): 493-517.
- Becker, Howard Saul. 1963. *Outsiders: studies in the sociology of deviance*. New York/London: The Free Press of Glencoe.
- . 2010 [1982]. *Les mondes de l'art*. Paris: Flammarion.
- Beckerman, Wilfred. 1976. *In Defense of Economic Growth*. London: Jonathan Cape.
- Bell, Daniel. 1969. « The Idea of a Social Report ». *The Public Interest* 15: 72-84.
- . 1979. *Les Contradictions culturelles du capitalisme*. Paris: Presses universitaires de France.
- Bereni, Laure. 2012. « Penser la transversalité des mobilisations féministes : l'espace de la cause des femmes ». In *Les féministes de la deuxième vague*, Christine Bard (dir.) 27-41. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- . 2021. « The Women's Cause in a Field: Rethinking the Architecture of Collective Protest in the Era of Movement Institutionalization ». *Social Movement Studies* 20 (2): 208-23.

- Bereni, Laure, et Sophie Dubuisson-Quellier. 2021. « Au-delà de la confrontation : saisir la diversité des interactions entre mondes militants et mondes économiques ». *Revue Française de Sociologie* 61 (4): 505-29.
- Berger, Peter, et Thomas Luckmann. 2018 [1966]. *La Construction sociale de la réalité*. Paris: Armand Colin.
- Bergeron, Henri, Patrick Castel, Sophie Dubuisson-Quellier, Jeanne Lazarus, Étienne Nouguez, et Olivier Pilmis. 2018. *Le biais comportementaliste*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Bergeron, Henri, Patrick Castel, et Étienne Nouguez. 2013. « Éléments pour une sociologie de l'entrepreneur-frontière. Genèse et diffusion d'un programme de prévention de l'obésité ». *Revue Française de Sociologie* 54 (2): 263-302.
- Bessy, Christian. 2014. « Économie des conventions et sociologie ». *Revue Française de Socio-Économie* 13 (1): 259-65.
- Bessy, Christian, et Francis Chateauraynaud. 1995. *Experts et faussaires : pour une sociologie de la perception*. Paris: Éditions Métailié.
- Bezes, Philippe. 2005. « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management ». *Informations sociales* 126 (6): 26-37.
- . 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris: Presses de Sciences Po.
- . 2012. « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 193 (3): 16-37.
- Bezes, Philippe, et Alexandre Siné. 2011. *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Bidet, Alexandra, Florence Jany-Catrice, et François Vatin. 2015. « Sociologie économique et économie critique : à la recherche du politique ». *Revue Française de Socio-Économie* Hors-série (2): 11-17.
- Blanchard, Olivier, et Daniel Cohen (dir.). 2013. *Macroéconomie*. 6. éd. Paris: Pearson Education.
- Blondiaux, Loïc. 1991. « Comment rompre avec Durkheim ? Jean Stoetzl et la sociologie française de l'après-guerre (1945-1958) ». *Revue Française de Sociologie* 32 (3): 411.
- . 1998. *La fabrique de l'opinion: une histoire sociale des sondages*. Science politique. Paris: Éditions du Seuil.

- . 2005. « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes ». In *Gestion de proximité et démocratie participative*, Marie-Hélène Bacqué (dir.), 119-37. Paris: La Découverte.
- . 2007. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique ». *Mouvements* 50 (2): 118-29.
- Blondiaux, Loïc, et Yves Sintomer. 2002. « L'impératif délibératif ». *Politix* 57 (1): 17-35.
- Bloor, David. 1976. *Knowledge and social imagery*. London/Boston: Routledge & K. Paul.
- Boelaert, Julien, Sébastien Michon, et Étienne Ollion. 2018. « Le temps des élites. Ouverture politique et fermeture sociale à l'Assemblée nationale en 2017 ». *Revue française de science politique* 68 (5): 777-802.
- Bohman, James, et William Rehg (dir.). 1997. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge (US): The MIT Press.
- Boltanski, Luc. 1982. *Les cadres, la formation d'un groupe social*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- . 1990. « Sociologie critique et sociologie de la critique ». *Politix* 3 (10): 124-34.
- . 2008. *Rendre la réalité inacceptable: à propos de « la production de l'idéologie dominante »*. Paris: Demopolis.
- . 2014. « Critique radicale ou réformiste exemples pris au passé ». In *Statactivisme comment lutter avec des nombres*, Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, et Julien Prévieux (dir.). Paris: La Découverte.
- Boltanski, Luc, Élisabeth Claverie, et Nicolas Offenstadt. 2007. *Affaires, scandales et grandes causes : de Socrate à Pinochet*. Paris: Stock.
- Boltanski, Luc, et Eve Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.
- Boltanski, Luc, et Arnaud Esquerre. 2016. « L'énigmatique réalité des prix ». *Sociologie* 7 (1): 41-58.
- . 2017. *Enrichissement. Une critique de la marchandise*. Paris: Gallimard.
- Boltanski Luc, et Laurent Thévenot. 1991. *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- . 2015. « Comment s'orienter dans le monde social ». *Sociologie* 6 (1): 5-30.
- Bonelli, Laurent. 1998. « Les architectes du social-libéralisme ». *Le monde diplomatique*, septembre 1998.

- Bonneuil, Christophe, et Jean-Baptiste Fressoz. 2013. *L'événement anthropocène : la Terre, l'histoire et nous*. Paris: Éditions du Seuil.
- Booth, Tim. 1992. « Social Indicators and the Mondale Initiative ». *Knowledge* 13 (4): 371-98.
- Bornand, Elvire, Martine Mespoulet, et Eric Verdier (dir.). 2012. *Les politiques de la mesure: l'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*. Science politique comparée. Paris/Aix-en-Provence: Karthala.
- Boudon, Raymond. 2010. *La sociologie comme science*. Paris: La Découverte.
- Boulding, Kenneth. 1966. « The Economics of the Coming Spaceship Earth ». In *Environmental Quality in a Growing Economy*. Henry Jarrett (dir.), 3-14. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bourdieu, Pierre. 1971. « Genèse et structure du champ religieux ». *Revue Française de Sociologie* 12 (3): 295-334.
- . 1972. *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Genève : Librairie Droz.
- . 1973. « L'opinion publique n'existe pas ». *Les Temps modernes*, 318: 1295-1309.
- . 1979a. *La distinction : critique sociale du jugement*. Paris: Les Éditions de minuit.
- . 1979b. « Les trois états du capital culturel ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 30 (1): 3-6.
- . 1980a. « Le capital social ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 31 (1): 2-3.
- . 1980b. « Le mort saisit le vif : Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 32 (1): 3-14.
- . 1980c [1974]. *Le sens pratique*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- . 1982. *Ce que parler veut dire: l'économie des échanges linguistiques*. Paris: Fayard.
- . 1992. *Les règles de l'art: genèse et structure du champ littéraire*. Paris: Éditions du Seuil.
- . 1994. *Raisons pratiques: Sur la théorie de l'action*. Paris: Éditions du Seuil.
- . 1998. *Contre-feux: propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*. Paris: Éditions Liber-Raisons d'agir.
- . 2000. *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Éditions du Seuil.
- . 2001. *Science de la science et réflexivité: cours du Collège de France, 2000-2001*. Paris: Raisons d'agir.

- . 2002a [1989]. *La noblesse d'état: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- . 2002b. « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 145 (5): 3-8.
- , (dir.) 2009 [1984]. *Questions de sociologie*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- . 2011. « Champ du pouvoir et division du travail de domination. Texte manuscrit inédit ayant servi de support de cours au Collège de France, 1985-1986 ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 190 (5): 126-39.
- . 2012. *Sur l'État: cours au Collège de France, 1989-1992. Cours et travaux*. Paris: Raisons d'agir et Éditions du Seuil.
- . 2015a [1993]. *La misère du monde*. Paris: Éditions Points.
- . 2015b. *Sociologie générale. Cours et travaux*. Paris: Raisons d'agir et Éditions du Seuil.
- . 2016. *Sociologie générale. Cours et travaux*. Paris: Raisons d'agir et Éditions du Seuil.
- Bourdieu, Pierre, et Luc Boltanski. 1976. « La production de l'idéologie dominante ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 2 (2): 3-73.
- Bourdieu, Pierre, Bourdieu, Jérôme et Franck Poupeau. 2022. *Microcosmes: théorie des champs*. Microcosmes, vol. 1. Paris: Raisons d'agir.
- Bourdieu, Pierre, et Robert Boyer. 2017. *Anthropologie économique : cours au Collège de France (1992-1993)*. Cours et travaux. Paris: Raisons d'agir et Éditions du Seuil.
- Bourdieu, Pierre, Jean-Claude Passeron, et Jean-Claude Chamboredon. 2021 [1968]. *Le métier de sociologue: préalables épistémologiques*. Paris: Éditions EHESS.
- Bourdieu, Pierre, et Rosine Christin. 1990. « La construction du marché : Le champ administratif et la production de la "politique du logement" ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 81 (1): 65-85.
- Bourdieu, Pierre, et John B. Thompson. 2001. *Langage et pouvoir symbolique*. Paris: Éditions Fayard.
- Bourdieu, Pierre, et Loïc Wacquant. 1992. *Réponses: pour une anthropologie réflexive*. Paris: Les Éditions du Seuil.
- Bourguignon, François. 2018. « Inequality of opportunity ». In *For Good Measure Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi et Martine Durand (dir.).101-141. Paris: OECD Publishing.

- Boyer, Robert. 1986. *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris: La Découverte.
- . 2003. « Les institutions dans la théorie de la régulation ». *Cahiers d'Économie Politique* 44 (1): 79-101.
- . 2015. *Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation des crises*. Paris: La Découverte.
- Bozio, Antoine. 2014. « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions ». *Revue française d'économie* XXIX (4): 59-85.
- Bozio, Antoine, et Julien Grenet. 2010. *Économie des politiques publiques*. Paris: La Découverte.
- . 2017. *Économie des politiques publiques*. Paris: La Découverte.
- Brender, Anton, Florence Pisani, et Émile Gagna. 2012. *La crise des dettes souveraines*. Paris: La Découverte.
- Brissaud, Constantin, et Pierre-André Juven. 2020. « Les ruses de la raison budgétaire. L'expertise de l'OCDE sur le prix du médicament ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 234 (4): 34-49.
- Bruno, Isabelle, et Emmanuel Didier. 2013. *Benchmarking l'État sous pression statistique*. Paris: La Découverte.
- Bruno, Isabelle, Emmanuel Didier, et Julien Prévieux (dir.) 2014. *Statactivisme comment lutter avec des nombres*. Paris: La Découverte.
- Bruno Isabelle, Florence Jany-Catrice, et Béatrice Touchelay. 2016. *The social sciences of quantification : from politics of large numbers to target-driven policies*, Cham: Springer Cham.
- Caby, Vincent, et Sébastien Chailleux. 2019. « Pour une sociologie des rapports publics. Effets symboliques et configurations d'écriture des outils d'aide à la décision ». *Revue internationale de politique comparée* 26 (4): 7-31.
- Caillé, Alain. 1981. « La sociologie de l'intérêt est-elle intéressante ? (À propos de l'utilisation du paradigme économique en sociologie) ». *Sociologie du Travail* 23 (3): 257-74.
- Caillé, Alain. 2012. *L'idée même de richesse*. Paris: La Découverte.
- Calignon, Guillaume de. 2015. « La toute-puissance du PIB contestée par les députés ». *Les Échos*, 2 février 2015.
- Callon, Michel. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction : La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». *Année sociologique* 36: 169-208.

- Callon, Michel. 2009. « Postface : la formulation marchande des biens ». In *Évaluer et valoriser : Une sociologie économique de la mesure*. 247-269. Toulouse : Presses universitaires du Mirail.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes, et Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Caron, Patrick, et Jean-Marc Châtaigner (dir.) 2017. *Un défi pour la planète: les objectifs de développement durable en débat*. Marseille/Paris: IRD Éditions.
- Carpenter, Charli R. 2007. « Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks ». *International Studies Quarterly* 51 (1): 99-120.
- Case, Anne, et Angus Deaton. 2020. *Deaths of despair and the future of capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Cassiers, Isabelle. 2011. *Redéfinir la prospérité : jalons pour un débat public*. La Tour-d'Aigues: Éditions de l'Aube.
- Cassiers, Isabelle, et Catherine Delain. 2006. « La croissance ne fait pas le bonheur : les économistes le savent-ils ? » *Regards économiques*, n° 38, 1-14.
- Cassiers, Isabelle, Kevin Maréchal, et Dominique Méda. 2017. *Vers une société post-croissance : intégrer les défis écologiques, économiques et sociaux*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.
- Castel, Robert. 1985. « L'expert mandaté et l'expert instituant ». In *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, CRESAL (dir.) 81-92. Saint-Etienne: CRESAL.
- Catlla, Michel. 2007. *Le travail public régional*. Toulouse: Octarès Editions.
- Chamboredon, Hélène, Fabienne Pavis, Muriel Surdez, et Laurent Willemez. 1994. « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien ». *Genèses* 16 (1): 114-32.
- Champagne, Patrick. 2015 [1990]. *Faire l'opinion: le nouveau jeu politique*. Éd. augmentée d'une nouvelle préface et d'une annexe. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Chancel, Lucas, Géraldine Thiry, et Damien Demailly. 2014. « Les nouveaux indicateurs de prospérité : pour quoi faire ? » *IDDRI Study* 4, 11-31.
https://www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/st0414_dd-lc-gt_nip.pdf
- Charbonnier, Pierre. 2020. *Abondance et liberté : une histoire environnementale des idées politiques*. Paris: La Découverte.
- Chateauraynaud, Francis. 2011. *Argumenter dans un champ de force. Essai de balistique sociologique*. Paris: Petra.

- Chauvel, Louis. 2006. *Les classes moyennes à la dérive*. La république des idées. Paris: Éditions du Seuil.
- — —. 2016. *La spirale du déclassement: essai sur la société des illusions*. Paris: Éditions du Seuil.
- Cherrier, Beatrice. 2017. « Classifying Economics: A History of the JEL Codes ». *Journal of Economic Literature* 55 (2): 545-79.
- Chiapello, Eve, et Patrick Gilbert. 2013. *Sociologie des outils de gestion*. Paris: La Découverte.
- Chouillet, Anne-Marie, et Pierre Crépel (dir.). 1997. *Condorcet: homme des Lumières et de la Révolution*. Fontenay-aux-Roses: ENS éditions.
- Clark, Andrew E., et Marc Fleurbaey. 2011. « Les nouveaux indicateurs de bien être ». *Revue d'économie politique* 121 (1): 1-2.
- Clark, Colin. 1942. *The economics of 1960*. London: Macmillan.
- — —. 1962. « On growthmanship ». *Business Horizons* 5 (1): 35-42.
- Clerc, Marie, Mathilde Gaini, et Didier Blanchet. 2010. « Les préconisations du rapport Stiglitz-Senfitoussi : quelques illustrations ». In *L'économie française*. INSEE : 71-100.
- Closets, François de. 1980. *En danger de progrès*. Paris: Denoël/Gonthier.
- Cobb, Clifford, Ted Halstead, et Jonathan Rowe. 1995. « If the GDP Is Up, Why Is America Down? Why we need new measures of progress, why we do not have them, and how they would change the social and political landscape ». *The Atlantic*, octobre 1995. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1995/10/if-the-gdp-is-up-why-is-america-down/415605/>
- Cobb, Roger W., et Charles D. Elder. 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cochoy, Franck. 2007. « La responsabilité sociale de l'entreprise comme "représentation" de l'économie et du droit ». *Droit et société* 65 (1): 91-101.
- Cohen, Samy. 1999. *L'art d'interviewer les dirigeants*. Politique d'aujourd'hui. Paris: Presses Universitaires de France.
- Collins, Robert M. 2000. *More: the politics of economic growth in postwar America*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Confédération française démocratique du travail (dir.) 1977. *Les dégâts du progrès: les travailleurs face au changement technique*. Paris: Éditions du Seuil.

- Conseil canadien de développement social. 2000. « L'indice de sécurité personnelle 2000 ». <http://www.ccsd.ca/francais/pubs/2000/isp/isp2000.pdf>
- Costanza, Robert, et Herman E. Daly. 1992. « Natural Capital and Sustainable Development ». *Conservation Biology* 6 (1): 37-46.
- Cotis, Jean-Philippe, et Walter Radermacher. 2011. « Sponsorship Group on Measuring Progress, Well-being and Sustainable Development, Final Report adopted by the European Statistical System Committee ». European Statistical System. <https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/Measuring%20Progress,%20Well-being%20and%20Sustainable%20Development.pdf>
- Courty, Guillaume (dir.). 2005. *Le travail de collaboration avec les élus*. Paris: Houdiard.
- Cox, Robert W. 1983. « Gramsci, Hegemony and International Relations : An Essay in Method ». *Millennium: Journal of International Studies* 12 (2): 162-75.
- Crouch, Colin, et Henry Farrell. 2004. « Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism ». *Rationality and society* 16 (1): 5-43.
- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 2014. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crutzen, Paul J., Eugene F. Stoermer et Will Steffen. 2013. « "The Anthropocene" (2000) ». In *The Future of Nature: Document of global change*, Libby Robin, Sörlin Sverker et Paul Warde (dir.) 483-90. London: Yale University Press.
- Cuny, Cécile. 2007. « From "notables" to "laymen": the evolution of local knowledge in contemporary public consultations ». In *Fields of Expertise: A Comparative History of Expert Procedures in Paris and London, 1600 to Present*, Christelle Rabier (dir.), 37-54. Newcastle-upon-Tyne: Cambridge Scholar Publishing.
- Dallmer, Jochen. 2020. *Glück und Nachhaltigkeit: Subjektives Wohlbefinden als Leitmotiv für nachhaltige Entwicklung*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Daly, Herman E., John B. Cobb, et Clifford W. Cobb. 1994. *For the common good: redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future*. 2e éd. updated and expanded. Boston: Beacon Press.
- Daly, Herman Edward. 2018 [1977]. *Économie stationnaire*. Paris: Les Petits Matins.
- Dardot, Pierre, et Christian Laval. 2010. *La nouvelle raison du monde: essai sur la société néolibérale*. Paris: La Découverte.
- Darmon, Muriel. 2005. « Le psychiatre, la sociologue et la boulangère : analyse d'un refus de terrain ». *Genèses* 58 (1): 98-112.

