Action mondiale contre la pauvreté

Collectif Rio+20

Synthèse du 1er séminaire de travail
sur les nouveaux indicateurs de richesse

1ére rencontre – 6 novembre 2013

LES INDICATEURS
DE L'AGENDA POST-2015

SOMMAIRE

P. 2 AVANT-PROPOS

P. 3 MOT D'ACCUEIL

P. 4 INTRODUCTION À LA RENCONTRE

P. 6 LES INDICATEURS : ENJEUX POLITIQUES ET ÉTAT DES LIEUX

P. 11 DE L'UTILISATION DES INDICATEURS AUX ENJEUX DE NOUVEAUX MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT

- P. 12 Construire des indicateurs légitimes
- P. 13 Une démarche participative en Nord-Pas de Calais
- P. 15 Les indicateurs qui font défaut : l'expérience des OMD
  - *P. 15 Sur l'accès à l'eau*
  - *P. 15 Sur l'accès aux soins*
- P. 16 Au Nord et au Sud, produire des indicateurs systémiques
- P. 17 Ouverture sur des interrogations

AVANT-PROPOS

D'ici fin 2015, date butoir des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), un nouveau cadre de développement devra être mis en place et intégrer un processus pour la durabilité lancé en 2012 lors de la Conférence de Rio+20. Durant cette période, de nombreuses problématiques sont à traiter, notamment celle de mesurer la réalité de nos progrès en termes de «développement durable au service de l'éradication de la pauvreté et de la réduction des inégalités ». Que cela soit sur les plans sociaux, économiques et démocratiques, ou sur les plans environnementaux et écologiques, l'enjeu des indicateurs sera donc crucial. Les objectifs qui seront définis par la communauté internationale se traduiront par des cibles et des indicateurs dont le choix n'est pas neutre : ils détermineront nos visions de la durabilité et des responsabilités des uns et des autres.

La Coalition AMCP (Action Mondiale Contre la Pauvreté) et le Collectif Rio+20 souhaitent s'emparer de la question des indicateurs de façon collective afin de contribuer au débat et d'être force de proposition pour la mise en place d'indicateurs de développement durable au service de l'éradication de la pauvreté et de la réduction des inégalités. Cette approche nous permet aussi d'entrer par la voie de l'expérimentation, de l'évaluation et du local dans le processus des Objectifs de Développement Durable (ODD).

Ce séminaire sera suivi d'une 2ème session en février ou mars 2014 pour poursuivre la réflexion et aboutir à des propositions concrètes d'indicateurs, issues d'un processus de consultation plus large que nous souhaitons lancer avec vous à l'issue du séminaire du 6 novembre.

MOT D'ACCUEIL

Fabienne Cru-Montblanc, chargée des questions de développement durable à la CGT

La CGT est membre fondateur de la coalition AMCP et membre du Collectif Rio+20. Elle travaille depuis plusieurs années sur la lutte contre la pauvreté, et pour la mise en place d'un autre paradigme de développement qui aurait pour vocation de rééquilibrer les trois piliers, l'économique, le social et l'environnemental, tout en plaçant l'humain au cœur des enjeux. C'est ce que la CGT a appelé le concept de développement humain durable, qu'elle porte depuis plus de vingt ans.

La CGT est bien consciente que seule une coopération très étroite entre ONG et organisations syndicales permettra de changer les choses. Ces derniers temps, nous avons assisté à une évolution de la prise de conscience qui va dans ce sens, parmi les organisations syndicales comme parmi les associations, et nous ne pouvons que nous en féliciter. Il ne fait plus débat désormais que les enjeux de développement ont toute leur place dans l'activité syndicale, de même qu'il ne fait pas non plus débat que les enjeux syndicaux ont toute leur place dans les travaux de l'AMCP.

Aujourd'hui nous voici réunis pour un séminaire de réflexion et de débat sur les indicateurs de développement post-2015, véritable enjeu pour définir un autre modèle de développement qui permette enfin une autre répartition des richesses produites par le travail.

Jusqu'à présent, les Objectifs du Millénaire pour le Développement – les OMD – ciblaient principalement les pays les moins développés, mais cette posture n'est plus ni suffisante, ni acceptable. La redéfinition des objectifs post-2015 par la communauté internationale est un enjeu d'autant plus crucial que des indicateurs du développement en découleront. Nous pouvons et nous devons peser sur ces débats avec force si nous souhaitons que soient enfin définis d'autres critères de richesse et de développement, et si nous souhaitons ne plus laisser sur le côté une partie importante de la population mondiale.

On ne peut que se féliciter de la volonté du secrétaire général de l'ONU de se doter d'un agenda de développement universel qui viserait à articuler lutte contre la pauvreté dans les pays du Sud, et questionnements sur les modes de développement des pays du Nord dont les conséquences sont dévastatrices pour les autres pays. Toutefois la responsabilité sociale et environnementale des grands groupes industriels et de l'ensemble des acteurs économiques ne doit pas être oubliée, tant elle influence l'application des OMD dans certains pays et impacte les populations du Sud. En effet, sans réglementation contrainte, les entreprises multinationales pratiquent sans vergogne un dumping social et environnemental. Les exemples ne manquent pas, des entreprises de sous-traitance textile au Bangladesh à Michelin en Inde, en passant par les pratiques de Total dans le Delta du Niger…

Nous devons exiger ensemble un cadre de gouvernance mondiale solide et cohérent, capable de rééquilibrer les trois piliers économique, social et environnemental, qui mettrait sur le même plan l'OIT et l'OMC, sans omettre bien entendu les enjeux environnementaux.

Nous ne partons pas de rien. Nos expériences multiples et nos angles d'approche différents font notre richesse commune à tous ici. Les propositions de socle commun et de principes pour la réflexion post-2015, qui en sont issues, constituent une base de travail riche et structurante.

Je nous souhaite donc à tous une après-midi fructueuse et de bons travaux.

INTRODUCTION À LA RENCONTRE

Nathalie Péré-Marzano (CRID)

La Coalition AMCP (Action mondiale contre la pauvreté) a été créée en 2005 après la déclinaison française de la campagne mondiale *Global call to action against poverty*, qui cherchait à mobiliser les citoyens de la société civile partout dans le monde pour rappeler aux États qu'ils n'étaient pas en train de respecter leurs engagements dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Lancés en 2000 dans la Déclaration du Millénaire, ces OMD ont été structurés autour de huit objectifs visant à éradiquer la pauvreté à l'horizon 2015.

Après la campagne menée en 2005, il a été décidé de maintenir l'existence de la coalition française afin d'effectuer un travail de suivi de l'avancée de ces OMD, et d'interpellation de nos décideurs politiques pour obtenir des éclaircissements sur le retard pris et sur le non-respect de ses engagements par la France.

La voix de l'AMCP avait été critique dès le départ. Tout d'abord, les objectifs proposés ne nous semblaient pas de nature à pouvoir éradiquer la pauvreté, ne s'attaquant pas aux causes systémiques de cette dernière. Ensuite, il y avait de grands absents, notamment sur les questions environnementales, ce qui induisait une vision partielle des choses. Enfin, les indicateurs ont été construits *a posteriori* et de manière imposée, non discutée, certains étant même rajoutés au fur et à mesure. Pour nous ce processus n'était donc pas satisfaisant.

Depuis 2012 nous nous efforçons d'être force de propositions sur cet « agenda post-2015 » qui doit prendre la suite de l'agenda des OMD. Cette même année 2012 a été créé, à l'occasion de la conférence de Rio, le Collectif Rio+20, dans lequel le CRID et plusieurs membres d'AMCP se sont impliqués afin de s'associer au travail de mobilisation mené à cette occasion. De cette conférence est ressorti le principe d'Objectifs de développement durable (ODD). L'intérêt de la réflexion sur les ODD est que, contrairement aux OMD, cela nous interpelle ici aussi, au « Nord », dans nos modes de vie, nos pratiques, nos modes de production et de consommation. Il y a des interdépendances qui doivent être discutées, débattues, afin identifier des objectifs à même de contribuer à l'éradication de la pauvreté.

