

Groupe de travail animé par Franck Montaugé
De l'usage des indicateurs de développement dans l'action publique et le débat citoyen
Audition de Vincent Aussilloux et David Marguerit - France Stratégie ;
Mardi 15 mars 2016

F. Montaugé :

Nous avons mis en place au groupe socialiste un groupe de travail sur les nouveaux indicateurs de richesse. Ce travail s'inscrit dans la continuité des travaux de la loi SAS. Nous souhaitons, en tant que parlementaires pouvoir exercer notre fonction d'évaluation et de contrôle. Suite à la loi SAS, le gouvernement remet au Parlement au moment de l'examen des lois de finances un rapport ayant pour objectif de décrire l'état de la France *via* 10 indicateurs.

Notre groupe de travail s'interroge sur l'opérationnalité de ces nouveaux indicateurs. Comment ces indicateurs peuvent-ils gagner en opérationnel et nous nous permettre de porter une appréciation fondée sur les politiques publiques qui sont menées ?

On s'interroge également sur le lien entre ces nouveaux indicateurs et la LOLF qui est un outil d'évaluation des politiques publiques avec ses missions, programmes, ses indicateurs de performance, etc.

Il y a aussi le volet démocratie participative sur lequel nous nous interrogeons. Comment impliquer le citoyen ? Comment mettre à sa disposition des citoyens des indicateurs pertinents qui alimenteraient le débat à partir de choses concrètes et non à partir de fantasmes.

Enfin, nous nous interrogeons sur la nécessité d'organiser une arborescence avec des indicateurs macros, comme ceux qui figurent dans le rapport SAS et des indicateurs de rang inférieur qui feraient le lien avec les politiques publiques qui sont menées ? Comment articule-t-on avec ce jeu d'indicateurs le national et le local, qu'il s'agisse du régional, du départemental ou du bloc communal ?

Avec le travail que vous avez fait en collaboration avec le CESE, vous êtes un acteur majeur sur le sujet capable de faire des préconisations qui nous permettraient de progresser par rapport à toutes ces questions.

En vous remerciant d'avoir accepté cette audition.

Vincent Aussilloux : Merci également de nous inviter à participer, à éclairer et à répondre à certaines des questions qui vous préoccupent.

Je pense que les questions que vous venez de poser sont très pertinentes et tout à fait d'actualité. A France Stratégie, ce sont des questions que l'on se pose régulièrement, et auxquelles on n'a pas forcément de réponse, mais en tout cas nous sommes heureux de partager avec vous notre réflexion sur le sujet.

Examinons d'abord la question de l'opérationnalité des indicateurs.

Maintenant que le premier rapport du Gouvernement est sorti, nous disposons d'une première liste. Concrètement, Comment la faire vivre ? Comment faire en sorte que ces indicateurs influencent les politiques publiques ? Car la question vraiment importante est la suivante : comment ces indicateurs influencent l'action des administrations et des pouvoirs publics ?

On sait que l'un des premiers leviers c'est bien évidemment l'attention que le grand public va porter à ces indicateurs et la pression qu'il pourrait au sujet de ces indicateurs.

En ce sens, le point que vous mentionniez sur la démocratie participative, la manière dont on peut associer les citoyens dans la démarche, encore plus que ce n'a été le cas jusqu'à maintenant, est une question très importante que je laisse peut-être pour la fin.

Je vais commencer d'abord par les réflexions que l'on a, à ce stade, sur l'opérationnalisation de ces indicateurs. Et je vais commencer sur le premier point en forme liminaire, sur votre remarque, ces indicateurs sont-ils les bons ? Sont-ils appropriés ?

Vous avez exprimé une certaine frustration, et on la partage, sur leur côté opérationnel. Comment opérationnaliser ces indicateurs ? Est-ce que ce sont bien ceux-là qui rendent réellement compte de l'impact des politiques publiques ?

Sur ce point, il y a un premier niveau de réponse qui consiste à revenir à l'origine de ces indicateurs. On impose à ces indicateurs beaucoup de contraintes. Il faut qu'ils puissent faire l'objet de comparaison internationale, qu'ils soient suivis dans le temps, qu'ils évoluent et qu'ils correspondent bien évidemment aux thèmes sélectionnés comme étant les thèmes importants pour mesurer la qualité de la croissance. Or, forcément un indicateur est réducteur de la réalité qu'on cherche à mesurer. C'est le cas pour le PIB.

Ce que l'on cherche à travers ces indicateurs –au-delà de toutes ces caractéristiques que je viens d'énumérer et d'autres encore– c'est qu'ils soient compréhensibles. Il faut que ces indicateurs encapsulent dans un chiffre, dans une donnée, l'évolution de ce dont il est censé être le témoin, de l'évolution de la société dans son ensemble. Est-ce que cette société évolue dans le bon sens ? Sur cette dimension là ou au contraire est-ce qu'elle régresse ?

Ce type d'indicateur est forcément incomplet, comme le PIB, pour reprendre cette analogie, il ne va pas rendre compte de l'ensemble des dimensions qui sont relatives, ou de l'ensemble des éléments constitutifs. Il ne va pas rendre compte de l'évolution relative des situations entre les différentes parties de la population, entre les différents territoires.

Il n'empêche que ce chiffre de la croissance mesurée par un indicateur donne un sens à l'évolution globale. Il faut bien entendu aller à un niveau plus fin sur chacune des dimensions. Mais il est important d'avoir un indicateur qui encapsule de multiples dimensions dans le domaine de la biodiversité, dans le domaine des émissions de CO₂, les inégalités, l'éducation, la dette ou le patrimoine productif, les dépenses, etc., tous les domaines qui ont été jugés importants.