- Darras. 1966. *Le partage des bénéfiques : expansion et inégalité en France*. Édité par Claude Gruson. Le sens commun. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Dasgupta, Partha, et Geoffrey Heal. 1974. « The Optimal Depletion of Exhaustible Resources ». *The Review of Economic Studies* 41(3), 3-28.
- Daston, Lorraine, et Peter Louis Galison. 2012. *Objectivité*. Dijon: Les Presses du réel.
- Data, Lorraine. 2009. *Le grand truquage: comment le gouvernement manipule les statistiques*. Paris: La Découverte.
- Davis, Kevin E., Angelina Fisher, Benedict Kingsbury, et Sally Engle Merry (dir.) 2012. *Governance by indicators: global power through quantification and rankings*. Oxford: Oxford University Press and Institute for International Law and Justice, New York University School of Law.
- Davis, Kevin E., Benedict Kingsbury, et Sally Engle Merry. 2012. « Indicators as a Technology of Global Governance ». *Law & society review* 46 (1): 71-104.
- De Pryck, Kari. 2022. *GIEC: la voix du climat*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Deaton, Angus. 2008. « Income, Health, and Well-Being around the World: Evidence from the Gallup World Poll ». *Journal of Economic Perspectives* 22 (2): 53-72.
- . 2013. *The great escape: health, wealth, and the origins of inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Debord, Guy. 2018 [1967]. *La société du spectacle*. Paris: Gallimard.
- « Déclaration de M. Michel Sapin, ministre des Finances et des comptes publics, sur les nouveaux indicateurs de richesse, à l'Assemblée nationale ». 2015. Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation.
- Defalvard, Hervé. 2008. « "La maximisation du profit pour l'actionnaire, c'est l'objectif naturel de l'entreprise !" ». In *Petit bréviaire des idées reçues en management*, Critique et Management (CriM), Anne Pezet, et Samuel Sponem. (dir.) 21-30. Paris: La Découverte.
- Degenne, Alain, et Michel Forsé. 1994. *Les réseaux sociaux : une analyse structurale en sociologie*. Paris: Armand Colin.
- Delmas, Corinne. 2011. *Sociologie politique de l'expertise*. Paris: La Découverte.
- Deluermoz, Quentin, et Pierre Singaravélou. 2016. *Pour une histoire des possibles: analyses contrefactuelles et futurs non advenus*. Paris: Éditions du Seuil.
- Demazière, Didier, et Patrick Le Lidec. 2008. « La politique, un objet pour la sociologie du travail: Introduction ». *Sociologie du Travail* 50 (2): 137-46.

- Demenge, Victor. 2021. « De l'objectif bureaucratique à la naturalité économique. Sociohistoire des chiffrages et usages de la "croissance économique" au sein de l'administration économique (1947-1992) ». *Gouvernement et action publique* 10 (1): 35-60.
- Denord, François. 2007. *Néo-libéralisme, version française: histoire d'une idéologie politique*. Paris: Demopolis.
- Denord, François, Paul Lagneau-Ymonet, et Sylvain Thine. 2011. « Le champ du pouvoir en France ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 190 (5): 24-57.
- Descombes, Vincent. 1996. *Les institutions du sens*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Desrosières, Alain. 1994. « Le territoire et la localité. Deux langages statistiques ». *Politix* 25 (1): 46-58.
- . 1998. « La mesure et son usage : harmonisation et qualité des statistiques sociales ». *Stateco, Insee* 90-91. http://www.dial.prd.fr/dial_publications/STATECO/pdf/90/90_2.pdf
- . 2003. « Bourdieu et les statisticiens : une rencontre improbable et ses deux héritages ». In *Travailler avec Bourdieu*, Pierre Encrevé et Rose Marie Lagrave (dir). 291-299. Paris: Flammarion.
- . 2008. *Pour une sociologie historique de la quantification*. Paris : Presses des Mines.
- . 2012. « Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale ». *Nouvelles perspectives en sciences sociales* 7 (2): 261-95.
- . 2014. *Prouver et gouverner*. Paris : La Découverte.
- Desrosières, Alain, Alain Goy, et Laurent Thévenot. 1983. « L'identité sociale dans le travail statistique : la nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles ». *Économie & Statistique* 152 (1): 55-81.
- Dewey, John. 1993. *Logique: la théorie de l'enquête*. 2e éd. Paris: Presses universitaires de France.
- . 2010. *Le public et ses problèmes*. Paris: Gallimard.
- Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth. 2002. *La mondialisation des guerres de palais, la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago boys »*. Paris: Éditions du Seuil.
- Di Maggio, Paul J., et Walter W. Powell. 1997. « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations ». *Politix* 10 (40): 113-54.
- Di Tella, Rafael, Robert MacCulloch, et Andrew Oswald. 2003. « The Macroeconomics of Happiness ». *The Review of Economics and Statistics* 85 (4): 809-27.

- Diaz Bone, Rainer, et Guillemette de Larquier. 2020. *Handbook of Economics and Sociology of Conventions*. Cham: Springer Cham.
- Didier, Emmanuel. 1996. « De l'«exclusion» à l'exclusion ». *Politix* 34 (2): 5-27.
- . 2009. *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le New Deal et la démocratie*. Paris: La Découverte.
- . 2011. « La statistique ou une autre façon de représenter une nation ». In *Humains, non-humains*, Sophie Houdart et Olivier Thiery (dir.), 91-100. Paris: La Découverte.
- . 2012. « La consistance du futur. La prévision statistique aux États-Unis et la Grande Dépression ». *Raisons politiques* 48 (4): 65-83.
- Dirn, Louis. 1985. « Pour un tableau tendanciel de la société française: un parti de recherche ». *Revue Française de Sociologie* 26 (3): 389-408.
- Djelic, Marie-Laure, et Sigrid Quack (dir.). 2010. *Transnational Communities: Shaping Global Economic Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dobry, Michel. 2009. *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*. 3e éd. Paris: Presses de Sciences Po.
- Douglas, Mary. 1986. *How institutions think*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.
- Dubuisson-Quellier, Sophie. 2013. « A Market Mediation Strategy: How Social Movements Seek to Change Firms' Practices by Promoting New Principles of Product Valuation ». *Organization Studies* 34 (5-6): 683-703.
- . 2016. *Gouverner les conduites*. Académique. Paris: Presses de Sciences Po.
- . 2017. « La capture comme levier de l'intervention publique sur l'économie. Le cas de la politique publique d'affichage environnemental en France ». *Revue Française de Sociologie* 58 (3): 475-99.
- . 2021. « Anti-Corporate Activism and Market Change: The Role of Contentious Valuations ». *Social Movement Studies* 20 (4): 399-416.
- Dubuisson-Quellier, Sophie, et Pierre François. 2011. « Introduction. Institutions économiques et institutions marchandes. Nature, puissance et genèse ». In *Vie et mort des institutions marchandes*, Pierre François (dir.), 11-38. Paris: Presses de Sciences Po.
- Ducos, Géraldine. 2014. « Quels indicateurs pour mesurer la qualité de la croissance ? Géraldine Ducos, en collaboration avec Blandine Barreau ». *France Stratégie*. <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/note-fs-indicateurs-croissance-ok.pdf>

- Dufour, Quentin. 2019. « L'objectivation comptable de l'économie nationale. Enquête sur la fabrique du PIB et des comptes nationaux français ». Thèse de Doctorat en Sociologie, Paris : Université Paris-Dauphine (sous la co-direction d'Alexandre Mallard et de Dominique Méda).
- Dulong, Delphine. 1997. *Moderniser la politique aux origines de la Ve République*. Paris: L'Harmattan.
- Dupuy, Jean-Pierre, François Eymard-Duvernay, Olivier Favereau, Robert Salais, et Laurent Thévenot. 1989. « L'économie des conventions ». *Revue économique* 40 (2): 141-46.
- Durkheim, Émile. 1990 [1938]. *L'évolution pédagogique en France*. Paris: Presses Universitaires de France.
- . 2004 [1895]. *Les règles de la méthode sociologique*. 12e éd. Paris: Presses Universitaires de France.
- . 2007 [1897]. *Le Suicide*. Paris: Presses Universitaires de France.
- . 2008 [1912]. *Les formes élémentaires de la vie religieuse : le système totémique en Australie*. 6e éd. Paris: Presses universitaires de France.
- Easterlin, Richard A. 1974. « Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence ». In *Nations and Households in Economic Growth. Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Paul A. David et Melvin W. Reder (dir.). 89-125. Amsterdam: Elsevier.
- Ehrlich, Paul R. 1971 [1968]. *The Population Bomb*. Cutchogue/New York: Buccaneer Books.
- Elias, Norbert. 1991. *La société des individus*. Paris: Fayard.
- . 1993 [1983]. *Engagement et distanciation : contributions à la sociologie de la connaissance*. Paris: Fayard.
- . 2003 [1970]. *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris: Pocket.
- Escobar, Arturo. 1995. *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Espeland, Wendy. 2015. « Narrating numbers ». In *The world of indicators the making of governmental knowledge through quantification*, Richard Rottenburg, Sally Engle Merry, Sung-Joon Park, et Johanna Mugler (dir.) 56-75. Cambridge: Cambridge University Press.
- European Commission. 2009. « GDP and beyond Measuring progress in a changing world, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ». Commission of the European Communities, Bruxelles.
https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/gdp-and-beyond-measuring-progress-changing-world_en

- European Commission, et European Parliament. 2009. *Beyond GDP : Measuring Progress, True Wealth and the Well-Being of Nations*. LU: Publications Office.
- European Commission, et Eurostat. 2015. *Quality of Life: Facts and Views : 2015 Edition*. LU: Publications Office.
- European Commission, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (dir.) 2008. *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. Paris: OECD.
- Evans, Peter B., Jacobson, Harold Karan et Robert D. Putnam (dir.). 1993. *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press.
- Eymard-Duvernay, François (dir.). 2006. *L'économie des conventions, méthodes et résultats*. Paris : La Découverte.
- Farge, Arlette. 1997. *Le goût de l'archive*. Paris: Éditions du Seuil.
- Fargeon, Valérie, Pierre Le Quéau, Anne Le Roy, Claudine Offredi, et Fiona Ottaviani. 2016. « IBEST : construction et représentation des Indicateurs d'un Bien-Être Soutenable et Territorialisé dans l'agglomération grenobloise. Rapport final. » Grenoble: Université Grenoble Alpes, Grenoble Alpes Métropole, Région Auvergne-Rhône-Alpes.
https://www.grenoblealpesmetropole.fr/cms_viewFile.php?idtf=3678&path=lbest-Rapport-final-sur-le-bien-etre-Chapitre-1.pdf
- Favre, Pierre. 2005. *Comprendre le monde pour le changer. Épistémologie du politique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Ferguson, James. 1990. *The anti-politics machine: « development, » depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- Ferriss, Abbott L. 1988. « The Uses of Social Indicators ». *Social Forces* 66 (3): 601-617.
- Finnemore, Martha, et Kathryn Sikkink. 1998. « International Norm Dynamics and Political Change ». *International Organization* 52 (4): 887-917.
- Fioramonti, Lorenzo. 2013. *Gross domestic problem: the politics behind the world's most powerful number*. 1^{re} éd. London: NBN International.
- Fitoussi, Jean-Paul, et Pierre-Alain Muet (dir.) 1987. *Macro-dynamique et déséquilibres*. Paris: Economica.
- Fleurbaey, Marc. 1996. *Théories économiques de la justice*. Économie et statistiques avancées. Paris: Economica.
- . 2009. « Beyond GDP: The Quest for a Measure of Social Welfare ». *Journal of economic literature* 47 (4): 1029-75.

- . 2017. « Le problème du choix social est-il résolu ? » *Revue économique* 68 (1): 13-34.
- Fleurbaey, Marc, et Didier Blanchet. 2013. *Beyond GDP: measuring welfare and assessing sustainability*. Oxford: Oxford University Press.
- Fleury, Jean-Baptiste. 2009. « L'extension de la science économique hors de ses frontières traditionnelles : le cas américain (1949-1992) ». Thèse de Doctorat en Sciences économiques et gestion, Lyon : Université Lumière Lyon 2 (sous la direction de Jean-Pierre Potier et Philippe Fontaine).
- Fligstein, Neil. 2001a. *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2001b. « Social Skill and the Theory of Fields ». *Sociological Theory* 19 (2): 105-125.
- Folbre, Nancy. 1997 [1994]. *De la différence des sexes en économie politique*. Paris: Les Éditions des Femmes.
- Forsé, Michel, et Olivier Galland (dir.). 2011. *Les Français face aux inégalités et à la justice sociale*. Paris: Armand Colin.
- Foucault, Michel. 2003 [1975]. *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris: Gallimard.
- . 2004. *La naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris: Gallimard et Éditions du Seuil.
- . 2009 [1971]. *L'ordre du discours: Leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970*. Paris: Gallimard.
- Fourcade, Marion. 2006. « The Construction of a Global Profession: The Transnationalization of Economics ». *American Journal of Sociology* 112 (1): 145-94.
- Fourcade, Marion, Etienne Ollion, et Yann Algan. 2015. « The Superiority of Economists ». *Journal of Economic Perspectives* 29 (1): 89-114.
- Fourcade, Marion, et Sarah L. Babb. 2002. « The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries ». *American Journal of Sociology* 108 (3): 533-79.
- Fourquet, François. 1980. *Les comptes de la puissance*. Paris: Éditions Recherches.
- François, Bastien. 2011. *Le régime politique de la Ve République*. 5e éd. Paris: La Découverte.
- François, Pierre. 2012. *Vie et mort des institutions marchandes*. Paris: Presses de Sciences Po.
- François, Pierre, et Claire Lemerrier. 2021. *Sociologie historique du capitalisme*. Paris: La Découverte.

- Frémeaux, Philippe. 2015. « La richesse autrement ! » *Alter Eco+*, 3 février 2015.
- Frémeaux, Philippe, Olivier Faure, Florence Jany-Catrice, Joël Labbé, Dominique Méda, Franck Montaugé, Bertrand Pancher, et Eva Sas. 2017. « Nouveaux indicateurs de richesse : les balises oubliées du gouvernement ». *Libération*, décembre 2017.
<https://www.liberation.fr/debats/2017/12/05/nouveaux-indicateurs-de-riche-1614615/>
- Fressoz, Jean-Baptiste. 2012. *L'apocalypse joyeuse : une histoire du risque technologique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Friedman, Milton. 1953. *Essays in positive economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fulla, Mathieu. 2016. *Les socialistes français et l'économie (1944-1981). Une histoire économique du politique*. Académique. Paris: Presses de Sciences Po.
- Fureix, Emmanuel, et François Jarrige. 2015. *La modernité désenchantée : relire l'histoire du XIXe siècle français*. Collection Écritures de l'histoire. Paris: La Découverte.
- Gadrey, Jean. 2006. « Les conventions de richesse au cœur de la comptabilité nationale. Anciennes et nouvelles controverses ». In *L'économie des conventions, méthodes et résultats*, Eymard-Duvernay, François. 311-24. Tome 1. Débats. Paris: La Découverte.
- . 2010. « Suites du rapport Stiglitz : une belle avancée de l'Insee ». *Debout !* (blog Alternatives économiques). 22 juin 2010.
<https://blogs.alternatives-economiques.fr/gadrey/2010/06/22/suites-du-rapport-stiglitz-une-belle-avancee-de-l-insee>
- . 2014. « L'action contre le changement climatique coûte bien moins cher que l'inaction : vrai ou faux ? » *Debout !* (blog Alternatives économiques). 16 décembre 2014.
<https://blogs.alternatives-economiques.fr/gadrey/2014/12/16/l-action-contre-le-changement-climatique-coute-bien-moins-cher-que-l-inaction-vrai-ou-faux>
- . 2015. *Adieu à la croissance : bien vivre dans un monde solidaire*. 3e éd.augmentée. Paris: Les Petits Matins.
- . 2020. « De la “commission Stiglitz/Sen” de Sarkozy à la “commission Blanchard/Tirole” de Macron : un virage vers l'orthodoxie néolibérale, avec quelques nuances de rose ». *Debout !* (blog Alternatives économiques). 3 juin 2020.
<https://blogs.alternatives-economiques.fr/gadrey/2020/06/03/de-la-commission-stiglitzsen-de-sarkozy-a-la-commission-blanchardtirole-de-macron-un-virage-vers-l-orthodoxie-neoliberal-avec-quelques-nuances-de-rose>
- Gadrey, Jean, et Florence Jany-Catrice. 2003. « Les indicateurs de richesse et de développement. Un bilan international en vue d'une initiative française ». Rapport de recherche pour la DARES.
https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-indicateurs-riche-1614615.pdf?TSPD_101_R0=087dc22938ab2000ce60db2a0f8d6fa38b645172a464eff

[a4c9e3ffdf9da6eec36a1cfc5d0e0f93a089aad1d07143000d3575b26d4749ef0ce0237b9fc060fe2619d741419e5915fcebfd79c9366093f9def05773907221529c013aa87c72d3f](http://www.ernestoamaral.com/docs/fip-112/biblio/Gasteyer1998.pdf)

— — —. 2016 [2005]. *Les nouveaux indicateurs de richesse*. 4e éd. Paris : La Découverte.