Après Rio+20, il nous a semblé pertinent que nous-mêmes, société civile, agissions en cohérence avec nos revendications : si nous revendiquons un agenda commun pour arrêter de saucissonner les sujets – développement, développement durable, lutte contre la pauvreté, etc. –, nous devons nous réunir et travailler ensemble. D'où l'idée de ces séminaires, dont le but est d'identifier ensemble les sujets qui nous semblent transversaux et de nature à permettre un développement durable au service de l'éradication de la pauvreté partout dans le monde. Notre première rencontre conjointe, en juin dernier, était consacrée à l'approche par les droits, car notre socle commun repose sur l'idée que seul l'accès aux droits fondamentaux pour toutes et tous, partout sur la planète, peut garantir la réalisation de cette ambition.

Ensemble, nous voulons également porter la question des migrations internationales dans le post-2015, en nous démarquant des positions française et européenne ; la question du secteur privé, en sortant du dogme selon lequel ce dernier est le vecteur de la croissance nécessaire aux ODD ; la question du financement des ODD, incluant les 0,7 % d'aide publique au développement, la lutte contre l'évasion fiscale et contre les paradis fiscaux et la promotion des financements innovants ; et enfin la question des indicateurs, qui nous réunit aujourd'hui.

Ce séminaire est le deuxième que nous organisons avec le Collectif Rio+20, et le premier que nous consacrons aux indicateurs. Nous avons choisi d'approfondir cette question car elle est très importante et qu'elle est un grand raté des OMD : d'une part, nous n'avons pas été associés à l'élaboration de ces indicateurs, et d'autre part, hormis quelques organisations dont c'est l'objet, la société civile ne s'est pas pleinement emparée de cette question.

Vaia Tuuhia (Association 4D)

Des indicateurs au changement de paradigme – et vice-versa –, le chemin n'est pas simple, mais cela nous semble être une bonne approche.

Au-delà du développement durable, du renouveau, du bilan, la conférence de Rio a été pour nous l'occasion de réfléchir et d'écrire sur ce que pouvait être un futur réussi, et sur l'articulation avec une approche par les droits – comme cela se fait autour des enjeux de solidarité internationale –, en incluant éventuellement des droits de nouvelle génération en matière environnementale.

Deux défis nous sont posés aujourd'hui : en premier lieu, la convergence des processus, qui n'est pas encore complètement actée au niveau institutionnel, mais qui nous paraît cohérente si l'on veut parler de changement de paradigme ; ensuite, l'articulation des échelles, car il existe aujourd'hui des expérimentations en termes de développement durable. Or, considérer cette question des indicateurs – qui nous amène justement au pilotage de ces expérimentations – ou avoir l'évaluation de ces expérimentations, est une façon assez pragmatique de rentrer dans la question des futurs objectifs post-2015 – des objectifs à dimension universelle, fondés sur les droits, et dans une logique plus équitable quant à leurs cibles.

Un certain nombre d'objectifs de développement ont d'ores et déjà été posés sur la table, aussi bien par le secrétariat général des Nations Unies, que par la France ou encore par le Réseau des solutions pour le développement durable (Sustainable Development Solutions Network – SDSN), auxquels s'ajoutent de nouveaux objectifs issus des consultations thématiques et régionales. Nous avons donc besoin de travailler une approche transversale et de nourrir un processus ascendant.

Comment, du point de vue de la société civile, faire remonter des choses qui se font, de manière à ce que ces objectifs onusiens s'incarnent concrètement ? Nous souhaitons lancer une initiative, dans les prochains mois, pour observer ce qu'il se passe sur le terrain, faire remonter ce que les gens comprennent, et mieux cerner comment contribuer à ces objectifs censés incarner un nouveau modèle de développement. L'approche « indicateurs » nous semble un bon levier pour avancer dans ce sens.

LES INDICATEURS : ENJEUX POLITIQUES ET ÉTAT DES LIEUX

Aurore Lalucq (Économiste à l'Institut Veblen)

LES INDICATEURS, AU CŒUR DES ENJEUX ACTUELS

La société civile – syndicats et ONG notamment – doit absolument s'intéresser aux indicateurs.

Un indicateur est censé nous renseigner, nous donner une information sur un phénomène, à l'aide d'un chiffre. Il remplit en principe trois grandes fonctions :

- une fonction scientifique, pour nous aider à évaluer l'état d'avancement d'un phénomène et des progrès réalisés ;
- une fonction politique, pour contribuer à identifier les priorités et évaluer les performances de l'action publique ;
- une fonction sociétale, pour faciliter la communication et la prise conscience sur certaines problématiques, et orienter dans le bon sens nos actions et le débat.

Mais un indicateur c'est bien plus que cela. Ça sert à simplifier le réel, à être fort, à être percutant, à marquer les esprits par un petit nombre de chiffres immédiatement lisibles – à refléter la complexité du réel, comme le dit Bernard Perret. Un indicateur incarne en fin de compte une vision du monde et, en cela, façonne aussi notre vision du monde. Il influence nos jugements, il oriente nos actions, nos politiques, l'opinion, le débat public.

Un indicateur rend réel un phénomène. Tant qu'il n'y a pas un indicateur pour représenter un phénomène, ce dernier demeure relativement absent des débats publics. Si l'on prend pour exemple les questions financières, on s'aperçoit qu'au-delà du Nasdaq ou du CAC 40, il n'existe aucun indicateur sur la solidité des systèmes bancaire et financier. De ce fait, malgré les grosses crises que nous avons traversées, rien ne nous permet d'imaginer, de voir ou d'illustrer leurs forces et leurs faiblesses, et ce n'est pas devenu un sujet de débat public.

Mais un indicateur est aussi porteur de dérives. La force du chiffre est en effet de créer une sorte de focalisation à outrance, mais en donnant une impression de neutralité. On peut donc avoir le sentiment qu'un indicateur, ce n'est pas vraiment du politique. Or, en France notamment, la question économique est réglée sur la croissance du PIB, et la question sociale sur la croissance du PIB et le taux de chômage. Ainsi, les politiques publiques sont aujourd'hui orientées majoritairement par la question des déficits et des dettes.

Tout cela fait qu'il est excessivement important d'ouvrir le débat sur les indicateurs et de s'emparer de la question. Derrière le débat sur les indicateurs, on trouve une redéfinition du progrès, et l'on trouve aussi toutes les questions d'intérêt général.

LE PIB, UN INDICATEUR OMNIPRÉSENT

La force du PIB est d'avoir été capable de répondre aux trois fonctions : scientifique, politique et médiatique. C'est notre indicateur phare : pas un jour ne passe sans que son nom ne soit mentionné dans les médias. Le PIB cumule l'ensemble des richesses monétaires produites, qu'elles le soient par le marché ou par les pouvoirs publics (le salaire des fonctionnaires en faisant partie). Ce que l'on appelle la *croissance*, c'est l'accroissement du PIB d'une année sur l'autre. Il est devenu LA représentation de la richesse.

On estime que le PIB a été créé par l'Américain Simon Kuznets pendant la Grande Dépression. L'idée était alors de doter l'État fédéral américain d'un indicateur capable de piloter les politiques publiques. C'étaient les premières politiques de relance, et l'on voulait savoir si la production suivait – ou pas – pour évaluer l'efficacité de ces mesures. Jusqu'alors, on évaluait l'évolution de la production en comptant les wagons de fret. Par ailleurs cet outil était directement connecté aux politiques, puisqu'il était censé renseigner l'État. Le PIB a donc

représenté une réelle révolution scientifique, sur laquelle reposait toute la comptabilité nationale.