Gadrey, Jean, et Dominique Méda. 2009. « Le “rapport Stiglitz” : un diagnostic lucide, une méthode discutable, et des propositions qui ne sont pas à la hauteur des enjeux ». *IDIES* (blog). 2009. <http://www.idies.org/index.php?post/Le-rapport-Stiglitz-%3A-un-diagnostic-lucide-une-methode-discutable-et-des-propositions-qui-ne-sont-pas-a-la-hauteur-des-enjeux2>

Gaïti, Brigitte. 1998. *De Gaulle: prophète de la Cinquième République (1946-1962)*. Paris: Presses de Sciences Po.

— — —. 2002. « Les modernisateurs dans l’administration d’après-guerre l’écriture d’une histoire héroïque ». *Revue Française d’Administration Publique* 102 (2): 295-306.

— — —. 2014. « L’érosion discrète de l’État-providence dans la France des années 1960. Retour sur les temporalités d’un “tournant néo-libéral” ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 201-202 (1-2): 58-71.

Galbraith, John Kenneth. 1986. *L’ère de l’opulence*. Nouvelle édition avec une présentation de l’auteur. Paris: Calmann-Lévy.

Galbraith, John Kenneth, Jean-Michel Bloch, et Andrée R. Picard. 1986. *L’ère de l’opulence*. Nouvelle édition avec une présentation de l’auteur. Paris: Calmann-Lévy.

Gasteyer, Stephen, et Flora Cornelia Butler. 1999. « Social Indicators: An Annotated Bibliography on Trends, Sources and Development, 1960-1998 ». North Central Regional Center for Rural Development in Cooperation with the Environmental Protection Agency and Natural Resources Conservation Service Social Sciences Institute. <http://www.ernestoamaral.com/docs/fip-112/biblio/Gasteyer1998.pdf>

Gayon, Vincent. 2009. « Un atelier d’écriture internationale : l’OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme « rapport ». *Sociologie du travail (Paris)* 51 (3): 324-42.

— — —. 2013. « Homologie et conductivité internationales. L’État social aux prises avec l’OCDE, l’UE et les gouvernements ». *Critique Internationale* 59 (2): 47-67.

— — —. 2016. « Écrire, prescrire, proscrire: Notes pour une sociogénétique de l’écrit bureaucratique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 213: 84-103.

— — —. 2017. « Le keynésianisme international se débat. Sens de l’acceptable et tournant néolibéral à l’OCDE ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 72e année (1): 121-64.

— — —. 2020. « L’État social-écologique, chantier transnational enfoui: Le projet de Welfare Society de l’OCDE, 1973-1985 ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 234 (4): 14-33.

- Georgescu-Roegen, Nicholas. 1971. *The entropy law and the economic process*. Cambridge (US): Harvard University Press.
- . 2006 [1971-1976]. *La décroissance : entropie, écologie, économie*. 3e éd. revue et augmentée. Paris: Ellébore-Sang de la terre.
- Giddens, Anthony, et Olivier Meyer. 1994 [1990]. *Les conséquences de la modernité*. Paris: l'Harmattan.
- Gilbert, Claude, et Emmanuel Henry. 2012. « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion ». *Revue Française de Sociologie* 53 (1): 35-59.
- Goffman, Erving. 1967. *Les rites d'interaction*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- . 1973 [1971]. *La mise en scène de la vie quotidienne*. Vol. 2. Paris: Les Éditions de Minuit.
- . 1996 [1956]. *La présentation de soi*. Vol. 1. Paris: Les Éditions de Minuit.
- . 2015 [1963]. *Stigmaté: les usages sociaux des handicaps*. Paris: Les Éditions de minuit.
- Goody, Jack. 1986 [1979]. *La raison graphique: la domestication de la pensée sauvage*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Gordon, Robert J. 2015. « Secular Stagnation: A Supply-Side View ». *The American economic review* 105 (5): 54-59.
- Gorz, André. 1981. *Adieux au prolétariat: au-delà du socialisme*. Nouvelle éd. Augmentée d'une préface originale. Paris: Éditions Galilée.
- Gross, Bertram M. 1966. « The State of the Nation: Social Systems Accounting », In *Social Indicators*, Raymond A. Bauer (dir). 157-161. Cambridge (US): M.I.T. Press.
- Gross, Neil. 2006. « Comment on Searle ». *Anthropological theory* 6 (1): 45-56.
- Gruel, Louis. 1985. « Conjurer l'exclusion Rhétorique et identité revendiquée dans des habitats socialement disqualifiés ». *Revue Française de Sociologie* 26 (3): 431-453.
- Guesnerie, Roger. 2004. « Calcul économique et développement durable ». *Revue économique* 55 (3): 363-82.
- Gusfield, Joseph R. et Daniel Cefaï. 2009. *La culture des problèmes publics : l'alcool au volant la production d'un ordre symbolique*. Paris: Economica.
- Haas, Peter M. 1992. « Epistemic Communities and International Policy Coordination ». *International Organization* 46 (1): 1-35.

- Haberler, Gottfried. 1974. *Economic growth & stability: an analysis of economic change and policies*. Los Angeles: Nash Pub.
- Habermas, Jürgen. 1990 [1973]. *La Technique et la science comme idéologie*. Paris: Gallimard.
- Hacker, Jacob. 2018. « Economic Security ». In *For Good Measure Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi, et Martine Durand (dir). 203-240. Paris: OECD Publishing.
- Hacking, Ian. 1999. *The social construction of what?* Cambridge (US)/London: Harvard University Press.
- Halimi, Serge. 2004. *Le grand bond en arrière*. Paris: Fayard.
- Hall, Peter A. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain ». *Comparative politics* 25 (3): 275-96.
- . 1989. *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hall, Peter A., et Rosemary C. R. Taylor. 1996. « Political Science and the Three New Institutionalisms ». *Political Studies* 44 (5): 936-57.
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. 2014. *L'instrumentation de l'action publique*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Hamelin, Octave. 1907. « Essai sur les éléments principaux de la représentation ». *Revue de métaphysique et de morale (Paris, France : 1945)* 15 (6): 797-820.
- Hamilton, Clive, François Gemenne, et Christophe Bonneuil. 2015. *The Anthropocene and the Global Environmental Crisis: Rethinking modernity in a new epoch*. 1^{re} éd. London: Routledge.
- Hamilton, Kirk. 2006. *Where is the wealth of nations? measuring capital for the 21st century*. World Bank. Washington, D.C: The World Bank.
- Harribey, Jean-Marie. 2013. *La richesse, la valeur et l'inestimable : fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste*. Paris: Éditions les Liens qui libèrent.
- Hartog, François. 2003. *Régimes d'historicité : présentisme et expériences du temps*. Paris: Éditions du Seuil.
- Hassenteufel, Patrick. 2005. « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques ». *Revue française de science politique* 55 (1): 113-32.
- . 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales* 157 (1): 50-58.

- . 2021. *Sociologie politique de l'action publique*. 3e éd. Paris: Armand Colin.
- Hassenteufel, Patrick, et Jacques de Maillard. 2013. « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale ». *Gouvernement et action publique* 2 (3): 377-393.
- Hauchecorne, Mathieu. 2009. "Le « professeur Rawls » et le "Nobel des pauvres". La politisation différenciée des théories de la justice de John Rawls et d'Amartya Sen dans les années 1990 en France". *Actes de la recherche en sciences sociales* 176-177 (1-2): 94-113.
- Hayek, Friedrich. 1974. « Prize lecture ». Lecture to the memory of Alfred Nobel, 11 décembre 1974.
- Heal, Geoffrey. 2012. « Reflections – Defining and Measuring Sustainability ». *Review of Environmental Economics and Policy* 6 (1): 147-63.
- . 2016. « Valuing Natural Capital ». In *How the Neglect of Nature Threatens Our Prosperity*, 133-58. New York Chichester, West Sussex: Columbia University Press.
- Healy, Aisling, et Éric Verdier. 2010. « Dispositifs de connaissance et action publique en région : les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Provence-Alpes-Côte d'Azur versus Rhône-Alpes ». *Revue Française de Socio-Économie* 5 (1): 141-64.
- Hege, Elisabeth, Laura Brimont, et Félicien Pagnon. 2019. « Sustainable development goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable? » *Public Sector Economics* 43 (4): 423-444.
- Herlin-Giret, Camille, Daphné Le Roux, et Adèle Momméja. 2019. « Des terrains sans sympathie ? » *Terrains/Théories* 10 <https://journals.openedition.org/teth/1963>
- Hilgartner, Stephen, et Charles L. Bosk. 1988. « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model ». *American Journal of Sociology* 94 (1): 53-78.
- Hirsch, Fred. 2016. *Les limites sociales de la croissance*. Paris: Les Petits Matins.
- Hirschman, Albert O. 2004 [1970]. *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge (US): Harvard University Press.
- Horkheimer, Max, et Theodor W. Adorno. 1974. *La dialectique de la raison: Fragments philosophiques*. Paris : Gallimard.
- « Howard S. Becker et Alain Pessin : Dialogue sur les notions de Monde et de Champ ». 2006. *Sociologie de l'Art* OPuS 8 (1): 163-80.
- IFEN. « 45 indicateurs de développement durable : une contribution de l'Ifen ». 17. Études et Travaux. IFEN.
<http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.html?id=Temis-0048945>

- Inglehart, Ronald. 2016 [1977]. *The silent revolution : changing values and political styles among Western publics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Innes, Judith Eleanor. 1989. « Disappointments and Legacies of Social Indicators ». *Journal of Public Policy* 9 (4): 429-32.
- Institut National de la Statistique et des Études Économiques, et Institut National des Études Démographiques. 1983. « Contacts entre les personnes - 1982-1983 ». Progedo-Adisp. <https://data.progedo.fr/studies/doi/10.13144/lil-0085>
- Jackson, Tim. 2017 [2009]. *Prospérité sans croissance : les fondations pour l'économie de demain*. 2e éd. Louvain-la-Neuve: De Boeck supérieur.
- Jany-Catrice, Florence. 2007. « Inégalités et pauvreté dans la région Nord-Pas-de-Calais : baromètres ». Rapport pour le Conseil Régional du Nord Pas de Calais, Direction de la Prospective, de la Planification et de l'Évaluation.
- . 2012a. *La performance totale: nouvel esprit du capitalisme ?* Villeneuve-d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion.
- . 2012b. « Quand mesurer devient maladif ». *Revue Projet* 331 (6): 6-13.
- . 2018. « De la croissance aux indicateurs alternatifs de richesse ». *Regards croisés sur l'économie* 22 (1): 205-14.
- Jany-Catrice, Florence, et Dominique Méda. 2011. « Femmes et richesse : au-delà du PIB ». *Travail, genre et sociétés* 26 (2): 147-71.
- . 2016. *Faut-il attendre la croissance ?* Paris: La Documentation française.
- Jany-Catrice, Florence, et Rabih Zotti. 2009. « La santé sociale des territoires. Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises ». *Futuribles* 350: 65-87.
- Jarrige, François. 2009. *Face au monstre mécanique : une histoire des résistances à la technique*. Paris: Éditions Imho.
- . 2014. *Technocritiques. Du refus des machines à la contestation des technosciences*. Paris: La Découverte.
- Jerven, Morten. 2011. « The Quest for the African Dummy: Explaining African Post-Colonial Economic Performance Revisited ». *Journal of International Development* 23 (2): 288-307.
- . 2013. *Poor numbers: how we are misled by African development statistics and what to do about it*. Ithaca: Cornell University Press.
- Joana, Jean. 1999. *Pratiques politiques des députés français au XIXe siècle: du dilettante au spécialiste*. Paris: L'Harmattan.

- Jobard, Fabien, Jérémy Geeraert, Bénédicte Laumond, Irina Mützelburg, et Ulrike Zeigermann. 2020. « Sociologie politique des passeurs. Acteurs dans la circulation des savoirs, des normes et des politiques publiques ». *Revue française de science politique* 70 (5): 557-73.
- Jobert, Bruno (dir.) 1994. *Le tournant néo-libéral en Europe, idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris: L'Harmattan.
- de Jouvenel, Bertrand. 1969. *Arcadie : essais sur le mieux-vivre*. Paris: S.É.D.É.I.S.
- Kahneman, Daniel (dir.). 2003. *Well-Being: The Foundations of Hedonic Psychology*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kahneman, Daniel, et Angus Deaton. 2010. « High Income Improves Evaluation of Life but Not Emotional Well-Being ». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 107 (38): 16489-93.
- Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch, et Richard H. Thaler. 1991. « Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias ». *Journal of Economic Perspectives* 5 (1): 193-206.
- Kahneman, Daniel, et Alan B. Krueger. 2006. « Developments in the Measurement of Subjective Well-Being ». *Journal of Economic Perspectives* 20 (1): 3-24.
- Kahneman, Daniel, Paul Slovic, et Amos Tversky (dir.) 1982. *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. 1^{re} éd. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kanbur, Ravi, Ebrahim Patel, et Joseph Stiglitz. 2018. « Sustainable Development Goals and the measurement of economic and social progress ». In *For Good Measure Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi, et Martine Durand (dir.) 33-48. Paris: OECD Publishing.
- Kelsen, Hans. 2010 [1934]. *Théorie pure du droit*. Paris: LGDJ.
- Keynes, John Maynard. 2017 [1930]. *Lettre à nos petits-enfants: 1930*. Paris: Éditions les Liens qui libèrent.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston (US): Little, Brown.
- Kolm, Serge-Christophe. 1968. « The optimal production of social justice ». In *Économie Publique*, Henri Guitton et Joseph Margolis (dir.), 109-77. Paris: CNRS Editions.
- Koselleck, Reinhart. 2016. *Le futur passé: contribution à la sémantique des temps historiques*. Nouvelle édition revue et complétée. Paris: Éditions EHESS.
- Koyré, Alexandre. 2011 [1957]. *Du monde clos à l'univers infini*. Paris: Gallimard.
- Krasner, Stephen D. (dir.). 2004 [1982]. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Krugman, Paul. 2013. « A Permanent Slump?: Commentary ». *The New York Times*, Late Edition 18 Novembre 2013. <https://economistsview.typepad.com/economistsview/2013/11/paul-krugman-a-permanent-slump.html>
- Kuhn, Thomas Samuel. 1983. *La structure des révolutions scientifiques*. Paris: Flammarion.
- Kuisel, Richard F. 1988. « L'américain way of life et les missions françaises de productivité ». *Vingtième Siècle, Revue d'Histoire* 17 (1): 21-38.
- Kullenberg, Christopher, et Gustaf Nelhans. 2017. « Measuring Welfare Beyond GDP: Objective and Subjective Indicators in Sweden, 1968-2015 ». *Valuation Studies* 5 (1): 7-38.
- Kuznets, Simon. 1934a. *National Income, 1929-1932*. National Bureau of Economic Research, Inc.
- . 1934b. « National Income, 1929-1932 ». Senate Document 124, 73rd Congress.
- . 1941. « Economic Progress ». *The Manchester School* 12 (1): 28-34.
- La richesse autrement*. 2011. Hors-série. Paris: Alternatives économiques.
- Labrousse, Agnès. 2006. « Éléments pour un institutionnalisme méthodologique : autonomie, variation d'échelle, réflexivité et abduction ». *Économie et Institutions* 8: 5-53.
- Lachaize, Pierre, et Julien Morel. 2013. « Les usages du PIB ». Paris: The Shift Project.
- Lagroye, Jacques. 1985. « La légitimation ». In *Traité de science politique*, Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), 395-467. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lagroye, Jacques, et Michel Offerlé (dir.) 2011. *Sociologie de l'institution*. Paris: Belin.
- Lahire, Bernard. 2012. *Monde pluriel: penser l'unité des sciences sociales*. Paris: Éditions du Seuil.
- . 2013. *Dans les plis singuliers du social : individus, institutions, socialisations*. Paris: La Découverte.
- Lakatos, Imre, et Alan Musgrave. 1970. *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lanata, Xavier Ricard. 2018. « Chassez le PIB, il revient au galop ». *Projet* 362 (1): 11-18.
- Land, Kenneth C. 1971. « Comment définir les indicateurs sociaux ». *Revue Française de Sociologie* 12 (4): 569.
- Lascoumes, Pierre. 1996. « Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique ». In *La gouvernabilité*, CURAPP (dir.), 325-338. Paris: Presses Universitaires de France.

- . 2002. « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix ». *Revue Française d'Administration Publique* 103 (3): 369-77.
- . 2004. « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir ». *Le Portique*, n° 13-14 (septembre), <https://journals.openedition.org/leportique/625>
- Lascombes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2005. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.
- . 2007. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Latouche, Serge. 1986. *Faut-il refuser le développement ? Essai sur l'anti-économique du Tiers-monde*. 1re éd. Paris: Presses universitaires de France.
- . 1991. *La planète des naufragés: essai sur l'après-développement*. Paris: La Découverte.
- . 1993. *In the Wake of the Affluent Society: An Exploration of Post-Development*. London/Atlantic Highlands, N.J.: Zed Books.
- . 2006. *Le pari de la décroissance*. Paris: Fayard.
- Latour, Bruno. 1987. « Les "vues" de l'esprit ». *Réseaux* 5 (27): 79-96.
- . 1989. *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences*. Paris: La Découverte.
- . 2002. *La fabrique du droit*. Paris : La Découverte.
- . 2006. *Nous n'avons jamais été modernes*. Paris : La Découverte.
- . 2008 [1999]. *Politiques de la nature: comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris: La Découverte.
- Latour, Bruno, et Steve Woolgar. 2013 [1979]. *La vie de laboratoire: la production des faits scientifiques*. Paris: La Découverte.
- Laurens, Sylvain. 2007. « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ?. Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants" ». *Genèses* 69 (4): 112-27.
- Laurent, Eloi. 2017. « Inscrire les indicateurs de bien-être et de soutenabilité au cœur du débat budgétaire ». OFCE policy brief 14. <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03458858/document>
- . 2018. *Measuring tomorrow : accounting for well-being, resilience, and sustainability in the twenty-first century*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2019. *Sortir de la croissance, mode d'emploi*. Paris: Éditions les liens qui libèrent.

- . 2020. *Et si la santé guidait le monde ? : l'espérance de vie vaut mieux que la croissance*. Paris: Éditions les liens qui libèrent.
- Laurent, Éloi, et Jacques Le Cacheux. 2015. *Un nouveau monde économique. Mesurer le bien-être et la soutenabilité au XXIe siècle*. Paris: Odile Jacob.
- Lazega, Emmanuel. 2014. *Réseaux sociaux et structures relationnelles*. 3e éd. Paris : Presses Universitaires de France.
- Lebaron, Frédéric. 1997. « La dénégation du pouvoir : Le champ des économistes français au milieu des années 1990 ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 119 (1): 3-26.
- . 2000. *La croyance économique : les économistes entre science et politique*. Liber. Paris: Éditions du Seuil.
- . 2001. Communication au colloque « La précarité sous surveillance en Europe », Bruxelles, Commission européenne, avec Julien Duval : « Espace socio-économique européen et pathologies sociales », 26 octobre 2001.
- . 2002. « Le “Nobel” d'économie ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 141 (1): 62-65.
- . 2009a. « La crise sociale à la lumière des “nouveaux indicateurs de richesse” ». *Savoir/Agir* 8 (2): 33-42.
- . 2009b. « Le rapport Stiglitz : vers une révolution statistique ? » *Savoir/Agir* 10 (4): 129-39.
- . 2009c. « Vers une économie du bonheur ? » *Savoir/Agir* 9 (3): 133-137.
- . 2010. *La crise de la croyance économique*. Bellecombe-en-Bauges: Éditions du Croquant.
- . 2011. *Les indicateurs sociaux au XXIe siècle*. Paris: Dunod.
- . 2012. « Les indicateurs sociaux et le débat public après le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. Chronique d'une occasion manquée ». *Savoir/Agir* 21 (3): 89-95.
- . 2013. « Rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, suite... et fin ? » *Savoir/Agir* 23 (1): 99-106.
- . 2015. « Discours d'institution et pouvoir symbolique. Le cas des banques centrales ». *L'Homme & la Société* 197 (3): 65-78.
- . 2018. « Au-delà du PIB ? Sur quelques enjeux d'une controverse scientifico-politique dans le contexte français (2008-2010) ». In *Les savoirs de sciences humaines et sociales en débat: controverses et polémiques*, Sophie Richardot et Sabine Rozier (dir.) 93-114. Villeneuve-d'Ascq, France: Presses universitaires du Septentrion.
- Lebaron, Frédéric, et Gérard Mauger. 1999. « Raisons d'agir : un intellectuel collectif autonome ». *Journal des anthropologues* 77-78 (2-3): 295-301.

- Lebaron, Frédéric, et Louis Weber. 2010. « Une révolution dans la statistique publique ? » *Savoir/Agir* 13 (3): 77-87.
- Le Clézio, Philippe. 2009. « Les indicateurs du développement durable et l’empreinte écologique ». Avis 15. Conseil Économique, Social et Environnemental. <https://www.lecese.fr/travaux-publies/les-indicateurs-du-developpement-durable-et-lempreinte-ecologique>
- Lecomte, Damien, Hugo Bouvard, Déborah Perez, et Julien Boelaert. 2017. « “Le respect de la boutique”. L’étiologie de la discipline partisane dans le groupe parlementaire socialiste au cours de la 14e législature (2012-2017) ». *Politix* 117 (1): 171-99.
- Le Digol, Christophe. 2018. *Gauche-droite, la fin d’un clivage ? Sociologie d’une révolution symbolique*. Lormont: Le Bord de l’eau.
- . 2021. « La permanence du clivage droite/gauche ». *Pouvoirs* 179 (4): 17-27.
- Lefebvre, Rémi. 2013. « L’introuvable délibération. Ethnographie d’une conférence citoyenne sur les nouveaux indicateurs de richesse ». *Participations* 6 (2): 191-214.
- Lefebvre, Rémi, et Frédéric Sawicki. 2006. *La société des socialistes: le PS aujourd’hui*. Bellecombe-en-Bauges: Éditions du Croquant.
- Le Galès, Patrick, et Mark Thatcher, éd. 1995. *Les réseaux de politique publique, débat autour des « policy networks »*. Paris: L’Harmattan.
- Lehingue, Patrick. 2007. *Subunda: coups de sonde dans l’océan des sondages*. Savoir-agir. Bellecombe-en-Bauges: Éditions du Croquant.
- Lehtonen, Markku. 2015. « Indicators: Tools for Informing, Monitoring or Controlling? » In *The Tools of Policy Formulation*, Andrew Jordan et John Turnpenny (dir.), 76-99. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lemieux, Cyril. 2007. « À quoi sert l’analyse des controverses ? » *Mil neuf cent* 25 (1): 191-212.
- . 2011. « Le crépuscule des champs Limites d’un concept ou disparition d’une réalité historique ? » In *Bourdieu: théoricien de la pratique*, Michel de Fornel et Albert Ogien (dir.), 75-100. Paris: Éditions de l’École des hautes études en sciences sociales.
- . 2018. *La sociologie pragmatique*. Paris: La Découverte.
- Lemoine, Benjamin. 2016. *L’ordre de la dette: les infortunes de l’État et la prospérité du marché*. Paris: La Découverte.
- Lepenes, Philipp. 2016. *The power of a single number : a political history of GDP*. New York: Columbia University Press.

- Lepont, Ulrike. 2016. « Les conditions préalables au “tournant néo-libéral”. Le cas de la protection maladie aux États-Unis ». *Politix* 116 (4): 193-220.
- Leroux, Robert. 2020. « Raymond Boudon : genèse d’un projet scientifique ». *Revue Européenne des Sciences Sociales* 58-1 (1): 209-20.
- Leroy, Marc. 2007. *Sociologie des finances publiques*. Paris: La Découverte.
- Le Roy, Anne, et Claudine Offredi. 2011. « La quantification au service de l’observation sociale locale : à quelles conditions ? » *Revue Française de Socio-Économie* 7 (1): 191-208.
- Le Roy, Anne, et Fiona Ottaviani. 2015. « La diversité des expériences locales d’indicateurs alternatifs : une étape nécessaire ? » *Revue d’Économie Régionale & Urbaine* Août (3): 533-55.
- . 2017. « Quand la participation bouscule les fondamentaux de l’économie. La construction participative d’indicateurs alternatifs locaux ». *Participations* 18 (2): 69-92.
- Linsi, Lukas, et Daniel K. Mügge. 2019. « Globalization and the Growing Defects of International Economic Statistics ». *Review of International Political Economy* 26 (3): 361-83.
- Linton, Ralph. 1968. *De l’homme*. Paris: Les Éditions de minuit.
- Lipietz, Alain. 2001. *Pour le tiers secteur: l’économie sociale et solidaire: pourquoi, comment*. Paris: La Découverte.
- Livingston, Steven G. 1992. « The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations ». *International Studies Quarterly* 36 (3): 313-329.
- Lordon, Frédéric. 2007. « Le prix Nobel, l’économie politique et la mondialisation ». *L’Économie politique* 35 (3): 90-112.
- Mäki, Uskali. 2009. « Economics Imperialism: Concept and Constraints ». *Philosophy of the Social Sciences* 39 (3): 351-80.
- Malay, Olivier E. 2019. « Do Beyond GDP indicators initiated by powerful stakeholders have a transformative potential? » *Ecological economics* 162: 100-107.
- Malm, Andreas. 2016. *Fossil capital: the rise of steam-power and the roots of global warming*. London/New York: Verso.
- Manin, Bernard. 1985. « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d’une théorie de la délibération politique ». *Le Débat* 33 (1): 72-94.
- . 2019. *Principes du gouvernement représentatif*. 3e éd. Paris: Flammarion.
- Mankiw, Gregory N., David Romer, et David N. Weil. 1992. « A Contribution to the Empirics of Economic Growth ». *The Quarterly Journal of Economics* 107 (2): 407-37.

- Marcuse, Herbert. 1989. *L'homme unidimensionnel: essai sur l'idéologie de la Société industrielle avancée*. Paris: Éditions de Minuit.
- Mariton, Hervé, Pierre-Alain Muet et al. 2008. Rapport d'information sur la mesure des grandes données économiques et sociales, Assemblée nationale. 16 avril 2008.
- Marlier, Grégory, Thomas Dallery, et Nathalie Chusseau. 2015. « Le Nord–Pas-de-Calais, entre mutations économiques et développement humain ». *Revue de l'OFCE* 143 (7): 225-75.
- Martuccelli, Danilo. 2015. « Les deux voies de la notion d'épreuve en sociologie ». *Sociologie* 6 (1): 43-60.
- Massé, Pierre. 1973. *La Crise du développement*. Paris: Gallimard.
- . 1991. *Le plan ou l'anti-hasard*. Paris: Hermann.
- Massé, Pierre, et Pierre Bernard. 1969. *Les dividendes du progrès*. Paris: Éditions du Seuil.
- Mathieu, Lilian. 2021. « The Space of Social Movements ». *Social Movement Studies* 20 (2): 193-207.
- Matonti, Frédérique. 2012. « Plaidoyer pour une histoire sociale des idées politiques ». *Revue d'histoire moderne & contemporaine* 59-4bis (5): 85-104.
- Mauss, Marcel et Emile Durkheim. 2017 [1903]. *De quelques formes primitives de classification : contribution à l'étude des représentations collectives*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Mayer, Nonna. 1995. « L'entretien selon Pierre Bourdieu: analyse critique de La misère du monde ». *Revue Française de Sociologie*, 36 (2) : 355-70.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, et Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. 1^{re} éd. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCombs, Maxwell E., et Donald L. Shaw. 1972. « The Agenda-Setting Function of Mass Media ». *Public Opinion Quarterly* 36 (2): 176-187.
- Meadows, Donella, Dennis Meadows, et Jorgen Randers. 1972. *Halte à la croissance ?* Paris: Fayard.
- Meadows, Donella, Jorgen Randers, et Dennis Meadows. 2014. *Limits to Growth: The 30-Year Update*. White River Junction: Chelsea Green Publishing.
- Méda, Dominique. 1995. *Le travail. Une valeur en voie de disparition*. Paris: Flammarion.
- . 1999. *Qu'est-ce que la richesse ?* Paris: Flammarion.
- . 2008. *Au-delà du PIB : pour une autre mesure de la richesse*. Paris: Flammarion.

- . 2013. *La Mystique de la croissance*. Paris : Flammarion.
- Mendras, Henri. 1967. *La fin des paysans*. Paris : S.E.D.E.I.S
- . 1988. « La société française entraînée par sa constellation centrale ». *Revue de l'OFCE* 23 (1): 193-206.
- Merton, Robert K. 1995 [1949]. « The Thomas Theorem and The Matthew Effect ». *Social forces* 74 (2): 379-422.
- Mespoulet, Martine. 2017. *Quantifier les territoires: des chiffres pour l'action publique territoriale*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Mill, John Stuart. s. d. « Of the Stationary State ». In *Principles of Political Economy, Book IV, Chapter VI, Collected Works*. Vol. 2–3. Toronto: Toronto University Press.
- Miringoff, Marc, et Marque-Luisa Miringoff. 1999. *The Social Health of the Nation: How America is Really Doing*. Oxford: Oxford University Press.
- Mitchell, Timothy. 1998. « Fixing the Economy ». *Cultural studies (London, England)* 12 (1): 82-101.
- Montaugé, Franck *et al.* 2017. *Proposition de loi visant à instituer le Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être*. Sénat. <https://www.senat.fr/rap/l17-319/l17-319.html>
- Moore, Jason W. 2016. *Anthropocene or capitalocene? Nature, history, and the crisis of capitalism*. Oakland: PM Press.
- Moreau, Yannick. 2012. « Pour un commissariat général à la stratégie et à la prospective ». Rapport au Premier ministre. <https://www.vie-publique.fr/rapport/32855-pour-un-commissariat-general-la-strategie-et-la-prospective>
- Morel, Thomas. 2015. « Arrêtons de mesurer la richesse seulement avec le PIB ! » *Le Journal du Dimanche*, 29 janvier 2015.
- Morin, Edgar. 2013 [1967]. *Commune en France, la métamorphose de Plozévet*. Paris: Pluriel.
- Muet, Pierre-Alain. 2008. Présentation aux journées de l'économie. Lyon. Novembre 2008.
- Mügge, Daniel. 2016. « Studying Macroeconomic Indicators as Powerful Ideas ». *Journal of European Public Policy* 23 (3): 410-27.
- . 2020. « International Economic Statistics: Biased Arbiters in Global Affairs? » *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences* 13 (1): 93-112.

- Muller, Pierre. 2000. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique* 50 (2): 189-208.
- . 2005. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs ». *Revue française de science politique* 55 (1): 155-87.
- . 2015. « II. Les cycles d'action publique ». In *La société de l'efficacité globale*, 73-115. Paris: Presses Universitaires de France.
- . 2015. *Les politiques publiques*. 11e ed. Paris: Presses universitaires de France.
- Muniesa, Fabian. 2000. « Un robot walrasien. Cotation électronique et justesse de la découverte des prix ». *Politix* 13 (52): 121-54.
- Musselin, Christine, et Philippe Bezes. 2015. « Chapitre 5. Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? » In *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Laurie Boussguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet et al (dir.), 125-52. Paris: Presses de Sciences Po.
- Nay, Olivier. 2003. « Le travail politique à l'assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté ». *Sociologie du Travail* 45 (4): 537-54.
- Nee, Victor et Richard Swedberg. 2005. *The economic sociology of capitalism*. Princeton University Press. Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- Neveu, Érik. 2019. *Sociologie des mouvements sociaux*. 7e éd. Paris: La Découverte.
- Nisbet, Robert. 1980. *History of the idea of progress*. New York: Basic Books.
- Noiriel, Gérard. 2008. *Introduction à la socio-histoire*. Paris : La Découverte.
- Nordhaus, William. 1994. *Managing the Commons: The Economics of Climate Change*. Vol. 1. Cambridge (MA): The MIT Press.
- Nordhaus, William, et James Tobin. 1973. « Is Growth Obsolete? » In *The Measurement of Economic and Social Performance, Studies in Income and Wealth*. Vol. 38, Milton Mauss (dir.), 509-564. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- North Douglass, Cecil. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Nowotny, Helga, Peter Scott, et Michael Gibbons. 2001. *Re-Thinking science: knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Nussbaum, Martha Craven, et Amartya Sen. 1993. *The quality of life*. Studies in development economics. Oxford: Clarendon Press.

- O'Bryan, Scott. 2009. *The growth idea: purpose and prosperity in postwar Japan*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- OECD. 2009. *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*. Society at a Glance. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2009_soc_glance-2008-en
- . 2011. *How's Life? : Measuring well-being*. Paris: OECD Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/how-s-life_9789264121164-en
- . 2014. *How Was Life? : Global Well-Being since 1820*. Jan Luiten van Zanden, Joerg Baten, Marco Mira d'Ercole, Auke Rijpma, et Marcel P. Timmer (dir.). OECD. <https://www.oecd.org/wise/how-was-life-9789264214262-en.htm>
- . 2020. *How's Life? 2020: Measuring Well-Being*. How's Life? OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/how-s-life/volume-/issue-_9870c393-en
- Offerlé, Michel. 1998. *Sociologie des groupes d'intérêt*. 2e éd. Paris: Montchrestien.
- Ogien, Albert. 2010. « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie ». *Revue Française de Socio-Économie* 5 (1): 19-40.
- . 2013. *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*. Versailles: Quae.
- Okun, Arthur. 1962. « Potential GNP: Its measurement and significance ». In *Proceedings of the Business and Economics Section*, American Statistical Association. 98-103. <https://mileskorak.files.wordpress.com/2016/01/okun-potential-gnp-its-measurement-and-significance-p0190.pdf>
- Olson, Mancur. 1969. « The Plan and Purpose of the Social Report ». *The Public Interest* 15: 85-97.
- Orléan, André. 2004. *Analyse économique des conventions*. 2e éd. revue et augmentée. Paris: Presses universitaires de France.
- Osberg, Lars, et Andrew Sharpe. 1998. Communication « CSLS Conference on the State of Living Standards and the Quality of Life in Canada », « An Index of Economic Well-Being for Canada », 30-31 octobre 1998. <http://www.csls.ca/events/oct98/shrp.pdf>
- . 2014. « Measuring Economic Insecurity in Rich and Poor Nations ». *Review of Income and Wealth* 60 (1): 53-76.
- Ostrom Elinor. 1990. *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*. Political economy of institutions and decisions. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Oswald, Andrew, et Nicholas Stern. 2019. « Why does the economics of climate change matter so much, and why has the engagement of economists been so weak? » *Royal Economic Society*

Newsletter. <https://www.res.org.uk/resources-page/october-2019-newsletter-why-does-the-economics-of-climate-change-matter-so-much-and-why-has-the-engagement-of-economists-been-so-weak.html>

Ottaviani, Fiona. 2015. « Performativité des indicateurs. Indicateurs alternatifs et transformation des modes de rationalisation ». Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Grenoble : Université Grenoble Alpes (sous la direction de Claudine Offredi).