Le PIB a façonné nos imaginaires en Europe également, durant les décennies d'après-guerre. Il symbolise l'entrée dans la consommation de masse, l'accès au logement, au pouvoir d'achat, à la santé, d'où son intérêt médiatique. Si bien qu'il est difficile, voire quasi impossible, de remettre en cause le PIB, surtout – comme aujourd'hui – quand on a à ce point l'impression d'avoir besoin de croissance et que l'on est en pleine politique d'austérité.

En tout état de cause, le PIB présente pourtant plusieurs défauts. Le premier d'entre eux, énorme, est d'être un compte d'exploitation, c'est-à-dire qu'il ne s'intéresse qu'aux flux, et pas au patrimoine. Aussi peut-on avoir l'impression de s'enrichir quand, en réalité, on s'appauvrit. Quand on coupe des arbres, par exemple, on crée du flux et on s'enrichit… mais on se rend compte tout d'un coup qu'il n'y a plus d'arbres, et cela, le PIB ne le prend pas en compte. Pire encore : quand il y a un dégât environnemental, sa « réparation » crée du PIB. L'activité de dépollution d'une marée noire, par exemple, crée automatiquement du PIB. C'est donc un problème, en particulier dans le contexte environnemental aujourd'hui. L'un des autres points noirs du PIB est de ne pas tenir compte des inégalités. On peut, comme les États-Unis, avoir un PIB énorme et une société totalement inégalitaire. Dans ce cas-là le PIB ne veut rien dire. Cela permet aux économistes *mainstream* – c'est-à-dire la majorité d'entre eux – de ne pas se poser la question de la répartition des richesses. Face au problème de la pauvreté et des inégalités, on préfère augmenter la taille du gâteau plutôt que se poser la question de la taille des parts.

ANNÉES 1970, PREMIÈRES CRITIQUES

Les premières critiques importantes du PIB ont été formulées aux États-Unis dans les années 1970, par la société civile notamment, mais pas uniquement. Robert Kennedy est en effet l'auteur de l'un des plus grands discours critiques, sans doute le plus parfait, qui ait été écrit sur le PIB. Pourquoi, s'est-il interrogé, notre indicateur principal est-il celui qui compte en positif les ventes d'armes, la publicité, les sucreries qui créent de l'obésité, etc. ?

La controverse autour du PIB est telle aux États-Unis, ces années-là, que les économistes se sentent obligés d'y répondre. William Nordhaus et James Tobin vont essayer de le faire en créant un indicateur de bien-être. Leur idée est de tester la corrélation entre bien-être et PIB sur la période 1929-1965. Et ils sont soulagés : la corrélation est parfaite, la croissance est facteur de bien-être, donc tout va bien.

Vingt ans plus tard, dans les années 1990, Herman Daly et John Cobb se penchent à nouveau sur la question. Reprenant les données de Tobin et Nordhaus, ils constatent que la corrélation est parfaite dans un premier temps, mais qu'une sorte de décalage apparaît de la fin des années 1940 jusqu'aux années 1960 : d'un coup, cette corrélation n'est plus forte du tout et se délite. Le PIB n'alimente pas tant que ça le bien-être. Puis, poursuivant leurs études quelques années plus tard, ils montrent qu'il n'y a plus aucune corrélation entre PIB et bien-être à partir des années 1970. Cela remet en cause l'indicateur de croissance testé par Tobin et Nordhaus.

Cette absence de corrélation s'explique par les effets pervers de la croissance. Produire des automobiles crée effectivement de la croissance, mais cela crée aussi des embouteillages et de la pollution, qui réduisent le bien-être. De la même façon, produire beaucoup de biens alimentaires crée de la croissance, mais également du cholestérol, de l'obésité, des maladies cardiaques qui viennent réduire le bien-être. On finit donc par se rendre compte que la croissance réduit le bien-être et qu'en outre, à compter d'un certain seuil de richesse matérielle, les déterminants de la croissance ne sont plus matériels, mais tiennent à autre chose : la qualité de la santé publique, des liens sociaux, etc.

Le premier problème du PIB reste toutefois d'avoir été créé sans débat public. L'idée, cependant, n'est pas de tirer un trait dessus. C'est un bon indicateur si l'on veut croître matériellement, et il peut être utile, mais ses limites sont telles qu'il est nécessaire de le remettre à sa place – une place qu'il n'aurait jamais dû quitter.

NOUVEAUX INDICES : LES TENTATIVES PIONNIÈRES

Nous avons aujourd'hui besoin d'un indicateur plus en phase avec des critères de santé, d'environnement, de bien-être, etc. Le premier d'entre eux est apparu dans les années 1990 : il s'agit de l'indice de développement humain (IDH), créé par l'économiste indien Amartya Sen et l'économiste pakistanais Mahmub ul-Haq. Un peu plus « tiers-mondiste », dans son approche, que le PIB, c'est un indicateur imaginé pour contrecarrer la vision du développement promue par la Banque mondiale et le FMI, qui misaient tout sur la croissance. L'IDH était une façon de dire que le développement se mesure à l'aune d'autres critères que la seule croissance : la santé, le savoir, le niveau de vie… L'intérêt de cet indicateur a été de jouer un rôle médiatique et politique extrêmement fort. D'un coup, il démontrait scientifiquement quelque chose que l'on savait tous : la croissance ne fait pas tout. Un pays comme les Etats-Unis pouvait être tout en haut du classement du PIB, mais se situer très bas sur tous les autres indicateurs, notamment ceux liés à l'éducation, aux inégalités etc. L'autre dimension intéressante de l'IDH est d'avoir un côté très proactif, sa méthodologie de calcul étant revue tous les ans. Il présente en revanche le défaut, qu'ont tous les agrégats, de mixer des éléments différents.

Aujourd'hui, la Commission européenne, la Banque mondiale, le PNUD, les grandes organisations internationales, s'intéressent à leur tour à la question. En France, les travaux de la commission Stiglitz ou le Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse se sont intéressés à cette question. Cet intérêt croissant se traduit par une espèce de floraison d'indicateurs. Il y en a tellement, partout, que l'on ne sait plus lequel choisir. Cette profusion masque par ailleurs une réalité plus contrastée : malgré de réelles avancées marquées par la remise en cause des indicateurs classiques et la recherche de nouveaux indicateurs, on observe des reculs tout aussi réels. De fait, aucun de ces nouveaux indicateurs n'est utilisé dans la gestion des affaires publiques ou dans les grands médias, tandis que d'autres semblent avoir été inventés pour laisser penser que l'on change de cap alors que ce n'est absolument pas le cas.

QUELS INDICATEURS PRIVILÉGIER ?

Comment y voir plus clair ? Il faut commencer par essayer de comprendre tous les termes du débat. Plusieurs questions se posent quand on parle d'indicateurs.

Il y a d'abord la question du choix entre indicateurs objectifs et subjectifs : les indicateurs objectifs reposent sur des faits et des données précis et mesurables, tandis que les indicateurs subjectifs ont plus à voir avec le ressenti des personnes, à partir d'enquêtes basées sur des questions ouvertes. L'intérêt de ces derniers est de permettre aux citoyens de s'exprimer comme ils l'entendent. Le problème de tels indicateurs tient au fait, d'une part de ne pas tenir les comparaisons (de pays à pays ou dans la durée), d'autre part que le bonheur individuel peut relever de facteurs qui diffèrent des questions proposées.