Pagnon, Félicien. 2014. « Un individu dans le système : la trajectoire internationale d'Amartya Sen ». Mémoire de Master en Science Politique (Relations Internationales). Paris : IEP de Paris (sous la direction de Frédéric Ramel).

———. 2018. « Nouveaux indicateurs de richesse et projet de loi de finances : un calendrier à respecter ». *Iddri Décryptage* 11/18. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/decryptage/nouveaux-indicateurs-de-riche-esse-et-projet-de-loi-de-finances>

Parrique, Timothée. 2019. « The political economy of degrowth ». Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Clermont-Ferrand : Université Clermont-Auvergne et Stockholm : Stockholm University (sous la co-direction de Arnaud Diemer, Sylvie Ferrari et Sarah Cornell).

———. 2022. *Ralentir ou périr : l'économie de la décroissance*. Paris: Éditions du Seuil.

Parrique, Timothée, Jonathan Barth, François Briens, Joachim Spangenberg, et Alejo Willis Kraus-Pol. 2019. *Decoupling Debunked. Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability*. Bruxelles: European Environmental Bureau.

Partant, François. 1997. *La fin du développement: naissance d'une alternative ?* 1. éd. Arles: Actes Sud.

Pasquier, Romain. 2012. *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Paris: Presses de Sciences Po.

———. 2019. « Politiques locales ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, Pierre Muller, et Peter A. Hall (dir.) 5e éd. entièrement revue et corrigée. Paris: Les Presses de Sciences Po.

Passeron, Jean-Claude. 2006. *Le raisonnement sociologique: un espace non poppérien de l'argumentation*. Nouv. éd. rev. et augmentée. Paris: Albin Michel.

Pawin, Rémy. 2013. *Histoire du bonheur en France: depuis 1945*. Paris: Robert Laffont.

Penalva Icher, Élise. 2016. « La professionnalisation dans l'Investissement socialement responsable. Le cas des analystes extra-financiers ». *Revue Française de Socio-Économie* 16 (1): 141-59.

Penissat, Étienne. 2012. « Quantifier l'effet "pur" de l'action publique : entre luttes scientifiques et redéfinition des politiques d'emploi en France ». *Sociologie et sociétés* 43 (2): 223-47.

- Perret, Bernard. 2002. « Les indicateurs sociaux. État des lieux et perspectives ». Rapport pour le CERC.
https://travailemploi.gouv.fr/IMG/pdf/20021015_manifestations_perret.pdf?TSPD_101_R0=087dc22938ab2000749626cdf2b19e5d38b4b4132102916a1263dc792f28048d94ca0dfff29c49bc08c49172011430001fd5cfba6fa9bb227f5d6a41c28fe12aea9bd69624603272d2385be1c88f6e6ad8fc09fbc873abbd5244280492ea3fd8
- . 2014. *L'évaluation des politiques publiques*. 3e éd. Paris: La Découverte.
- Perret, Bernard, et Guy Roustang. 1993. *L'économie contre la société: affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle*. Paris: Éditions du Seuil.
- Pessis Céline, Sezin Topçu, et Christophe Bonneuil (dir.). 2013. *Une autre histoire des « Trente Glorieuses » : modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*. Paris: La Découverte.
- Pfefferkorn, Roland. 2014. « L'impossible neutralité axiologique ». *Raison présente* 191: 85-94.
- Pierson, Paul. 2000. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *The American political science review* 94 (2): 251-67.
- Pigou, Arthur Cecil. 1960. *The economics of welfare*. 4th ed. London/New York: Macmillan.
- PNUD. 1990. « PNUD. Rapport mondial sur le développement humain ». Paris : Economica.
- Polanyi, Karl. 2009. *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris: Gallimard.
- Pollak, Michael. 1979. « Paul F. Lazarsfeld, fondateur d'une multinationale scientifique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 25 (1): 45-59.
- Porter, Theodore M. 1995. *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton (N.J.): Princeton University press.
- Posner, Stephen M., et Robert Costanza. 2011. « A Summary of ISEW and GPI Studies at Multiple Scales and New Estimates for Baltimore City, Baltimore County, and the State of Maryland ». *Ecological Economics* 70 (11): 1972-80.
- Pottier, Antonin. 2016. *Comment les économistes réchauffent la planète*. Paris: Éditions du Seuil.
- Pottier, Antonin. 2018. « Les nouveaux indicateurs de richesse modifieront-ils la croissance ? » *Le Débat* 199 (2): 147-56.
- Power, Michael. 2013 [1999]. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

Prescott-Allen, Robert. 2001. « The Wellbeing of Nations: A Country-by-Country Index of Quality of Life and the Environment ».

[http://lst-iiep.iiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/\[in=epidoc1.in\]/?t2000=015584/\(100\)](http://lst-iiep.iiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/[in=epidoc1.in]/?t2000=015584/(100))

Putnam, Robert D. 1995. « Bowling Alone: America's Declining Social Capital ». *Journal of Democracy* 6 (1): 65-78.

———. 2001. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. 1. London: Touchstone Book by Simon & Schuster.

Pye, Steve, Ian Skinner, Nils Meyer-Ohlendorf, Anna Leipprand, Karen Lucas, et Roger Salmons. 2008. « Addressing the social dimensions of environmental policy – A study on the linkages between environmental and social sustainability in Europe ».

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1672&langId=en>

Radermacher, Walter. 2013. « Measuring Progress and Quality of Life in the ESS ». Présenté à Séminaire de l'ESAC, 24 janvier 2013.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/735541/749931/1-Walter-Radermacher-ESAC-QoL240113.pdf/d2428ea1-6741-4146-b474-9864f07d6cbb>

Rainer, Diaz-Bone et Laurent Thévenot. 2010. « La sociologie des conventions. La théorie des conventions, élément central des nouvelles sciences sociales françaises ». *Trivium : revue franco-allemande de sciences humaines et sociales* 5 (5),

<https://journals.openedition.org/trivium/3626>

« Rapport sur la proposition de loi visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques (n° 2285), par Mme Eva SAS Députée. » 2015. 2585. Assemblée nationale, Commission des Finances, de l'Économie et du Contrôle budgétaire.

<https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2505.asp>

Ravoux, François, et Claudine Offredi. 2010. *La notion d'utilité sociale au défi de son identité*. Paris: L'Harmattan.

Rawls, John. 2005 [1971]. *A Theory of Justice: Original Edition*. Cambridge (US): Harvard University Press.

Raworth, Kate. 2012. « Doughnut economics ». *RSA Journal* 158 (5552): 49-49.

———. 2017. *Doughnut economics : seven ways to think like a 21st-century economist*. London: Random House Business Books.

« Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future ». 1987. New York: United Nations.

Revault d'Allonnes, Myriam. 2012. *La Crise sans fin*. Paris : Éditions du Seuil.

- Revault d'Allonnes, Myriam. 2016. *Le miroir et la scène: ce que peut la représentation politique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Rhodes, Roderick A. W. 2008. « Policy Network Analysis ». In *The Oxford Handbook of Public Policy*, Michael Moran (dir.) 425-447. Oxford: Oxford University Press.
- Riche, Pascal. 1999. « Mission accomplie, la fondation Saint-Simon s'autodétruit. Le club avait été créé en 1982 pour réconcilier la gauche et le marché ». *Libération*, juin 1999. https://www.liberation.fr/france/1999/06/23/mission-accomplie-la-fondation-saint-simon-s-autodetruit-le-club-avait-ete-cree-en-1982-pour-reconci_275402/
- Riesman, David. 1968. *La foule solitaire, anatomie de la société moderne* 5e éd. Paris: Arthaud.
- Risse-Kappen, Thomas. 2016. *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations : Ideas do not float freely*. 1^{re} éd. vol. 34. London: Routledge.
- Risse-Kappen, Thomas. 1994. « Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war ». *International organization* 48 (2): 185-214.
- Rist, Gilbert. 2007. *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*. 3e éd. Paris: Presses de Sciences Po.
- Rist, Gilbert, Majid Rahnema, et Gustavo Esteva. 1992. *Le Nord perdu: repères pour l'après-développement*. Lausanne : Éditions d'en bas.
- Riutort, Philippe. 2000. « Le journalisme au service de l'économie ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 131 (1): 41-55.
- Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, et F. Stuart III Chapin. 2009. « Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity ». *Ecology and society* 14 (2): 32.
- Romer, Paul. 1986. « Increasing Returns and Long-run Growth ». *Journal of Political Economy* 94 (5): 1002-37.
- . 1986a. « Increasing Returns and Long-Run Growth ». *Journal of Political Economy* 94 (5): 1002-37.
- . 1986b. « Increasing Returns and Long-Run Growth ». *Journal of Political Economy* 94 (5): 1002-37.
- . 1986c. « Increasing Returns and Long-Run Growth ». *Journal of Political Economy* 94 (5): 1002-37.
- . 1986d. « Increasing Returns and Long-Run Growth ». *Journal of Political Economy* 94 (5): 1002-37.

- . 1990. « Endogenous Technological Change ». *Journal of Political Economy* 98 (5): S71-102.
- Rosa, Hartmut. 2018. *Résonance : une sociologie de la relation au monde*. Paris: La Découverte.
- Rosanvallon, Pierre. 2006. *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil.
- Rosenau, James N., et Ernst-Otto Czempiel (dir.) 1992. *Governance without government order and change in world politics*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Rostow, Walt Whitman. 1991 [1960]. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. 3^e éd. Cambridge University Press.
- Roussellier, Nicolas. 2015. *La force de gouverner: le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles*. Paris: Gallimard.
- Rouvillois, Frédéric. 2010. *L'invention du progrès: 1680-1730*. Paris: CNRS Editions.
- Rozenberg, Olivier, et Éric Kerrouche. 2009. « Retour au parlement ». *Revue Française de Science Politique* 59 (3): 397-400.
- Ruffin, François. 2015. *Contre les gourous de la croissance: entretien avec Jean Gadrey, économiste*. Amiens: Fakir éditions.
- Sachs, Ignacy. 1980. *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris: Éditions de l'Atelier.
- Sahlins, Marshall. 2017. *Âge de pierre, âge d'abondance: l'économie des sociétés primitives*. Paris: Gallimard.
- Salais, Robert, Elisabeth Chatel, et Dorothée Rivaud-Danset. 2020 [1998]. *Institutions et conventions : la réflexivité de l'action économique*, Paris : Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Salais, Robert, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud. 1999 [1986]. *L'invention du chômage: histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*. Nouv. éd. Paris: Presses universitaires de France.
- Samuelson, Paul A. 1983 [1947]. *Foundations of economic analysis*. Cambridge (US)/London : Harvard University Press.
- Sas, Eva. 2014. « Quelle voie entre croissance et bien-être ? — La prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse ». Alternatives économiques. *Écologie & Économie* (blog). 15 octobre 2014. <https://blogs.alternatives-economiques.fr/sas/2014/10/15/quelle-voie-entre-croissance-et-bien-etre-la-prise-en-compte-des-nouveaux-indicateurs-de-richesse>.

- . 2015a. *Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse*.
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030478182&categorieLien=id>.
- . 2015b. « De nouveaux indicateurs pour un nouveau modèle de développement : la proposition de loi adoptée ! » *Alternatives économiques. Écologie & Économie* (blog). 2 mars 2015. <https://blogs.alternatives-economiques.fr/sas/2015/03/02/de-nouveaux-indicateurs-pour-un-nouveau-modele-de-developpement-la-proposition-de-loi-adoptee>
- Sas, Eva, Guillaume Duval, Romain Ferrari, Philippe Frémeaux, Alain Grandjean, Wojtek Kalinowski, Henri Landes, Dominique Méda, et Xavier Timbeau. 2019. « Indicateurs de richesse : aller au-delà du PIB ». *Les Échos*, 3 janvier 2019. <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/indicateurs-de-richeesse-aller-au-dela-du-pib-302342>
- Schmelzer, Matthias. 2016. *The hegemony of growth : the OECD and the making of the economic growth paradigm*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmelzer, Matthias. 2017. « 'Born in the Corridors of the OECD': The Forgotten Origins of the Club of Rome, Transnational Networks, and the 1970s in Global History ». *Journal of Global History* 12 (1): 26-48.
- Schmidt, Vivien A. 2013. « Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput' ». *Political Studies* 61 (1): 2-22.
- Schöpfel, Joachim. 2015. « Littérature "grise" : de l'ombre à la lumière ». *I2D - Information, données & documents* 52 (1): 28-29.
- Schultz, Theodore W. 1960. « Capital Formation by Education ». *Journal of Political Economy* 68 (6): 571-83.
- Searle, John R. 2005. « What is an institution? » *Journal of institutional economics* 1 (1): 1-22.
- Sen, Amartya. 1976. « Poverty: An Ordinal Approach to Measurement ». *Econometrica* 44 (2): 219-231.
- . 1980. « Equality of What? » In *The Tanner Lecture on Human Values*, Vol. 1, 197-220. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1985. *Commodities and Capabilities*. Uttar Pradesh: Oxford University Press India.
- . 1990. « More Than 100 Million Women Are Missing ». *The New York Review of Books*, 1990.
- . 1997. « Maximization and the Act of Choice ». *Econometrica* 65 (4): 745-79.
- . 2011. *The Idea of Justice*. Cambridge (US): Harvard University Press.

- Service d'Information du Gouvernement. 2015. « Les nouveaux indicateurs de richesse ». Paris: Premier ministre.
- . 2016. « Les nouveaux indicateurs de richesse 2016 ». Paris: Premier ministre.
- . 2018. « Les nouveaux indicateurs de richesse 2017 ». Paris: Premier ministre.
- . 2019. « Les nouveaux indicateurs de richesse 2018 ». Paris: Premier ministre.
- Sharpe, Andrew, Dominique Méda, Florence Jany-Catrice, et Bernard Perret. 2003. « Débat sur l'Indice du bien-être économique ». *Travail et Emploi*, n° 93. https://travail-emploi.gouv.fr/publications/Revue_Travail-et-Emploi/pdf/93_1941.pdf?TSPD_101_R0=087dc22938ab2000330800b1152cb1ecd41a407cd3986c95610c989b5d54cc5c9e296ebc212fbce5082e9c8112143000ce93e1071dd751bcf9d7d061afbb09e8729f4bd7e028544a37d7847deba7213e2a9b672cf94d3612fcbbe49d401ef516
- Simiand, François. 1912. *La méthode positive en science économique*. Bibliothèque de philosophie contemporaine. Paris: Félix Alcan.
- Sinaï, Agnès. 2013. *Penser la décroissance*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Sinaï, Agnès, et Mathilde Szuba. 2021. *Politiques de l'Anthropocène*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting soldiers and mothers the political origins of social policy in the United States*. Cambridge (US) : Harvard University Press.
- Skornicki, Arnault. 2011. *L'économiste, la cour et la patrie: l'économie politique dans la France des Lumières*. Paris: CNRS Editions.
- Skornicki, Arnault, et Jérôme Tournadre-Plancq. 2015. *La nouvelle histoire des idées politiques*. Paris: La Découverte.
- Smedt, Marleen de, Enrico Giovannini, et Veronika Radermacher. 2018. « Measuring Sustainability ». In *For Good Measure Advancing Research on Well-Being Metrics Beyond GDP*, Joseph E. Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi, et Martine Durand (dir.) 241-81. Paris: OECD Publishing.
- Smith, Adam. 2009. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*. Paris: Flammarion.
- Solow, Robert M. 1956. « A Contribution to the Theory of Economic Growth ». *The Quarterly Journal of Economics* 70 (1): 65-94.
- Spash, Clive L. 2002. *Greenhouse economics: value and ethics*. Routledge explorations in environmental economics 1. London/New York: Routledge.
- . 2013. « The Shallow or the Deep Ecological Economics Movement? » *Ecological Economics* 93 (septembre): 351-62.

- Spencehauer, Vincent. 1998 « L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification ». Thèse de doctorat en Science Politique, Grenoble : Université Pierre Mendès-France - Grenoble II (sous la direction de François d'Aecy).
- Star, Susan Leigh, et James R. Griesemer. 1989. « Institutional Ecology, "Translations" and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39 ». *Social studies of science* 19 (3): 387-420.
- Steiner, Philippe. 2005. *L'école durkheimienne et l'économie : sociologie, religion et connaissance*. Travaux de sciences sociales. Genève: Librairie Droz.
- Steiner, Philippe, et François Vatin. 2013. *Traité de sociologie économique*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Stern, Nicholas. 2006. « The Stern Review Report : the Economics of Climate Change ». London: HM Treasury.
- Stevenson, Betsey, et Justin Wolfers. 2008. « Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox ». Cambridge (US): National Bureau of Economic Research.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *La grande désillusion*. Paris: Fayard.
- Stiglitz, Joseph E., et Pierre-Alain Muet (dir.) 2001. *Governance, equity, and global markets: the Annual Bank Conference on Development Economics, Europe*. New York, N.Y.: Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph, Jean-Paul Fitoussi, et Martine Durand (dir.) 2018. *For Good Measure Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*. Paris: OECD Publishing.
- . (dir.) 2018. *Beyond GDP Measuring What Counts for Economic and Social Performance*. Paris: OECD Publishing.
- Stiglitz, Joseph, Amartya Sen, et Jean-Paul Fitoussi. 2009a. « Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social ». Paris: La Documentation française.
- . 2009b. *Richesse des nations et bien-être des individus*. Paris : Odile Jacob.
- . 2009c. *Vers de nouveaux systèmes de mesure*. Paris: Odile Jacob.
- . 2010. *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. New York: The New Press.
- Streeck, Wolfgang et Kathleen Ann Thelen. 2005. *Beyond continuity : institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Supiot, Alain. 2015. *La gouvernance par les nombres cours au Collège de France, 2012-2014*. Poids et mesures du monde. Paris : Fayard.

- Talahite, Fatiha. 2014. « Genre et théorie économique ». *Regards croisés sur l'économie* 15 (2): 13-28.
- Talberth, John, Clifford Cobb, et Noah Slattery. 2007. « The Genuine Progress Indicator 2006 ». *Redefining Progress*.
- Terray, Aude. 2017. *Des francs-tireurs aux experts: L'organisation de la prévision économique au ministère des Finances, 1948-1968*. Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique.
- Thelen, Kathleen Ann, et Sven Steinmo. 1992. « Historical institutionalism in comparative politics ». In *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Sven Steinmo, Kathleen Thelen et Franck Longstreth (dir.) 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Théret, Bruno. 2000. « Institutions et institutionnalismes : vers une convergence des conceptions de l'institution ? » In *Innovations institutionnelles et territoires*, Michèle Tallard, Bruno Théret, et Didier Uri (dir.) Paris: L'Harmattan.
- . 2003. « Institutionnalismes et structuralismes : oppositions, substitutions ou affinités électives ? » *Cahiers d'Économie politique* 44 (1): 51-78.
- Thévenot, Laurent. 1986. « Les investissements de forme ». In *Conventions économiques*, 21-71. Paris: Presses Universitaires de France.
- Thiry, Géraldine. 2010. « Indicateurs alternatifs au PIB: au-delà des nombres. L'Épargne Nette Ajustée en question ». *Émulations* 8: 39-57.
- . 2012. « Au-delà du PIB. Un tournant historique. Enjeux méthodologiques, théoriques et épistémologiques de la quantification ». Thèse de Doctorat en Sciences Economiques et de Gestion, Louvain : Université Catholique de Louvain (sous la direction d'Isabelle Cassiers).
- . 2018. « Au-delà du PIB : fondements conceptuels de la quantification. Le cas de l'indice de bien-être économique ». In *La mesure du développement. Des indicateurs en question*. Marc Lautier (dir.), 101-118. Paris : Karthala.
- Thiry, Géraldine, et Philippe Roman. 2016. « L'indice de richesse inclusive : l'économie mainstream au-delà de ses limites, mais en deçà de la soutenabilité ? » *Revue Française de Socio-économie* 16 (1): 235-57.
- Thiry, Géraldine, Léa Sébastien, et Tom Bauler. 2016. « Ce que révèlent les discours des acteurs institutionnels sur un "au-delà du PIB" ». *Natures Sciences Sociétés* 24 (1): 3-14.
- Toffler, Alvin. 1990 [1972]. *Future Shock*. New York: Bantam Books.
- Trépos, Jean-Yves. 1996. *La sociologie de l'expertise*. Paris: Presses Universitaires de France.

- Turner, Graham. 2008. « A Comparison of The Limits to Growth with 30 Years of Reality ». *Global Environmental Change* 18 (3): 397-411.
- UNEP, UNU-IHDP. 2012. *Inclusive Wealth Report 2012. Measuring progress toward sustainability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanoli, André. 2002. *Une histoire de la comptabilité nationale*. Paris: La Découverte.
- Vatin, François. 2009. *Évaluer et valoriser : Une sociologie économique de la mesure*. Toulouse : Presses universitaires du Mirail.
- Vieille-Blanchard, Elodie. 2010. « Modelling the Future: an Overview of the Limits to Growth Debate ». *Centaurus* 52 (2): 91-116.
- Viveret, Patrick. 1989. « L'évaluation des politiques et des actions publiques - Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion ». Premier ministre. <https://www.vie-publique.fr/rapport/32713-propositions-en-vue-de-evaluation-du-revenu-minimum-insertion>
- . 2003. *Reconsidérer la richesse*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.
- Vivien, Franck-Dominique. 2007. *Le développement soutenable*. Paris : La Découverte.
- Wackernagel, Mathis. 1994. « Ecological Footprint and Appropriated Carrying Capacity: A Tool for Planning Toward Sustainability ». Vancouver, Canada: University of British Columbia.
- Wackernagel, Mathis, et William E. Rees. 1996. *Our ecological footprint: reducing human impact on the earth*. Philadelphia, PA: New Society Publishers.
- Wacquant, Loïc. 2015. *Les prisons de la misère*. Nouvelle éd. actualisée et augmentée. Paris: Raisons d'agir.
- Wagner, Peter. 1996. *Liberté et discipline : les deux crises de la modernité*. Paris: Éditions Métailié.
- Wagner, Peter. 2016. *Sauver le progrès : comment rendre l'avenir à nouveau désirable*. Paris: La Découverte.
- Wallerstein, Immanuel. 1989. « 1968, Revolution in the world-system ». *Theory and Society* 18 (4): 431-49.
- Wallerstein, Immanuel, Randall Collins, Michael Mann, Georgi Derluguian, et Craig Calhoun. 2014. *Le capitalisme a-t-il un avenir ?* Paris: La Découverte.
- Weber, Max. 1996 [1920]. *Sociologie des religions*. Paris: Gallimard.

- Weber, Max trad. Colliot-Thélène Catherine. 2003. *Le savant et le politique : La profession et la vocation de savant* [1917], *La profession et la vocation de politique* [1919]. Paris: La Découverte.
- Weitzman, Martin L. 1976. « On the Welfare Significance of National Product in a Dynamic Economy ». *Quarterly Journal of Economics* February, 90 (1): 156-62.
- . 2007. « A Review of the *Stern Review on the Economics of Climate Change* ». *Journal of Economic Literature* 45 (3): 703-24.
- . 2009. « On Modeling and Interpreting the Economics of Catastrophic Climate Change ». *Review of Economics and Statistics* 91 (1): 1-19.
- Whitaker, Celina, et Hélène Combe de la Fuente Martinez. Rapport non publié. « Indicateurs de richesses : enjeux démocratiques et territoires ». Chaire partenariale « développement humain durable et territoires », École des Mines de Nantes. <http://www.boiteaoutils-richessespd.fr/dhdt/uploads/images/monnaiesterrit/2013%2004%2025%20Problématique%20NIR%20PDL%20V2.pdf>
- White, Lynn. 1967. « The Historical Roots of Our Ecologic Crisis ». *Science* 155 (3767): 1203-7.
- Wilkinson, Richard, et Kate Pickett. 2010. *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York: Bloomsbury Press.
- Williamson, John. 1990. « What Washington Means by Policy Reform ». In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* 7-20. Washington: Institute for International Economics.
- Wintrebert, Raphaël. 2008. *Indicateurs de richesse et de bien-être: des pistes de réflexion pour la commission Stiglitz*. Paris: Fondation pour l'innovation politique.
- World Bank. 2018. « The Human Capital Project ». Washington, DC: World Bank.
- Yarrow, Andrew L. 2010. *Measuring America: how economic growth came to define American greatness in the late twentieth century*. Amherst: University of Massachusetts Press.

REMERCIEMENTS.....	3
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION GENERALE	9
I — COMMENT SAISIR LES INDICATEURS ALTERNATIFS ?	10
A – Définir les indicateurs alternatifs	10
B – Une approche symétrique des rapports aux indicateurs alternatifs	12
C – L'intérêt d'une enquête sociologique pour étudier les indicateurs alternatifs	13
D – Une thèse de sociologie, en dialogue avec d'autres disciplines	16
II — ÉTAT DE L'ART	17
A – De la critique du PIB aux indicateurs alternatifs	18
1° Les critiques de la modernité, de la croissance et du PIB	18
2° Trois chronologies des indicateurs alternatifs	20
3° Les études sur les indicateurs alternatifs.....	22
4° La mutation d'un paradigme ?	23
B – Rendre compte des indicateurs alternatifs et de leurs propriétés sociales	25
1° Quel « espace social » ?	25
2° Un cadre théorique pour l'étude de processus de quantification agonistiques	27
3° Les indicateurs comme supports de valorisation	28
4° Les indicateurs alternatifs comme catégories, conventions et institutions	31
5° Les institutions en économie, en science politique et en sociologie	33
C – La dimension politique des indicateurs alternatifs	36
1° Cadrage et mise à l'agenda des indicateurs alternatifs	37
2° Mondes militants et mondes économiques : la cause des indicateurs alternatifs	38
3° Gouverner par les indicateurs	40
4° Une sociologie politique des indicateurs alternatifs : réseaux et configurations d'acteurs	43
III — L'ENQUETE DE TERRAIN : METHODOLOGIE ET SOURCES	46
A – Les entretiens	47
1° Avant l'entretien	47
2° Mener les entretiens	49
3° Après l'entretien : quelle population d'enquêtés ?	52
B – Les sources écrites	55
1° Les ouvrages et articles	56
2° Les rapports publics	57
3° La « littérature grise »	58
4° Les archives	60
C – L'observation participante.....	61
1° De l'observation aux entretiens.....	62
2° Les conférences	62
3° Un chercheur intégré à la configuration étudiée.....	64
IV — SITUATION DE LA THESE	64
A – Parcours de recherche antérieur et encadrement de la recherche	64
B – Rapport à la direction de thèse	67
C – Rapport normatif à l'objet étudié et distanciation analytique	68
V — ANNONCE DE PLAN.....	71
PREMIERE PARTIE : GENESE ET POLARISATION D'UNE CONTROVERSE : LA MESURE DE LA RICHESSE ET LES INDICATEURS ALTERNATIFS	75
CHAPITRE 1	
SOCIO-HISTOIRE D'UNE CONTROVERSE : LA MESURE DE LA RICHESSE ET SON INSTRUMENTATION PROGRESSIVE PAR LES INDICATEURS	77
Encadré n° 1.1 : Indicateurs synthétiques et tableaux de bord	80
I — MISE EN MESURE DU PROGRES, HEGEMONIE DE LA CROISSANCE ET NAISSANCE D'UNE CONTROVERSE	81

<i>A – Les sources généalogiques de la mesure du progrès : histoires des techniques comptables et des débats philosophiques sur les grandeurs de l'économie</i>	82
1° <i>L'émergence de la conception moderne du progrès</i>	82
2° <i>La réduction de la notion de progrès à l'accumulation matérielle et la naissance de l'économie en tant que discipline</i>	85
3° <i>La naissance du revenu national et la production de « l'économie nationale »</i>	86
Encadré n° 1.2 : Simon Kuznets.....	87
<i>B – Théorie économique et consensus politico-administratif à l'origine des politiques publiques de croissance</i>	89
1° <i>Renouveau de la théorie économique et émergence de la croissance comme objectif</i>	89
Encadré n° 1.3 : le calcul du PIB.....	91
2° <i>De nouveaux paradigmes et de nouveaux instruments : consensus keynésien et hégémonie de la croissance</i>	92
Encadré n° 1.4 : le discours expert de l'OCDE.....	94
3° <i>Un consensus historique autour de la croissance : l'accumulation matérielle comme objectif politique unanimement partagé par les nations</i>	94
4° <i>Les comptes de la puissance et l'institutionnalisation administrative de la croissance en France</i>	97
<i>C – Premières mises en doute</i>	100
1° <i>Mises en doute du productivisme : une autre histoire des Trente Glorieuses</i>	100
2° <i>Mises en doute du capitalisme : critique sociale et critique artiste</i>	102
3° <i>Le progrès en procès : prises de position critiques sur l'idée de modernité sociale et économique</i>	106
II — L'INSTRUMENTATION PROGRESSIVE DE LA CONTROVERSE PAR LES INDICATEURS : LE TOURNANT DES ANNEES 1970.....	108
<i>A – La mise en chiffres du danger écologique que représente la croissance : du Club de Rome à la controverse autour du rapport Meadows</i>	109
1° <i>La naissance du Club de Rome dans les « couloirs de l'OCDE »</i>	110
Encadré n° 1.5 : Alexander King.....	110
2° <i>Les limites à la croissance</i>	112
3° <i>Un état de la controverse : Tobin et Nordhaus contre le Rapport Meadows</i>	113
Encadré n° 1.6 : les théories de la croissance endogène.....	115
<i>B – Étendre la planification au monde social : les Indicateurs Sociaux</i>	116
1° <i>La genèse américaine des indicateurs sociaux</i>	116
2° <i>Rendre les évolutions sociales compréhensibles à l'administration</i>	117
3° <i>Les indicateurs sociaux comme outil de prospective et de planification</i>	119
<i>C – Digérer la critique : émergence des comptes satellites, de la « croyance économique » et d'une nouvelle « idéologie dominante »</i>	121
1° <i>L'émergence des comptes satellites à l'INSEE</i>	121
2° <i>L'essor de la croyance économique</i>	124
3° <i>Au tournant des années 1970, la crise économique renforce le discours néolibéral : d'horizon prometteur, la croissance devient un objectif à sauvegarder</i>	125
III — REACTUALISATION ET REARTICULATION DE LA CONTROVERSE : DE LA REEMERGENCE DES ANNEES 1990 AU TOURNANT DES ANNEES 2000.....	128
<i>A – Le développement comme véhicule mondial de la controverse : indicateurs agrégés, conception plurielle du progrès et agendas mondiaux</i>	129
1° <i>Controverse autour du discours développementaliste : des politiques d'ajustement structurel au développement durable puis humain</i>	130
Encadré n° 1.7 : Amartya Sen.....	132
2° <i>Mesurer différemment pour faire exister d'autres conceptions du développement</i>	133
3° <i>Des indicateurs aux agendas mondiaux : la gouvernance par les nombres</i>	134
Encadré n° 1.8 : L'après-développement.....	135
<i>B – Une controverse qui s'exprime sur le terrain académique : la mobilisation des sociologues français contre l'économicisme</i>	137
1° <i>Lutter contre l'impérialisme épistémologique de la science économique : anti-utilitarisme et critiques de l'homo economicus</i>	138
Encadré n° 1.9 : L'économie du bonheur.....	140
2° <i>Les statistiques sociales comme outil de lutte disciplinaire et politique</i>	141
3° <i>Les indices synthétiques comme outil d'alerte : le cas du BIP 40</i>	143

<i>C — Une reformulation originale de la controverse : redéfinir la « richesse » nationale et repenser sa mesure</i>	145
1° <i>Un débat renouvelé sur la nature de la richesse nationale</i>	145
Encadré n° 1.10 : Dominique Méda	146
2° <i>Du débat aux rapports publics</i>	147
Encadré n° 1.11 : Florence Jany-Catrice	150
3° <i>Les « Nouveaux Indicateurs de Richesse »</i>	150