On trouve aussi, dans le paysage des indicateurs, les indicateurs synthétiques et les tableaux de bord. Les indicateurs synthétiques ou composites, tels que l'IDH, agrègent des indicateurs individuels valorisés et pondérés, « monétarisés » ou non. Ils ont pour avantages leur force médiatique et leur pouvoir simplificateur. Leurs principales limites sont de ne pas être les indicateurs les plus précis et rigoureux du monde, et de pouvoir y substituer tous les composants : si l'un d'entre eux (le PIB, l'éducation…) augmente et qu'un autre baisse, on ne saisit pas forcément lequel a le plus d'emprise sur l'autre, cela reste extrêmement flou. Mais ces indicateurs ont un sens politique, pédagogique et médiatique extrêmement fort. Ils marquent les esprits. Quant aux tableaux de bord, il s'agit de documents qui rassemblent un ensemble de données, indicateurs synthétiques comme éléments chiffrés, qui ont l'avantage est d'être extrêmement précis… mais qui ne servent qu'aux experts des tableaux de bord, sans avoir forcément d'impact médiatique.

Les indicateurs monétarisés font l'objet d'un débat très controversé, à juste titre. Certains indicateurs passent en effet par une évaluation monétaire, pour compléter ou enrichir le PIB. On

trouve dans cette catégorie de nombreux indicateurs de bien-être, mais aussi les « PIB verts » qui ajoutent ou retranchent au PIB des valeurs monétaires en fonction de l'amélioration ou de la dégradation de l'état de l'environnement ou de l'état de la société.

L'indicateur de progrès véritable (IPV) est l'un des plus connus d'entre eux. Il prend pour base la mesure de la consommation des ménages, à laquelle il ajoute une estimation monétaire d'autres richesses telles que le bénévolat ou le travail domestique, et soustrait la destruction de richesses à caractère environnemental ou social. L'idée ici n'est pas de créer un marché : la monnaie est utilisée uniquement en tant qu'unité de compte. Mais si l'on peut monétariser beaucoup de choses, il faut toutefois faire attention aux conventions sous-jacentes à ces indicateurs, et se mettre d'accord sur celles que l'on choisit.

L'avantage de ces indicateurs c'est, une nouvelle fois, leur côté percutant et le fait qu'ils permettent des prises de conscience très fortes, à l'instar du rapport Stern ou de l'article de Robert Costanza. L'idée de Stern avait été d'évaluer le coût du réchauffement climatique, ce qui avait permis de créer le débat sur cette problématique. Pour sa part, Costanza avait chiffré la valeur de la terre et des « services éco-systémiques », ce qui avait aussi créé le débat. On sait pertinemment que tout cela n'a aucune réalité et ne veut strictement rien dire, mais c'est une façon d'utiliser le langage dominant pour faire entrer certaines préoccupations.

LA VIGILANCE DE MISE

Dans le domaine des indicateurs, on constate aussi de véritables régressions, en particulier avec les indicateurs proposés ces dernières années par l'ONU et par la Banque mondiale. L'indicateur d'épargne nette ajustée (ENA), par exemple, est une sorte de PIB vert créé par des experts pour mesurer la durabilité du développement d'un pays, en comptabilisant dans son épargne les dépenses d'éducation, et en retranchant la dégradation des ressources environnementales. Cet indicateur fait l'objet de vives critiques, en particulier parce qu'il suppose que tout est substituable. Si un pays a une épargne hyper élevée, cette épargne vient compenser la dégradation de l'environnement. On peut tout compenser sans effet de seuil, alors que les effets de seuil existent dans la nature : on sait faire fondre la calotte glaciaire, mais on ne sait pas encore la refaire. Ainsi, d'après cet indicateur, le pays dont la trajectoire serait la plus durable est la Chine, ce dont il est permis de douter…

Il existe, à côté, des indicateurs de soutenabilité forte, desquels on ne peut pas substituer du capital comme dans le cas des PIB verts. L'empreinte écologique en fait partie. Cette dernière présente des limites assez proches du PIB, mais c'est un indicateur très percutant : quand on dit qu'il faudrait tant de planètes pour que tout le monde puisse vivre comme un Français ou un Américain, c'est très parlant. Jean Gadrey, l'un des spécialistes français des indicateurs de richesse, explique d'ailleurs que c'est grâce à cet indicateur qu'il a changé de point de vue sur les questions environnementales.

D'autres indicateurs sont assez bons dans ce domaine-là. Les taux de retour énergétique sont des indicateurs physiques permettant de calculer la quantité d'énergie nécessaire pour produire de l'énergie. On remarque ainsi qu'auparavant, il fallait un baril de pétrole pour en produire cent, alors qu'aujourd'hui le rapport est d'un contre trois. Cela permet de voir comment une ressource coûte de plus en plus cher, et nous indique pourquoi il faut changer d'indicateur. Dans la nature, pour ramasser une noisette, un écureuil ne parcourra pas une distance qui lui coûterait plus en déplacement qu'elle ne lui apporterait en retour énergétique…

METTRE DE LA DÉMOCRATIE DANS LES INDICATEURS

Tout cela souligne le rôle indispensable de la société civile dans la réflexion sur les indicateurs. Il faut s'y intéresser pour renforcer la démocratie, et ne pas laisser le débat entre les mains des seuls experts. Trop de sophistication tue la démocratisation !

Il faut avoir à l'esprit qu'il n'existe pas d'indicateur parfait, mais qu'il vaut mieux un indicateur

imparfait qui soit accepté socialement, qu'un indicateur parfait inutilisé. Il existe différents indicateurs pour différents objectifs, et en cela le mix entre des indicateurs synthétiques, pour des indicateurs de premier rang, et des tableaux de bord en second rang pourrait être l'idéal. C'est exactement ce qu'a fait l'Association des Régions françaises[1].

Enfin, tous les indicateurs ont un cycle de vie. C'est du simple bon sens, mais un indicateur qui était bon à un moment, ne l'est plus forcément à un autre. Or, nous avons le même indicateur principal depuis 70 ans ! Quant à l'IDH, s'il a, malgré ses limites, permis une prise de conscience, il est devenu aujourd'hui très compliqué, et l'on n'en parlera vraisemblablement plus dans quelques années.

Les questions de la monétarisation, des indicateurs subjectifs et objectifs, du bien-être individuel ou collectif, etc., sont autant de choix de société qu'il faut absolument discuter entre nous. En fin de compte, les indicateurs sont comme un cheval de Troie pour discuter ensemble – syndicats, associations, société civile – et pour refonder notre paradigme.

Nous devons donc être proactifs. La France dispose des meilleurs experts dans le domaine des indicateurs de richesse : Florence Jany-Catrice, Jean Gadrey, Dominique Méda, le collectif FAIR… Tous ces experts sont ouverts au dialogue avec la société civile. Il faut parler de la question des indicateurs avec eux. Ce serait dommage de ne pas en profiter.

[1] Cet exemple est explicité plus avant dans le document.

DE L'UTILISATION DES INDICATEURS AUX ENJEUX DE NOUVEAUX MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT

Animation : Celina Whitaker (Forum pour d'autres indicateurs de richesse - FAIR)

De quoi sommes-nous riches ?, interrogeait **Celina Whitaker** en introduction à cet après-midi d'échange, avant d'inviter les participantEs à définir les « richesses » qui, à leurs yeux, ont la plus grande valeur.

Cette question essentielle devrait être au cœur du débat démocratique. Elle est déjà de fait au cœur du débat sur les nouveaux indicateurs et de l'enjeu des nouveaux modèles de développement. Car avant de définir des indicateurs il faut définir ce qu'il est nécessaire de mesurer. Il faut « qualifier avant de quantifier ».