CHAPITRE 2

LA COMMISSION STIGLITZ-SEN-FITOUSSI : UN EPISODE QUI REACTIVE LA CONTROVERSE SUR LES MESURES ALTERNATIVES DE LA RICHESSE

I — SOCIOGENESE D'UN EVENEMENT POLITIQUE ET SCIENTIFIQUE : LA COMMISSION STIGLITZ-SEN-FITOUSSI.....	157
A — <i>Pourquoi la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi ? Contexte historique et chaînes d'interactions</i>	158
1° <i>Crise économique et défiance citoyenne vis-à-vis de la statistique</i>	159
2° <i>Comment susciter l'intérêt du Président de la République : le détournement d'une commande</i>	162
Encadré n° 2.1 : Jean-Paul Fitoussi	163
B — <i>La commission dans le cadre de « l'ouverture à gauche »</i>	165
1° <i>Négocier l'indépendance de la commission : une légitimation réciproque du politique et du scientifique</i>	166
Encadré n° 2.2 : Joseph Stiglitz	168
2° <i>Trois économistes de renom marqués à gauche</i>	169
C — <i>L'orthodoxie critique de Stiglitz, Sen et Fitoussi, chercheurs centraux dans le champ mondialisé de la discipline économique</i>	172
1° <i>Une critique commune du PIB, sans remise en cause de la croissance</i>	173
Encadré n° 2.3 : Réaliser un entretien avec un « Nobel ».....	177
2° <i>Recruter « les meilleurs » : logiques de sélection et diversité des points de vue</i>	178
Encadré n° 2.4 : le prix de la Banque de Suède en mémoire d'Alfred Nobel.....	179
II — POSITIONS DANS LE CHAMP, PRISES DE POSITION DANS LES DEBATS ET DIVISION DU TRAVAIL D'ECRITURE : DE LA STRUCTURE DU GROUPE A LA DYNAMIQUE SOCIOGENETIQUE DU RAPPORT	182
A — <i>Structure relationnelle et logiques de regroupement à proximité du pôle spirituel du champ des économistes : une commission essentiellement composée d'hommes, américains et de gauche</i>	183
1° <i>Participation des agents au champ des économistes et homogénéité des profils socio-démographiques</i>	183
2° <i>Le pôle spirituel de la région dominante dans le champ des économistes</i>	185
Encadré n° 2.5 : Modèles et statistiques	187
Encadré n° 2.6 : Claude Henry, témoin privilégié de l'essor français de l'économétrie et de la naissance d'une économie « scientifique ».....	188
3° <i>Langage formalisé et exploration des marges de la discipline</i>	189
Encadré n° 2.7 : L'étude des inégalités comme formalisation économique d'une indignation politique	191
B — <i>La dynamique des échanges au sein de la commission : infrastructure relationnelle et modus operandi</i>	193
1° <i>Coprésence dans une même région du champ académique et interconnexions réticulaires : l'infrastructure relationnelle de la commission</i>	193
Tableau n° 2.1 : Les membres de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi	195
2° <i>Le cadre matériel, symbolique et discursif de la commission</i>	197
C — <i>Décrypter un rapport : sous l'apparence consensuelle de l'opus operatum, des débats et des controverses</i>	201
1° <i>Une sociogénétique du rapport : entretiens et archives</i>	201
Encadré n° 2.8 : Les archives de la commission Stiglitz à l'OFCE	204
2° <i>Organiser les débats au sein de la commission : la division du travail d'écriture</i>	204
Tableau n° 2.2 : Répartition envisagée des membres et rapporteurs dans les sous-groupes thématiques de la commission.....	205
Encadré n° 2.9 : Le rôle des rapporteurs au sein de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi	206
3° <i>Un seul rapport pour de multiples publications : écriture et réécritures</i>	207
Tableau n° 2.3 : écriture et réécritures du rapport.....	208
III — SOUS L'APPARENT CONSENSUS DE L'OPUS OPERATUM, LES TENSIONS DU MODUS OPERANDI : CLIVAGES AU SEIN DU GROUPE ET RAPPORTS DE FORCE INTRA ET INTER-DISCIPLINAIRES.....	210

<i>A – Afficher le consensus et masquer les dissensus : quand la plume des organisateurs oriente la lecture du rapport</i>	211
1° <i>Le pouvoir des indicateurs et l’information statistique comme bien commun : un socle de convictions communément partagé, qui masque d’autres dissensus</i>	211
Encadré n° 2.10 : François Bourguignon	214
2° <i>La croissance en débat : une critique qui n’est pas du goût de tous</i>	214
3° <i>Des bilans plutôt que des indices synthétiques ?</i>	218
<i>B – Au-delà du PIB, mais dans quelles directions ? Les débats au sein de la commission et la production d’un agenda de recherche</i>	221
1° <i>La richesse nationale n’est pas le bien-être collectif : les questions « classiques » posées par le PIB et les réponses apportées par la commission</i>	222
2° <i>Les indicateurs subjectifs et la qualité de vie : de thématique dominée à thématique dominante</i>	226
<i>C – La question environnementale négligée : la commission comme révélateur des rapports de force au sein de la discipline économique, et de la discipline économique envers les autres sciences</i>	230
1° <i>L’économie environnementale comme parent pauvre de la discipline</i>	231
Encadré n° 2.11 : Nicholas Stern et Geoffrey Heal	233
2° <i>Une économie aveugle aux indicateurs issus d’autres disciplines : le cas des sciences de l’environnement</i>	236
Encadré n° 2.12 : l’empreinte écologique	239
Encadré n° 2.13 : La diversité des capitaux en économie.....	241
3° <i>Les équivoques de la soutenabilité</i>	242

CHAPITRE 3

DYNAMIQUE DE LA CONTROVERSE, CRISTALLISATION DES ALTERNATIVES ET BIPOLARISATION DES PRISES DE POSITION : LE CAS DU FORUM POUR D’AUTRES INDICATEURS DE RICHESSE (FAIR)

Encadré n° 3.1 : Danielle Mitterrand	251
Encadré n° 3.2 : Une première expérience du « goût de l’archive ».....	252
I – GENESE ET COMPOSITION DU FORUM POUR D’AUTRES INDICATEURS DE RICHESSE	253
<i>A – Doutes et méfiance vis-à-vis de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi</i>	253
1° <i>Saisir la norme par l’écart : Jean Gadrey face à la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi</i>	254
Encadré n° 3.3 : Jean Gadrey	255
2° <i>Une invitation qui suscite doutes et interrogations</i>	255
Encadré n° 3.4 : L’économie politique française comme champ social autonome ?	257
Encadré n° 3.5 : Lectures croisées du Keynes « philosophe » et économiste.....	258
3° <i>Prise de position et méfiance vis-à-vis de la commission</i>	258
<i>B – Négocier collectivement la participation de Jean Gadrey : la construction d’un rôle de porte-parole des « réseaux et collectifs “exclus” »</i>	261
1° <i>Participer pour faire entendre sa voix : Jean Gadrey encouragé à rejoindre la commission</i>	261
Encadré n° 3.6 : Le rapport Attali pour la libération de la croissance française	262
2° <i>Une participation au conditionnel : hésitations collectives et constitution d’un réseau « alternatif »</i>	264
<i>C – La cristallisation d’un réseau « alternatif »</i>	267
1° <i>Un réseau « alternatif » à la recherche de soutiens et de relais</i>	268
Encadré n° 3.7 : Alternatives économiques.....	268
2° <i>Premières réunions avec les participants de la commission et avec les membres du « Forum »</i>	270
3° <i>Organiser le réseau : la naissance du Forum pour d’autres indicateurs de richesse</i>	272
Tableau n° 3.1 : Les participants à la réunion du FAIR le 11 mars 2008.....	273
II – PRENDRE POSITION COLLECTIVEMENT FACE A LA COMMISSION STIGLITZ : LE FAIR COMME POLE CRITIQUE AU SEIN DE LA CONTROVERSE	275
<i>A – Concurrencer la commission Stiglitz</i>	276
1° <i>Étendre le « réseau d’intéressement » pour porter une contre-expertise</i>	277
2° <i>Accumuler un capital d’information</i>	279
Tableau n° 3.2 : les initiatives recensées par le FAIR en matière de production d’indicateurs alternatifs	281
Tableau n° 3.3 : les indicateurs territorialisés recensés par Aurélien Boutaud	282
3° <i>Mobiliser des ressources institutionnelles pour affirmer une autre voix : l’Assemblée nationale</i>	283
Tableau n° 3.4 : les personnes invitées à participer à la réunion du 22 avril à l’Assemblée nationale	285
<i>B – Nouer un dialogue avec la commission</i>	287
1° <i>Bousculer les certitudes de la commission et faire connaître les initiatives menées par les membres du FAIR</i> ..	288

2° Parler d'une seule voix : le manifeste du FAIR.....	291
3° D'une rencontre à l'autre : un groupe qui se solidifie dans l'interaction avec la commission	295
Encadré n° 3.8 : Isabelle Cassiers.....	296
C — Donner de l'ampleur au FAIR : gagner en visibilité à l'extérieur de la commission	297
1° Un momentum propice	298
2° Le CESE comme caisse de résonance du FAIR	302
3° Institutionnaliser l'action du FAIR ? La question de l'après	304
III — DU DEBAT AU RAPPORT ET DU RAPPORT A L'ESPACE MEDIATIQUE : INFLUENCER LE TRAVAIL DE LA COMMISSION	306
A — Jean Gadrey porte-parole et « informateur » du FAIR au sein de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi : porter une parole critique et nouer des alliances	307
1° Porter une parole critique et défendre une approche militante de l'économie : Jean Gadrey comme avocat du FAIR au sein de la commission.....	307
2° Un économiste « militant » parmi les économistes « sérieux » : repérer ses adversaires.....	310
3° Des alliés au sein de la commission et autant de relais des positions du FAIR	313
B — Influencer l'écriture du rapport	315
1° Influer sur les débats à l'intérieur de la commission : le cas de l'Épargne Nette Ajustée	316
2° Une évolution des débats considérée comme globalement positive	319
3° Influer sur la controverse à l'extérieur de la commission : les tribunes publiques.....	321
C — Une fenêtre d'opportunité : la remise officielle du rapport à la Sorbonne et les suites de la controverse	324
1° Hésitations pour se rendre à la Sorbonne et bilan de l'action du FAIR	325
2° La remise officielle du rapport et les prises de parole qui s'en suivent.....	328
3° Une presse aussi enthousiaste qu'inexacte : la controverse se poursuit dans l'espace médiatique.....	332

DEUXIEME PARTIE : UNE CONTROVERSE ENTRE DEUX MONDES, LES INSTITUTS STATISTIQUES ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES 339

CHAPITRE 4

LA CONSTRUCTION D'UN ESPACE DE COMMUNE MESURE TRANSNATIONAL 343

I — CONTRE LE PIB, A L'INTERIEUR OU AU-DELA ? LA REEMERGENCE D'UNE CONTROVERSE ET L'ESSOR D'UN AGENDA.....	346
A — La mise en place d'un agenda transnational pour la mesure du progrès : de l'OCDE à l'Union européenne.....	347
1° La réémergence de la controverse à l'OCDE : repenser le progrès	347
2° L'émergence du SEEA onusien comme agenda politique	349
B — L'au-delà du PIB à l'agenda : la conférence européenne Beyond GDP	353
1° Redéfinir le progrès par la mesure statistique : l'atelier des statisticiens	354
2° Prendre des engagements en faveur de politiques publiques « au-delà » du PIB : la conférence	356
3° Un état de l'art des indicateurs existants : « l'exposition virtuelle »	360
Tableau n° 4.1 : les organismes pourvoyeurs d'indicateurs représentés dans le cadre de la conférence européenne « Beyond GDP » et leurs domaines de spécialité	361
C — Des engagements publics aux recommandations opérationnelles : les organisations supranationales et leur influence sur le renouvellement des pratiques nationales de production statistique.....	362
1° Recadrer une ambition politique et donner des directions claires : de la conférence « Beyond GDP » à la feuille de route politique « GDP and beyond » de la Commission européenne	362
2° Promouvoir l'agenda du Beyond GDP auprès du gouvernement français : le rôle d'Enrico Giovannini dans la genèse de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi.....	367
Encadré n° 4.1 : Les douze recommandations du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi.....	370
II — LA CIRCULATION DES PRATIQUES STATISTIQUES ET L'EFFET DE LA COMMISSION STIGLITZ-SEN-FITOUSSI SUR LES INSTITUTS STATISTIQUES : INSEE, EUROSTAT, OCDE.....	372
A — La prise en compte des résultats de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi par l'INSEE.....	372
1° Un discours présidentiel enthousiaste, mais une prise en compte essentiellement symbolique	373
2° La transformation des pratiques statistiques au sein de l'INSEE : une mise en œuvre réelle, mais partielle des recommandations issues de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi	375
Encadré n° 4.2 : Didier Blanchet	377
3° Les limites budgétaires d'un renouvellement de la statistique publique : la mesure du bien-être a un coût	381

<i>B – Un nouvel agenda pour l’Union européenne ? Le bien-être et la soutenabilité au cœur du système statistique européen</i>	384
1° <i>La lente émergence d’un agenda européen pour le bien-être et la soutenabilité</i>	385
Encadré n° 4.3 : L’évolution des missions d’Eurostat	385
2° <i>Un Groupe de parrainage pour faire évoluer les pratiques des instituts statistiques nationaux : la production d’un espace de commune mesure européen</i>	389
3° <i>La qualité de vie au centre de la statistique européenne</i>	395
Encadré n° 4.4 : Le rapport conjoint du CAE et du conseil d’expertise allemand sur la performance économique, le bien-être et la soutenabilité	398
Tableau n° 4.2 : suite de l’encadré — le tableau de bord du rapport franco-allemand.....	399
<i>C – Se nourrir de ce à quoi l’on contribue : l’influence des positions théoriques formulées par Jean-Paul Fitoussi et Joseph Stiglitz sur le cadre théorique de l’OCDE</i>	401
1° <i>Un cadre théorique qui emprunte au rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi</i>	401
2° <i>La création d’un espace de commune mesure : des indicateurs qui couvrent chaque pays de l’OCDE</i>	404
3° <i>Le Better Life Index, vitrine d’une nouvelle approche</i>	406
Encadré n° 4.5 : le positionnement des statisticiens de la <i>Better Life Initiative</i> en matière d’indicateurs composites	407
III — LA <i>BETTER LIFE INITIATIVE</i> DE L’OCDE, CHEFFE DE FILE DES INDICATEURS ALTERNATIFS ?	409
<i>A – « De meilleures politiques pour de meilleures vies » : un changement institutionnel à l’OCDE</i>	410
1° <i>Légitimer les indicateurs alternatifs au sein de l’OCDE : la création de la Better Life Initiative</i>	410
2° <i>Un nouveau narratif pour l’organisation : de meilleures politiques publiques pour de meilleures vies</i>	414
Encadré n° 4.6 : Angel Gurria.....	414
3° <i>La mise en circulation des chiffres et analyses sur le mieux-vivre</i>	416
<i>B – Du transnational au national : l’appropriation des indicateurs de l’OCDE en Italie et en Nouvelle-Zélande</i>	420
1° <i>Du niveau transnational au niveau national : rendre compte de l’appropriation des indicateurs alternatifs</i>	420
Encadré n° 4.7 : Les indicateurs alternatifs en Écosse.....	420
2° <i>Des rapports nationaux pour évaluer les politiques publiques à l’aune des indicateurs alternatifs : le cas de l’Italie</i>	422
3° <i>Quand un gouvernement se saisit du travail de l’OCDE : le cas de la Nouvelle-Zélande sous Jacinda Ardern</i>	425
<i>C – De la première à la seconde commission Stiglitz</i>	429
1° <i>La « seconde commission Stiglitz », ou la genèse d’un réseau international d’experts sur les mesures alternatives de la richesse</i>	429
Tableau n° 4.3 : les participants à la « seconde commission Stiglitz »	432
Encadré n° 4.8 : Enrico Giovannini.....	434
2° <i>Des contributions qui alimentent le travail analytique de l’OCDE et de l’INSEE : inégalités et confiance</i>	435
3° <i>Au-delà du PIB, le développement durable : mettre en œuvre les ODD, penser le risque environnemental et gouverner par les indicateurs</i>	440
Encadré n° 4.9 : L’IPSP de Marc Fleurbaey	445

CHAPITRE 5

CONNAITRE ET AGIR SUR LE TERRITOIRE PAR LES INDICATEURS ALTERNATIFS : ACCROISSEMENT D’UN RESEAU D’INTERESSEMENT ET MULTIPLICATION DES INITIATIVES AU SEIN DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

..... 449

I — DE L’AGENDA PUBLIC A L’OUTIL ET DE L’OUTIL AUX PRATIQUES LOCALES D’ACTION PUBLIQUE : LA GENESE SOCIALE DES INDICATEURS ALTERNATIFS TERRITORIALISES.....

..... 452

A – Territorialiser les agendas 21 en produisant des indicateurs de développement durable : de la Gironde à l’ensemble des départements français.....

..... 452

1° *Du global au territorial : les agendas 21 territoriaux*

..... 453

 Encadré n° 5.1 : Sébastien Keiff.....

..... 453

2° *Le département de la Gironde comme pilote de la territorialisation des indicateurs de développement durable : une extension progressive à tous les départements français*

..... 455

3° *Produire les données et les indicateurs*

..... 457

B – Des indices synthétiques pour rendre compte du progrès socio-économique à l’échelle d’une région : la territorialisation des indicateurs dans la région Nord-Pas-de-Calais, de l’IDH à l’ISS

..... 460

1° *La territorialisation de l’IDH en France : le Nord-Pas-de-Calais et les autres régions*.....