Même si l'échantillon des personnes présentes n'est pas représentatif de l'ensemble de la société civile, les réponses fournies par les uns et les autres témoignent sans aucune ambiguïté de la force de telles questions, mais aussi de leur maturité dans le paysage complexe et contrasté qu'offre – de plus en plus semble-t-il – le monde actuel. Aussi peut-on estimer que ces témoignages esquissent une possible prise de conscience citoyenne élargie.

Trois questions ont donc été posées aux participants :

1 – Qu'est-ce qui compte le plus ?

2 – Qu'est-ce qui serait le plus grave de perdre ?

3 – Que voulons-nous transmettre aux générations futures ?

Il ressort des réponses des participants que :

… Ce qui compte le plus, ce sont les valeurs de démocratie, de convivialité, l'humain et son bien-être, la vie et les conditions de son épanouissement.

… Ce qu'il ne faudrait surtout pas perdre sont les droits qui garantissent la liberté, la possibilité pour le citoyen d'opérer ou influer sur les choix, l'environnement et le « capital naturel », et tout simplement le bon sens qui permet de faire les bons choix.

… Ce qu'il faudrait être en mesure de transmettre aux générations futures sont les connaissances, l'expérience et la culture accumulées par les générations précédentes, le lien avec la nature et les sens, ou encore des écosystèmes viables.

Rien – et ce n'est pas réellement surprenant – de très matérialiste dans les différents points de vue exposés. Mais, en revanche, autant d'apports qui contribuent directement aux réflexions sur les nouveaux indicateurs et sur les nouveaux modèles de développement.

Ces témoignages doivent être à présent mis en regard des interventions qui ont suivi.

Il a été question, avec **Xavier Godinot (ATD Quart Monde)**, de l'évaluation des OMD par les principaux intéressés, qui questionne la pertinence des indicateurs classiques, et remet en question leur légitimité.

Myriam Cau (Conseil régional Nord-Pas de Calais) est revenue sur l'expérience de mise en place de nouveaux indicateurs menée dans sa région, et reprise par l'Association des Régions de France.

Sandra Métayer (Coalition Eau) et **Bruno Rivalan (Global Health Advocates France)** ont, pour leur part, abordé la façon dont les indicateurs actuels interviennent (et leurs insuffisances), sur les questions respectivement d'accès à l'eau et d 'accès aux soins dans le cadre des OMD.

Quant à **Stéphane Pouffary (ENERGIES 2050)**, il a esquissé un état des lieux des besoins et points de vigilance quant aux indicateurs de politiques environnementales et climatiques, tout en expliquant les besoins de renforcement de capacité des pays du Sud pour que les indicateurs deviennent un véritable outil d'accompagnement des politiques de développement durable. Au Nord comme au Sud il a rappelé que les indicateurs doivent dépasser le simple constat pour devenir un outil à même de mesurer la performance de nos sociétés.

Construire des indicateurs légitimes

_ Xavier Godinot (ATD Quart Monde)

Au sein d'ATD Quart Monde, Xavier Godinot a coordonné une démarche participative d'évaluation des OMD dans douze pays, dont neuf au Sud et trois au Nord. Ce programme, suscité par l'invitation faite par Ban Ki-moon aux organisations de la société civile à partager des bonnes pratiques, entendait permettre aux personnes vivant dans l'extrême pauvreté de contribuer, par leur connaissance et leur expérience, à l'évaluation et la définition des futurs politiques et programmes de développement.

Une vidéo de témoignages relatifs à cette initiative a été projetée aux participantEs du séminaire. Xavier Godinot y a relevé trois phrases particulièrement éclairantes prononcées par trois témoins :

« C'est le courage de nos parents que l'on mettait dans nos ventres. »

« Il faut demander l'avis des gens qui vivent la pauvreté. »

« Les ONG doivent s'inspirer des idées des populations, et les impliquer avant, pendant et après. »

Ces trois paroles soulignent en effet trois points clés. En premier lieu, la **combattivité** des victimes de la pauvreté face à la situation qui est la leur, et que l'on pourrait définir comme étant inversement proportionnelle à leurs conditions de subsistance. Deuxièmement, le sentiment justifié que partagent ces personnes, de **n'être jamais consultées** pour la mise en place de politiques les concernant, comme si elles n'étaient pas susceptibles d'avoir une opinion pertinente à faire valoir, et qu'elles étaient juste bonnes à percevoir des aides, qu'elles soient ou non appropriées. Enfin, **l'attitude des organisations de la société civile** agissant au plus près des populations les plus démunies, qui en théorie devraient être les plus aptes à impliquer ces dernières, mais qui en réalité tendent trop souvent à intervenir avec des programmes d'action clés en main.

Parmi les problèmes soulevés, la question des indicateurs est prégnante. Ceux-ci ont été « bricolés » de manière fantaisiste, au fur et à mesure ; sans concertation, et se sont en fin de compte avérés totalement inadéquats dans la majorité des cas. Ainsi conçus, *« les indicateurs peuvent donner beaucoup d'illusions trompeuses »*, pointe Xavier Godinot. L'exemple de l'accès à l'eau potable illustre parfaitement ce ratage. Après avoir été annoncé comme atteint au regard des indicateurs mis en place, l'objectif d'accès universel à l'eau potable s'est en effet avéré très éloigné du but fixé à l'origine. Autre exemple emblématique, les errements de l'ONU quant à l'estimation à la baisse, grâce aux OMD, du nombre de personnes dans le monde vivant dans des bidonvilles. Or, rappelle Xavier Godinot, *« ce que l'on ne nous dit pas, c'est qu'au départ, quand on a estimé le nombre d'habitants dans des bidonvilles, on s'était trompés ! »* Le chiffre avait été largement sous-évalué, et la réévaluation *a posteriori* de ce dernier avait montré que la diminution du nombre d'habitants dans les bidonvilles était au mieux relative, sinon inexistante. Entre statistiques non fiables et mauvais indicateurs, de telles erreurs étaient inévitables.

Mais la question des indicateurs touche en premier lieu à ce que l'on considère comme le véritable emblème de la richesse et de la pauvreté : la monnaie. Une personne dont les revenus sont inférieurs à 1,25 dollars par jour est dans une situation d'extrême pauvreté, nous dit-on. Pour sa part, Xavier Godinot estime qu'il faudrait tout simplement supprimer ce point de référence. En effet, souligne-t-il, *« un indicateur monétaire est insuffisant pour rendre réellement compte de la réalité de telles situations »*. Par ailleurs, *« il rend invisible la pauvreté dans les pays développés. Si l'on se réfère à ce seuil, on ne comptabiliserait aucun pauvre dans toute l'Europe »*.

Supprimer l'indicateur serait donc une nécessité… mais cela ne supprimerait pas la réalité des phénomènes observés. Comment, dès lors, les approcher, les évaluer, les apprécier ? Il convient tout d'abord de s'attaquer à la façon même dont sont construits ces indicateurs. La première des propositions alternatives portées par ATD Quart Monde serait de *« créer des indicateurs plus*

participatifs », et de s'intéresser en particulier à *« l'indice de pauvreté multidimensionnelle créé par le PNUD*[2]*, mais en l'améliorant et en impliquant les populations »*. Cette remise à plat appelle aussi une réflexion sur la manière dont « les indicateurs peuvent nourrir, et non pas remplacer, le débat démocratique ». S'appuyant sur l'exemple du Bangladesh, Xavier Godinot explique que *« des communautés ont créé leurs propre indicateurs : 153 ont été créés au fil des années, permettant réellement de renforcer les capacités des populations »*.