..... 460

2° <i>Transposer le BIP40 au Nord-Pas-de-Calais pour rendre compte des inégalités et de la pauvreté : le problème de l'accès aux données publiques</i>	462
3° <i>Produire des indicateurs avec la société civile : le cas de l'Indicateur de Santé Sociale</i>	465
Tableau n° 5.1 : comparaison entre les dimensions du BIP40 et de l'ISS.....	468
C — Un diagnostic territorial renouvelé : les usages des indicateurs alternatifs dans les procédures d'action publique de la région Nord-Pas-de-Calais	469
1° <i>Rediriger les flux de subventions</i>	469
Encadré n° 5.2 : Grégory Marlier	470
2° <i>Agir sur le territoire en ciblant les zones vulnérables : péréquation et prévention</i>	471
Encadré n° 5.3 : Myriam Cau	473
3° <i>Planifier le développement territorial : les SRADDET</i>	475
Encadré n° 5.4 : les SRADDET	475
Tableau n° 5.2 : les usages des indicateurs alternatifs dans le Nord-Pas-de-Calais	478
II — FAIRE PARTICIPER « LES CITOYENS » A LA PRODUCTION DES INDICATEURS ALTERNATIFS : UNE TYPOLOGIE DES CONCEPTIONS DE LA DEMOCRATIE DIALOGIQUE	479
Tableau n° 5.3 : typologie des conceptions de la démocratie dialogique présidant à la mise en œuvre territoriale des indicateurs alternatifs	480
A — Une première expérience participative : la conférence citoyenne en Nord-Pas-de-Calais	480
1° <i>Commission experte contre commission profane : qui peut se saisir des indicateurs alternatifs ?</i>	480
2° <i>Des experts ventriloques ? La conférence citoyenne au milieu du débat académique sur la démocratie délibérative</i>	484
3° <i>L'avis des citoyens : consulter démocratiquement et « accroître la valeur d'usage » des indicateurs</i>	487
Tableau n° 5.4 : les commentaires de l'avis citoyens relatifs aux indicateurs synthétiques	488
Tableau n° 5.4 : (suite).....	489
B — Construire les indicateurs avec les citoyens : l'expérience participative des Pays de la Loire	490
1° <i>Le collectif Richesses comme point de départ de l'expérience régionale : identifier ce qui a de la valeur aux yeux des citoyens</i>	491
Encadré n° 5.5 : le Produit Intérieur Doux.....	492
Encadré n° 5.6 : Hélène Combe	493
2° <i>L'expérience des Pays de la Loire : débats citoyens sur les richesses du territoire</i>	494
3° <i>Des richesses du territoire aux indicateurs de richesses</i>	495
Graphique n° 5.1 : Démarche de sélection et de production de nouveaux indicateurs pour la région Pays de la Loire	496
Tableau n° 5.5 : les « richesses » identifiées par les citoyens et leurs indicateurs	497
C — Concevoir le développement territorial dans une perspective sociale et soutenable : le cas d'IBEST dans la métropole grenobloise	499
1° <i>Quand des professionnels des politiques publiques et de l'action sociale rencontrent des économistes hétérodoxes : la genèse d'IBEST</i>	499
Encadré n° 5.7 : Fiona Ottaviani	502
2° <i>La construction participative et incrémentale de l'enquête IBEST</i>	504
Encadré n° 5.8 : ISBET en Bretagne	505
3° <i>Un outil aux usages multiples : quand les « profils » dessinés par l'enquête IBEST nourrissent l'observation du territoire</i>	508
Encadré n° 5.9 : La sociabilité dans le questionnaire IBEST	510
III — L'INSTITUTIONNALISATION DES INDICATEURS ALTERNATIFS ET SES DIFFICULTES	513
A — Changer de référentiel : une question politique	514
1° <i>Dessiner un nouveau référentiel d'action publique : l'ARF et l'ADF comme matrices communes</i>	514
Encadré n° 5.10 : Alain Rousset	517
2° <i>Du bon usage de la comparaison : comparer les territoires entre eux ou différents états d'un même territoire dans le temps ?</i>	518
3° <i>L'émergence de collectifs d'acteurs comme facteur d'institutionnalisation : la stabilisation d'un réseau sociotechnique ou les « effets diffus » des indicateurs</i>	522
B — Les indicateurs alternatifs, un outil d'observation territoriale plus que d'évaluation des politiques publiques	525
1° <i>Plus qu'une description de contexte, mais moins qu'une évaluation : des indicateurs de « situation » qui offrent une « grille de lecture problématisée »</i>	526
2° <i>Évaluation des politiques régionales et imputation causale : l'enchevêtrement des compétences</i>	527

3° Face à la multiplication des agendas, un manque de moyens et de formation à l'échelle des collectivités territoriales	530
<i>C — Un « monde » d'alternatives : le Forum International pour le Bien Vivre ou l'occasion de regrouper les spécialistes des indicateurs alternatifs</i>	<i>532</i>
1° Un « monde » d'alternatives : indicateurs alternatifs et politiques du bien-vivre	532
Encadré n° 5.11 : La question de la langue	534
2° Un monde alternatif polarisé : controverses sur l'expertise entre spécialistes des indicateurs alternatifs	536
3° Structurer un réseau et accumuler un capital d'information relatif aux indicateurs	539
Encadré n°5.12 : Géraldine Thiry	541

TROISIEME PARTIE : L'INSTITUTIONNALISATION JURIDICO-POLITIQUE DES NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE

CHAPITRE 6

INSTRUIRE LE PASSAGE DES CHIFFRES AU DROIT : LA LOI SUR LES NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE .547

I — CREER UNE COALITION POLITIQUE SOLIDE POUR PORTER UNE PROPOSITION LEGISLATIVE	549
<i>A — La genèse de l'initiative parlementaire d'Éva Sas : critiquer la centralité de la croissance et diffuser les valeurs de l'écologie.....</i>	<i>550</i>
1° La « réflexion sur la croissance » comme vecteur identitaire de l'écologie politique	550
Encadré n° 6.1 : Les commissions parlementaires.....	552
Tableau n° 6.1 : Objectifs et stratégie parlementaire d'Éva Sas	555
2° Un changement culturel : que « l'opinion publique » se saisisse des nouveaux indicateurs de richesse	556
<i>B — Concurrence socialiste et politisation divergente des nouveaux indicateurs de richesse</i>	<i>559</i>
1° La constitution en amont d'un groupe de réflexion parlementaire socialiste	560
Encadré n° 6.2 : Enquête et auditions parlementaires	562
2° Une appréhension différente du rôle des nouveaux indicateurs de richesse : la politisation de l'outil technique	564
Tableau n° 6.2 : Les démarches parlementaires d'Éva Sas et de Serge Bardy	566
3° Le travail parlementaire comme construction d'un réseau d'intéressement	567
Encadré n° 6.3 : Niches parlementaires et propositions de loi.....	569
<i>C — Éva Sas devance les socialistes : les effets de la concurrence parlementaire sur l'ampleur de la proposition de loi</i>	<i>570</i>
1° Deux stratégies de positionnement parlementaire opposées	570
Tableau n° 6.3 : Comparaison des rôles parlementaires d'Éva Sas et Serge Bardy	572
2° Éva Sas devient la porte-parole privilégiée des nouveaux indicateurs de richesse.....	573
3° Une stratégie de « cavalier seul », clivante face au gouvernement	575
II — SE CONFRONTER AUX CONTRAINTES TECHNIQUES ET JURIDIQUES DE L'APPAREIL INSTITUTIONNEL.....	579
<i>A — De la page blanche à l'image idéalisée de l'action parlementaire : concevoir un dispositif juridique qui rende effectifs les nouveaux indicateurs.....</i>	<i>579</i>
1° De la page blanche à la première ébauche : constituer le dossier « nouveaux indicateurs »	580
Encadré n° 6.4 : Le parcours d'une proposition de loi.....	583
Encadré n° 6.5 : Collaborateurs et administrateurs parlementaires	584
Tableau n° 6.4 : Difficultés inhérentes à l'écriture d'une proposition de loi	585
2° Imaginer un dispositif juridique contraignant : les lois de finances.....	585
Encadré n° 6.6 : La LOLF	587
3° Ce que dit une proposition de loi : l'image idéalisée et officielle du projet politique.....	590
<i>B — Le rapport parlementaire : justifier l'initiative législative et politiser la mesure de la richesse</i>	<i>593</i>
Encadré n° 6.7 : Le rapport parlementaire	593
1° La structure argumentative du rapport : critiques du PIB, justifications de la PPLO et politisation écologiste des nouveaux indicateurs de richesse	594
Graphique n° 6.1 : La baisse du taux de croissance du PIB dans le temps	595
Tableau n° 6.5 : Les critiques du PIB formulées dans le rapport parlementaire d'Éva Sas	596
Tableau n° 6.6 : Les justifications de la proposition de loi exprimées dans le rapport parlementaire d'Éva Sas	599
2° S'inscrire dans l'édifice juridique des Finances publiques : Une nécessité technique et une stratégie de gouvernance.....	599

Encadré n° 6.8 : éléments du vocabulaire des Finances publiques	601
3° S'insérer dans un agenda politique préexistant : une stratégie politique	602
Tableau n° 6.7 : Indicateurs alternatifs présentés dans le rapport parlementaire	604
C — Une écriture à quatre mains : députée et administratrice	605
1° Enjeux sémantiques et de traduction	606
2° Prouver et gouverner : insérer des grandeurs quantifiées dans un document juridique	607
III — QUAND L'INTENTION POLITIQUE SE CONFRONTE A L'EXPERTISE DES « SERVICES »	610
A — Repenser le texte juridique à la lumière de l'expertise administrative : interprétations du texte, relations avec le gouvernement et positionnement quant à la LOLF	610
1° Le diagnostic expert : « on ne touche pas à la LOLF » et « on respecte la majorité »	611
2° — Des auditions qui n'en sont pas : la « doctrine » et les « services »	613
3° Relation avec le cabinet ministériel et interprétations concurrentes du texte de loi	614
B — Concevoir une stratégie face à la commission des lois : justifier et amender	617
1° Négocier la forme de la proposition de loi ainsi que sa constitutionnalité	617
2° Amender le texte législatif en amont	621
3° Insérer des critères d'évaluation chiffrés dans la loi : audace politique ou erreur stratégique ?	622
Tableau n° 6.8 : comparaison entre les textes de loi proposés par Éva Sas en 2013 et 2014	624
C — Négocier le contenu de la PPL sur le fil : asymétries entre représentants élus et experts techniques, et entre gouvernement et parlementaires de l'opposition	625
1° Le huis clos des réunions entre agents techniques et élus comme illustration des rapports de forces inhérents au jeu parlementaire	626
2° Engagements gouvernementaux et brouillage des frontières entre technique et politique	628
3° Des engagements contre la promesse d'une future loi	630

CHAPITRE 7

DE LA LOI AU RAPPORT SUR LES NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE : LEGITIMATION SCIENTIFIQUE ET POLITIQUE D'UN NOUVEL INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE

Tableau n° 7.1 : les étapes de transformation du tableau de bord d'indicateurs alternatifs	636
I — PRODUIRE UN NOUVEL INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE : CONCURRENCE ET COLLABORATION ENTRE DEUX ORGANISMES EXPERTS	639
A — Sociogenèse de la coopération entre France Stratégie et le CESE : une expertise collective sur les indicateurs antérieure à la loi Sas	640
1° La mesure du développement durable au CESE	640
2° L'avis du CESE : une réponse anticipée à la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi	644
Encadré n° 7.1 : Le Conseil Économique, social et Environnemental	645
3° France Stratégie et la « qualité de la croissance »	647
Encadré n° 7.2 : France Stratégie	648
Tableau n° 7.2 : Les indicateurs mentionnés dans la note d'analyse sont les suivants	650
B — Une collaboration qui soulève des critiques abondantes : l'ascendant de France Stratégie sur le CESE	651
1° La collaboration entre le CESE et France Stratégie	652
Tableau n° 7.3 : Comparaison du tableau de bord proposé dans la note de France Stratégie (2014) et du premier tableau de bord du Rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse (2015)	656
3° Une consultation de faible ampleur	659
C — Une concertation très encadrée	661
1° Composer un groupe de personnalités qualifiées : la commission de concertation	661
2° Le cadre conceptuel de L'INSEE comme base de discussion au sein du groupe	663
3° Combien d'indicateurs ?	665
Tableau n° 7.4 : Les justifications du nombre d'indicateurs dans le tableau de bord	669
II — LEGITIMER L'OUTIL : « OPINION PUBLIQUE », « INTERET GENERAL » ET « TECHNICITE »	670
A — Révéler les « préférences » des citoyens : un sondage considéré comme plus « représentatif » de « l'opinion publique » que la consultation numérique	671
1° Une consultation numérique peu prise en considération	671
Encadré n° 7.3 : la démarche de classement des thématiques de la consultation numérique et ses résultats	673
2° Les sondages comme outil « scientifique » de « révélation des préférences »	674
3° Un questionnaire dont la construction explique en partie les résultats du sondage	678

<i>B – Encadrer la délibération des groupes</i>	681
1° <i>Innover dans la participation : l’implication des focus groups dans la concertation</i>	682
2° <i>Encadrer le débat au sein du groupe des personnalités qualifiées et réguler les prises de parole</i>	687
3° <i>Un enchevêtrement de controverses techniques et d’intérêts partisans</i>	690
Tableau n° 7.5 : les débats et leur résolution durant la concertation.....	691
<i>C – Arbitrer sur le contenu du tableau de bord : légitimité technique et légitimité politique</i>	693
1° <i>Des exigences techniques se juxtaposent à la délibération</i>	694
Encadré n° 7.4 : Indicateurs « subjectifs » et « objectifs ».....	695
Tableau n° 7.6 : Commentaire technique sur les difficultés posées par les indicateurs.....	696
2° <i>Le clivage entre statisticiens et économistes, ou quand le signal qu’envoient les indicateurs prime sur leur définition technique</i>	698
3° <i>Arbitrages à huis clos et légitimation du tableau de bord par le vote : la question de la représentativité</i>	700
Tableau n° 7.7 : les indicateurs souhaités par France Stratégie et les indicateurs finalement retenus.....	702
III — DU CESE AU GOUVERNEMENT : TRADUCTION DU TABLEAU DE BORD ET APPROPRIATION DE L’INSTRUMENT D’ACTION PUBLIQUE	704
<i>A – L’appropriation du tableau de bord par le gouvernement : amendements et usages</i>	704
1° <i>Des amendements à la discrétion du gouvernement</i>	705
Encadré n° 7.5 : Le conseiller technique en charge de la rédaction du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse.....	705
Encadré n° 7.6 : Cédric Audenis.....	706
Tableau n° 7.8 : Comparaison entre le tableau issu de la concertation et le tableau promu par le Gouvernement.....	707
2° <i>Du tableau de bord à l’écriture du rapport : qui tient la plume ?</i>	708
3° <i>Un outil de communication et d’arbitrage entre orientations de politiques publiques</i>	711
<i>B – Le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse comme outil de critique et de justification du bilan gouvernemental</i>	714
1° <i>Justifier le bilan gouvernemental : une herméneutique du chiffre</i>	715
Encadré n° 7.7 : Michel Sapin.....	716
2° <i>Critiques de procédures et critiques de fond</i>	718
Tableau n° 7.9 : critiques formulées par Éva Sas à l’encontre du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse.....	719
3° <i>Une communication de faible portée pour un rapport à la publicité discrète</i>	720
Encadré n° 7.8 : Les débats parlementaires filmés.....	721
<i>C – Un instrument rapidement délaissé</i>	722
1° <i>Une publication systématiquement désynchronisée d’avec le débat budgétaire</i>	722
2° <i>Ce que dit un tableau</i>	725
Graphique n° 7.1 : la présentation du tableau de bord dans le rapport 2017 sur les nouveaux indicateurs de richesse.....	726
3° <i>Une tentative infructueuse de revitaliser le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse : la proposition de loi de Franck Montaugé</i>	727
Encadré n° 7.9 : Franck Montaugé.....	727
Tableau n° 7.10 : Personnes auditionnées dans le cadre du rapport parlementaire de Franck Montaugé.....	728
CONCLUSION GENERALE	733
I — RESUME CONCLUSIF	733
<i>A – Genèse : la controverse et l’instrument</i>	734
<i>B – Appropriations : comparer les performances ou révéler les préférences</i>	735
<i>C – Institutionnalisation : l’alternatif face à l’institué</i>	736
II — CONCLUSIONS	738
<i>A – Le PIB reste dominant, mais des indicateurs alternatifs émergent dont certains s’institutionnalisent</i>	738
<i>B – Une pluralité d’indicateurs alternatifs</i>	739
<i>C – Une configuration d’acteurs clivée, polarisée</i>	740
<i>D – Intentions, obstacles, mise en œuvre</i>	741
III — UNE SOCIOLOGIE DES INDICATEURS ALTERNATIFS : APPORTS THEORIQUES	742
IV — PROLONGEMENTS	743
<i>A – Les indicateurs alternatifs à l’échelle internationale</i>	743

<i>B – Les objectifs du développement durable de l’ONU : une architecture complexe d’indicateurs alternatifs</i>	744
ANNEXES	747
LISTE DES ENTRETIENS REALISES	749
LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS	752
LISTE DES INDICATEURS FAISANT L’OBJET D’ACRONYMES	757
BIBLIOGRAPHIE	759

RÉSUMÉ

Cette thèse entend rendre compte de la genèse, de la circulation et de l'institutionnalisation des indicateurs alternatifs de richesse. De tels indicateurs constituent une réponse quantifiée aux critiques émises à l'encontre du PIB. Nous montrons les clivages qui traversent la configuration sociale des acteurs qui portent ces indicateurs. Nous examinons d'abord l'échange entre la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi et le Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse (FAIR) en 2009. Nous montrons ensuite les modalités d'appropriation de ces indicateurs aux niveaux supra et infranational. Enfin, nous analysons le cas spécifique de la loi sur les « nouveaux indicateurs de richesse » votée par l'Assemblée nationale en 2015 et ses conséquences.

MOTS CLÉS

Indicateurs, post-croissance, controverse, gouvernance par les chiffres, quantification, sociologie économique, sociologie de l'action publique.

ABSTRACT

This thesis aims to account for the genesis, circulation and institutionalization of alternative indicators of wealth. Such indicators are a quantified response to criticisms of GDP. We show the divides that cross the social configuration of the actors who carry these indicators. We first look at the exchange between the Stiglitz-Sen-Fitoussi Commission and the Forum for Other Wealth Indicators (FAIR) in 2009. We then show the modalities of appropriation of these indicators at the supra and subnational levels. Finally, we analyze the specific case of the law on "new indicators of wealth" voted by the Parliament in 2015 and its consequences.

KEYWORDS

Indicators, post-growth, controversy, governance by numbers, quantification, economic sociology, sociology of public policy.