Ainsi, dans le débat sur le socle universel de protection sociale, *« trois séries d'indicateurs ont été mis en place : de résultat, de processus, et structurels ».* Une réalisation intéressante… mais un processus qui aurait tout eu à gagner à privilégier une méthode participative. *« Nous proposons une méthode que nous avons expérimentée depuis quinze ans : le croisement des savoirs. Il s'agit là de mettre ensemble experts, universitaires et personnes en grande pauvreté. Cela demande un gros effort : pour les pauvres, de dépasser la honte de leur situation, et pour les universitaires, d'accepter de recourir à un langage plus simple, et de renoncer à une partie de leur pouvoir pour laisser de la place à l'opinion des personnes en grande pauvreté. »*

Un défi évidemment ambitieux, mais tout-à-fait accessible. Et le jeu en vaut la chandelle, puisqu'il s'agit ni plus ni moins d'aboutir *« à des indicateurs qui soient plus légitimes »*.

Une démarche participative en Nord-Pas de Calais

_ Myriam Cau (Vice-présidente du Conseil régional du Nord-Pas de Calais)

En juin 2003, le Conseil régional du Nord-Pas de Calais lançait le programme « Indicateurs 21 », dont l'objectif était l'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse qui permettraient de mesurer le développement régional dans toutes ses dimensions. À partir de 2009, cette dynamique a été appuyée par l'Association des Régions de France (ARF) qui, en demandant à Myriam Cau de piloter un groupe de travail sur cette question, souhaitait parvenir à la mise au point d'indicateurs qui permettraient aux régions françaises de définir une vision partagée d'un développement humain et durable des territoires. *« La démarche de l'ARF se situait dans l'idée qu'il faut d'autres indicateurs que le PIB »*, précise Myriam Cau. Cette dynamique participative était portée par une ambition assez forte qui témoignait de l'importance de l'enjeu pour la Région.

La première question à résoudre était le « pourquoi » d'une telle démarche. De ce point de vue, les choses étaient très claires : *« Nous étions bien dans une réflexion d'appui à l'action publique »*, avec des indicateurs attendus comme *« des outils de pilotage de l'action publique »*.

Au plan méthodologique, s'il était clair pour le Conseil régional que l'initiative devait privilégier *« une démarche de coproduction »* en mettant *« les citoyens au cœur de la démarche »*, les réflexions se sont d'abord nourries des apports des experts, chargés *« d'outiller »* le débat *« à partir d'un ensemble d'indicateurs existants »*. Dans un premier temps, différents acteurs avertis (éluEs, associations) se sont emparés de la question. De cette première phase sont ressortis d'une part des indicateurs internationaux « territorialisés », adaptés au contexte de la région, et d'autre part de nouveaux indicateurs dits « de contexte », plus sectoriels et touchant à des sujets intéressant spécifiquement les Régions. Parmi cette foule d'indicateurs, on dénombrait 55 « indicateurs régionaux de développement durable », et cinq « indicateurs synthétiques régionaux de développement humain durable » destinés à mettre en lumière des phénomènes et des évolutions sociales et environnementales que le PIB ne prend pas en compte. Ces derniers sont :

- **L'empreinte écologique**, qui vise à mesurer la pression exercée par l'homme sur la nature de manière à quantifier la soutenabilité de nos modes de vie. Elle est *« jugée comme l'une des plus emblématiques pour refléter la capacité de nos territoires à subvenir à nos besoins de façon durable »*.

[2] Cet indice composite permet d'évaluer la pauvreté dans 104 pays en développement, en comptabilisant les privations qui touchent les ménages dans les domaines de la santé, de la scolarité et du niveau de vie.

- **L'IDH-2**, qui reprend les trois grandes dimensions de l'indice de développement humain définies par le PNUD (santé, éducation et niveau de vie) mais peut être décliné à différentes échelles territoriales. Il repose sur des variables reflétant des problématiques territoriales : le pourcentage d'adultes diplômés, le revenu fiscal médian des ménages, l'espérance de vie. *« L'intérêt de cet indicateur est de permettre des approches territoriales multi-niveaux »*. Autre particularité : il *« met en évidence de façon marquante les régions d'industrie ancienne »*.
- **L'indicateur de santé sociale (ISS)**, construit en 2009 à partir d'une démarche participative, est un indicateur composite qui intègre *« des questions rarement abordées et prend en compte une gamme de critères beaucoup plus importante »*. Il reprend les huit grandes dimensions sur lesquelles repose la santé sociale d'un territoire : l'éducation, la justice, le logement, la santé, les revenus, le travail et l'emploi, le lien social et le lien interindividuel.
- **L'indicateur de participation des femmes à la vie politique et économique (IPF)**, qui apporte des précisions sur la part des femmes dans la représentation parlementaire, la proportion de femmes dans les catégories professionnelles les plus qualifiées ou à plus haut niveau de responsabilité décisionnelle, la parité dans l'accès au revenu du travail.
- **Le baromètre des inégalités et de la pauvreté (BIP40)** enfin, qui permet d'avoir une vision multidimensionnelle et temporelle des inégalités et de la pauvreté en Nord–Pas de Calais.

« Les résultats de ces indicateurs sont souvent saisissants », affirme Myriam Cau, ce qui va dans le sens de l'objectif recherché *« d'interpellation* [et] *de médiation pour alimenter la réflexion politique »*.

L'ISS a ensuite été décliné pour toutes les régions françaises, et l'ARF a mené un travail cartographique région par région, qui a été transmis aux présidents des régions de France. Toutefois, explique Myriam Cau, *« tous ces travaux ont été accomplis avec beaucoup d'acteurs, mais en dehors du champ de la population. On sentait qu'il y avait une carence de réflexion de simples citoyens »*. Pour y remédier, le Conseil régional a opté pour l'organisation d'une « conférence de citoyens ». Un panel de citoyens aux profils les plus divers possibles a d'abord été constitué. Après plusieurs sessions de formation, puis une séance de questions-réponses avec plusieurs experts, différentes questions leur ont été soumises. *« Nous leur avons demandé : est ce que ces indicateurs vous parlent ? À quoi peuvent-ils servir ? Et cette question transversale : le développement et la richesse, qu'est-ce que c'est pour vous ? Et qu'est-ce que le bonheur ? »*. Il s'en est suivi un temps de travail à huis-clos pour rédiger leurs avis et leurs préconisations.

Le bilan de cette initiative s'est avéré très positif. *« On a été extrêmement saisis et réjouis du résultat de la conférence de citoyens. (…) Ils avaient conscience des limites du PIB et ils l'ont dénoncé. (…) Ils ont aussi formulé des demandes concrètes. »* Cela a lancé un programme de travail qui se poursuit aujourd'hui.

Ces nouveaux indicateurs donnent aux régions la possibilité *« de regarder sur des séries longues dans le passé et dans le futur »*, leur offrant une nouvelle grille d'analyse des territoires qui leur permettra de piloter différemment leurs politiques. L'ARF, qui s'y intéressait depuis longtemps, s'est emparée des déclinaisons régionales de l'empreinte écologique, de l'IDH-2 et de l'ISS, pour en faire la promotion auprès de l'ensemble des Conseils régionaux, gageant que de tels outils, en permettant aux régions de *« se comparer et s'étalonner »*, les stimulerait d'autant plus à prendre à bras le corps les problèmes auxquelles elles sont réellement confrontées. Cela a également abouti, non sans difficultés, à l'élaboration partagée d'un tableau de bord d'indicateurs de contexte de développement durable des régions françaises, touchant à différents domaines : conservation et gestion des ressources naturelles ; santé publique ; prévention et gestion des risques ; cohésion sociale et territoriale ; bonne gouvernance et lien social.

La prochaine bataille doit être livrée sur le terrain médiatique. *« Le premier vecteur à activer, c'est la presse »*, affirme Myriam Cau. Mais *« celle-ci est victime d'une forme de paresse due à l'installation du PIB dans le paysage depuis trop longtemps »*.

Les indicateurs qui font défaut : l'expérience des OMD

Sur l'accès à l'eau _ Sandra Métayer (Coalition Eau)

La Coalition Eau, qui rassemble 28 ONG françaises, vise à promouvoir un l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous. Elle s'appuie, dans ses revendications, sur les Objectifs du millénaire pour le développement, et en particulier sur l'OMD 7 « Assurer un environnement durable », qui visait notamment la réduction de moitié, d'ici à 2015, du pourcentage de la population « n'ayant pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ».

L'indicateur choisi pour mesurer les progrès accomplis dans ce sens est la proportion de la population utilisant une « source d'eau améliorée », c'est-à-dire une source protégée de la contamination extérieure, en particulier par les matières fécales.

Qu'en est-il, treize ans après la définition de cet objectif ? *« Les Nations Unies ont annoncé que l'objectif avait globalement été atteint*, annonce Sandra Métayer. *Mais quand on regarde dans le détail, il semble illusoire de pouvoir dire cela. Non seulement d'énormes disparités persistent, mais en plus l'indicateur ne tient pas compte de la qualité et la potabilité de l'eau disponible. »* Des études ont montré qu'au Nigéria, par exemple, 49% de l'eau issue de puits protégés est non potable. *« Et l'on ne tient pas non plus compte de la régularité du service, de la distance à parcourir, etc. »* En fait, résume-t-elle, *« on ne parle pas de la même chose dans l'indicateur et dans la cible »*. La réalité est qu'aujourd'hui, si environ 800 millions de personnes n'ont pas accès à une « source d'eau améliorée », il y aurait 2 à 4 milliards de personnes privées d'accès à une eau véritablement potable.

Pour la Coalition Eau, cette question est l'objet d'un enjeu de taille dans le post-2015. *« On craint que l'accès à l'eau ne disparaisse des priorités de la communauté internationale »*. Par ailleurs l'objectif de l'accès à l'eau appelle *« de nouveaux indicateurs qui prennent en compte davantage de paramètres (…) et qui soient plus fidèles à la réalité de l'eau potable »*. Les nouveaux paramètres préconisés sont l'existence et la fonctionnalité d'un point d'eau, l'absence de germes d'*escherichia coli* dans l'eau, la distance jusqu'aux points d'eau et le temps d'attente à ceux-ci…

Pour le post-2015, il convient donc *« de regarder à la fois l'extension des services d'eau et d'améliorer la qualité des services »*, mais aussi *« de parler de la gestion de la ressource »*. Quant aux indicateurs, il faut s'assurer qu'ils soient *« en cohérence avec les cibles annoncées et non en-deçà »*.

Sur l'accès aux soins _ Bruno Rivalan (Avocats pour la santé dans le monde / Action for global health)

Dans les OMD, trois objectifs touchent au domaine de la santé : la réduction du taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans(OMD 4), la réduction du taux de mortalité maternelle (OMD 5), la lutte contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies (OMD 6). Si l'on considère les résultats, on note des éléments encourageants, au plan notamment de la mortalité infantile.

De nombreux écueils existent cependant. S'agissant de la prévention, les indicateurs font référence au vaccin contre la rougeole, mais rien n'est dit quant à la prévention de la tuberculose alors que l'on observe une réémergence de la tuberculose ultra-résistante. De même, il n'est pas fait référence à l'accès aux structures de soins. C'est en fin de compte une certaine *« inconsistance des OMD, des cibles et des indicateurs qui y sont liés »*, que dénonce Bruno Rivalan, soulignant *« l'absence de prise en compte de réalités plus complexes »*.

Dans la perspective du post-2015, il est impératif *« d'améliorer la collecte des données – par genre, géographie… »*. Il faudra également veiller à *« la prise en compte des inégalités grandissantes dans l'accès aux soins, selon que l'on peut ou non les payer, (…) et des nouvelles thématiques et nouveaux risques sanitaires »*. Ainsi, il paraît désormais évident d'intégrer *« des préoccupations qui se situent hors du champ traditionnel de la santé, tels que les poêles, responsables du tiers des cas de morbidité infantile »*.

Les principales pistes identifiées par l'association concernent l'élaboration de différents corpus

d'indicateurs qui mesurent :

- **l'accès universel à des services et des soins de santé de qualité**, grâce à des systèmes de santé solides ;
- **la protection contre les risques financiers**, permettant l'accès à des services de santé sans s'exposer à des difficultés financières ;
- **les résultats en matière de santé**, tels que la fin de la morbidité et de la mortalité pouvant être évitées, à tous les âges de la vie ;
- **les déterminants sociaux et économiques liés à la santé**, notamment les comportements ou choix de vie des personnes.

Quoi qu'il en soit, la posture choisie est *« d'apporter des propositions, sans arriver avec un modèle prédéfini »*.

Au Nord et au Sud, produire des indicateurs systémiques

Exemple des indicateurs de politiques environnementales et climatiques _ Stéphane Pouffary (ENERGIES 2050)

L'association ENERGIES 2050 encourage une approche systémique dans la démarche de la société civile, pour éviter le fractionnement, renforcer les complémentarités et démultiplier les moyens d'actions. Elle travaille notamment sur la question des indicateurs, où elle s'attache à marier la diversité des approches grâce à l'implication de ses membres originaires d'Afrique et d'Asie en complément de ses activités dans différentes initiatives onusiennes ou européennes. Le travail de conceptualisation et d'élaboration des indicateurs de développement doit se faire de manière collaborative pour être au plus près de la signification profonde de « l'objet » mesuré que ce soit dans la définition du périmètre de l'observation que dans la nature transversale des éléments à prendre en compte. Conceptualiser et ensuite mesurer le développement ne peut se faire sans impliquer les personnes qui expérimentent au quotidien des situations de (mal)développement ou qui sont confrontées à la pauvreté dans ses différentes dimensions.

Dans le cadre de la présentation d'aujourd'hui il a été décidé de se concentrer sur les questions environnementales et climatiques. Il est entendu que les réflexions s'appliquent à d'autres secteurs. Dans les OMD il y a beaucoup de manques concernant l'environnement. La question des indicateurs relatifs aux politiques environnementales et climatiques est essentielle. *« Nous allons devoir verdir sur le fonds nos approches et surtout être à même de les mesurer »*, explique Stéphane Pouffary. *« Mais cela pose un certain nombre de questions : Que mesure-t-on ? Pourquoi le mesure-t-on ? Quel est le lien avec le développement ? Qui mesure ? Qui valide la mesure ? Les données sont-elles consistantes au niveau international ? .../... La question de la légitimité de l'ensemble des parties prenantes est centrale ? Il faudrait que la société civile ait une position forte et consensuelle sur ces sujets sachant qu'il y a de très nombreuses initiatives qui se mettent en place avec des pays plus ou moins engagés. »*

Il faut notamment faire attention à la qualité des indicateurs, au périmètre de l'objet mesuré mais aussi aux méthodologies qui y sont adossées. Par exemple pour reprendre une dynamique retenue sur certaines questions climatiques, l'exigence dite du MRV (mesurables-rapportables-vérifiables) est très intéressante et importante. Le processus doit être inscrit dans la durée, être transparent et consistant. Mettre en place une démarche intégrant des indicateurs impose de prendre en compte des données qui *« ne sont pas qu'une question d'eau, d'énergie, d'environnement. (...) Un projet de développement s'inscrit dans un périmètre »*, lui-même soumis à *« des contraintes dont on doit trouver l'origine »*.

Il est important de comprendre les causalités, les chaines d'impacts et les interactions pour définir les politiques pertinentes pour atteindre les objectifs en mettant en place les modalités à même de suivre les progrès d'approches intégrées et transversales.

De notre point de vue il est nécessaire de disposer d'indicateurs adaptés, calculés sur base de

statistiques environnementales et sociales fiables, précises et harmonisées d'un point de vue méthodologique. Pour ce faire il est indispensable de renforcer les capacités de compréhension de l'ensemble des parties prenantes et d'organiser un suivi analytique des mécanismes socio-économiques et environnementaux en développant *une culture générale sur l'utilisation et l'interprétation d'informations chiffrées.*

On doit également s'intéresser au développement de statistiques officielles permettant d'éclairer la prise de décision. Les champs sont multiples.

Il s'agit à la fois de (i) couvrir l'état de l'environnement - pour répondre à des questions telles que : quelle est la qualité de l'air que nous respirons ? Quelle est la superficie de nos forêts ? Quelles sont les pressions que les activités humaines exercent sur l'environnement ? Comment se dégrade-t-il ? Quels impacts les changements d'état de l'environnement ont-ils sur la santé ? et (ii) d'intégrer les aspects socio-économiques pour répondre à d'autres questions telles que : la démographie, l'urbanisation, les modes de vie et les conséquences sur notre environnement ? Quelles réponses sociétales (ex. : changement de comportement) ou économiques (ex. : dépenses de gestion et de protection des ressources en eau, du climat, …) sommes-nous prêts à apporter pour maintenir ou rétablir un environnement de bonne qualité ?

Cette chaîne de causes à effet est importante à comprendre pour être à même d'y adosser une démarche de production d'indicateurs statistiques.

Il faut aussi éviter que l'évolution d'un indicateur, en se concentrant sur une approche sectorielle, n'aille à l'encontre de l'objectif final au regard du développement durable. L'utilisation des données produite est également centrale : *« que faire, ensuite, des données, pour être consistant dans une approche globale ? (…) Il faut trouver qui va porter les indicateurs. »*

Nous sommes dans une période charnière. *« La crise est tellement globale qu'il s'agit paradoxalement d'une réelle opportunité pour tout remettre sur la table »*. Déjà, sur la question énergie-climat, *« il y a des choses qui, sans être parfaites, sont bonnes au niveau de certains indicateurs »*. Dans cette optique, le travail croisé Nord-Sud sera précieux. *« Nous allons travailler sur la même chose, (…) mais pour avancer ensemble il faut se mettre d'accord sur ce que l'on mesure et comment on le fait »*. Cette question est centrale mais d'autant plus délicate que les acteurs du Sud expriment un immense besoin d'accompagnement et de renforcement de leurs capacités statistiques. Des financements commencent par ailleurs à circuler sur des approches complexes qui pourraient concourir à la mise en place de capacités adaptées. Il faut encourager le processus en amont.

Dans le débat qui s'ouvre, il faut impérativement :

- **Travailler ensemble** sur la question des indicateurs, sans oublier l'articulation avec le niveau international.
- **Mutualiser les contraintes et les approches**.
- **Annoncer que l'on souhaite être consistant**, c'est-à-dire transparent et vérifiable et que ce point est un indispensable prérequis.

Ouverture sur des interrogations

Loin du consensus, la question des indicateurs est source de débat et d'interrogations.

Il y a, en premier lieu, un questionnement sur la dimension performative sous-jacente à l'idée même d'indicateur. Lionel Larqué (Les Petits Débrouillards) souligne la *« capacité de l'indicateur à performer le social et le politique. On s'agrège à l'indicateur comme une feuille de route »*, et c'est *« en fonction de l'indicateur que l'on va mettre en place des politiques pour résoudre ce qu'il dévoile de la réalité »*. N'y a-t-il pas dès lors *« une sorte d'idéologie de l'indicateur »* ? Alors que dans le même temps, presque paradoxalement, même quand *« on a de très bons indicateurs, il ne se passe*

rien derrière »… Il en ressort finalement que si *« l'indicateur est un très bon outil au profit des populations, encore faut-il qu'il soit construit de la façon la plus équilibrée et participative »*.

Myriam Cué Rio (IRD) a rappelé *« l'objectif qui s'applique aux pays du Nord, de créer un partenariat mondial pour le développement »*. Or, estime-t-elle, *« les indicateurs qui, dans le cadre des OMD, présentent le plus de faiblesses méthodologiques, sont ceux qui se réfèrent au financement du développement et aux politiques à mettre en place par les pays du Nord pour faciliter et promouvoir le développement des pays du Sud »*. Il est essentiel, conclut-elle, de *« parler du financement du développement dans le débat avec la société civile, et de faire remonter les propositions par rapport à cette question »*. Outre cette dimension Nord/Sud, la question du suivi des objectifs demande d'opérer une clarification importante. Ce suivi *« sera-t-il local, national ou global ? Va-t-on proposer la même feuille de route à tous les pays, (…) ou bien des objectifs différenciés en fonction des niveaux de développement – et, à partir de là, fixer des indicateurs permettant de mesurer les progrès à un niveau adéquat ? »* Les OMD, rappelle-t-elle, avaient tranché en optant pour *« un suivi global qui n'est pas valable d'un point de vue méthodologique »*.

Un autre participant pointe justement le décalage entre d'un côté *« les trois interventions qui ont fait état de la difficulté et de la complexité d'évaluer les indicateurs des OMD, notamment sur l'eau et la santé »*, et de l'autre côté *« la recherche d'indicateurs très généraux, très macro »*. Et d'interroger la pertinence de chercher *« tout de suite à avoir une vision très globale »*, et cela *« avant de bien connaître, bien évaluer les indicateurs les plus évidents, les plus immédiats »*. Citant le cas des objectifs énergétiques, il craint le risque *« d'une vision globale (…) à mon sens beaucoup moins pratique et beaucoup moins efficace »*.

Enfin, une participante relève que le chemin ne sera pas simple et qu'il faut s'autoriser le fait de se tromper. *« Nous sommes dans des problèmes inédits. (…) C'est normal qu'il y ait des erreurs »*, et les redouter serait *« la meilleure façon de se bloquer »*. Ceci est à mettre en corrélation avec la diversité de contextes et d'acteurs, qui fait que *« les questions ne sont pas partout pareilles »*, ce qui implique d'expérimenter *« des solutions qui respectent ou intègrent la créativité et les facteurs spécifiques de la motivation dans telle ou telle région, et qui soient portées par les citoyens »*. Il convient pour cela de prendre en compte la dimension *« du local au global, et réciproquement »*. Il faut donc accepter, insiste-t-elle, *« avancer par essais-erreurs, en étant les meilleurs possibles pour que le cadre soit le plus adéquat possible »*.

ET MAINTENANT ?

Quoi que l'on en pense, nous aurons affaire à des indicateurs : il est d'autant plus important de s'emparer de cet enjeu et de privilégier une construction collaborative, participative. L'idée n'est pas d'avoir un corpus commun à tous les acteurs sur l'ensemble du territoire français ou européen, mais de pouvoir essayer de croiser ce que l'on identifie comme des besoins communs en termes de mesure et d'évaluation. Nous devons donc mettre notre dynamique en regard avec d'autres initiatives telles que celle de l'ARF. Dans l'immédiat, les suites au processus entamé aujourd'hui sont les suivantes :

- **L'envoi aux associations, courant décembre, d'un questionnaire permettant de recueillir leurs points de vue sur ce qu'il est nécessaire de mesurer, souligner, valoriser. Cela permettra d'asseoir une base commune à partir de laquelle identifier les indicateurs à mettre en place et une méthodologie de travail.**
- **L'organisation, en mars 2014, d'un second séminaire Coalition AMCP / Collectif Rio+20, afin d'amorcer un travail sur les corpus communs d'indicateurs à partir de la matière que le questionnaire aura permis de récolter.**

À noter : la publication « La richesse autrement » produite par le collectif FAIR et publiée par* Alternatives économiques *peut être un bon support aux réflexions à venir.