On est tous frustré d'avoir affaire à un seul indicateur pour une dimension aussi riche, que celle par exemple des inégalités. Cette contrainte que l'on s'est imposée est nécessaire : trop d'indicateurs brouilleraient le message qui aurait du mal à s'imposer dans le débat. Il faut un message simple, pour les médias, et s'il y a plusieurs indicateurs qui ne vont pas dans le même sens, il n'y a plus de message simple.

Donc il n'y a qu'un seul indicateur qui est forcément limité, forcément restrictif, mais qui doit être celui qui résume pour chacune des dimensions, le sens de l'évolution dans notre société. C'est une contrainte forte.

Cette limite du nombre d'indicateurs est importante lorsque l'on s'adresse au plus grand nombre par les médias, médias traditionnels, internet ou autres... Si l'on vise le plus grand nombre, il faut rester avec un petit nombre d'indicateurs.

Ceci étant dit, la frustration que nous ressentons tous face au côté limité de la perception de la réalité que transcrivent ces indicateurs, et je suis d'accord avec vous, **suggère d'aller avec un plus grand nombre d'indicateurs en décomposant toutes ces dimensions grâce à des indicateurs complémentaires. Cela est tout à fait possible et tout à fait souhaitable.**

Un citoyen peut être interpellé par un gros titre dans les journaux indiquant que l'indicateur d'inégalité en France, se dégrade ou s'améliore. **Ce citoyen doit pouvoir aller sur une page internet, ce qui est souvent le plus simple, mais aussi pouvoir disposer d'un document écrit, pour à la fois voir la série, voir comment elle a été construite et sur quelle base. Il doit pouvoir disposer d'une description un peu fine, et également des indicateurs complémentaires qui précisent avec des commentaires appropriés, que par exemple certes l'indicateur phare sur les inégalités s'améliore par exemple ou se dégrade mais que si l'on examine par catégorie de population ou par type de territoire, il est nécessaire de disposer d'une batterie d'indicateurs complémentaires. En ce sens, je pense que la déclinaison des indicateurs phares en indicateurs complémentaires est utile et absolument nécessaire.**

Et cela m'amène au deuxième point

L'une des voies assez prometteuses à notre sens de l'opérationnalisation des indicateurs, c'est celle de la LOLF. La LOLF a différents niveaux d'indicateurs, des indicateurs phares et des indicateurs plus fins. On doit pouvoir faire le lien entre les indicateurs proposés par le rapport du gouvernement et la LOLF.

Sur ce sujet, on a eu des échanges avec la direction du budget. Ce n'est pas simple car chacun des indicateurs n'est pas nécessairement transposable dans une politique publique, mais je pense qu'on peut faire le lien.

Pour donner un exemple, si on prend l'indicateur de biodiversité c'est-à-dire l'artificialisation des sols. Dans le cadre de la LOLF, il peut y avoir des politiques qui ont un impact sur l'artificialisation des sols, et beaucoup d'autres qui n'en ont pas. Mais il peut aussi y avoir des politiques qui ont un impact sur la biodiversité sans nécessairement avoir un impact sur l'artificialisation des sols. **Cependant on peut considérer l'indicateur de l'artificialisation des sols comme un indicateur avancé de la diminution de la biodiversité.** Ce n'est pas un indicateur d'objectifs pour toutes les administrations, mais celles pour qui cela a un impact, doit le prendre en compte en se demandant quelles actions ont été entreprises pour limiter l'artificialisation des sols. **Cet indicateur joue, en ce sens, le rôle d'un témoin avancé de réduction de la biodiversité.**

Sur le point de la LOLF, je pense qu'il y a une possibilité de décliner, et là-dessus vous pourriez échanger avec la Direction du budget, avec Véronique Fouque.

Une manière d'opérationnaliser les indicateurs, consiste à demander aux administrations de présenter dans leurs rapports annuels les indicateurs et les actions qu'elles ont menés au regard de leur impact sur ces indicateurs. Bien entendu il ne faut pas que cela fasse doublon avec les indicateurs de la LOLF, il faut que cela soit fait de manière cohérente et pensé comme tel. Il est important qu'elles intègrent ces indicateurs-là au même titre que l'impact sur l'emploi, sur la croissance, sur les inégalités. **Il est important qu'elles intègrent ces indicateurs et qu'elles commentent leur action au regard des grands objectifs de la politique publique et de l'amélioration de la qualité de la croissance. Donc cela constitue une deuxième voie.**

Il me semble qu'il faudrait également développer dans les études d'impact, dans les évaluations *ex post*, ou dans les études socioéconomiques, l'utilisation de ces indicateurs.

Cela implique effectivement de les décliner au travers d'indicateurs pertinents relatifs au territoire, par exemple. Il faut qu'ils se traduisent par des indicateurs qui soient mesurables et déclinables au niveau des territoires. C'est précisément ce que l'on a essayé d'obtenir. Mais on s'est heurté à une limite qui ne se situe pas au niveau des indicateurs eux-mêmes, mais de la production des statistiques par les services statistiques pertinents.

Par exemple, en ce qui concerne la consommation carbone, on pourrait très bien imaginer disposer d'une consommation carbone déclinée au niveau des territoires. Mais ce n'est pas possible tout simplement parce qu'aujourd'hui les données ne sont pas disponibles.

Mais ce n'est pas irrémédiable. Si on le souhaite on peut inciter les équipes de recherche, les instituts statistiques, les équipes sur le terrain des différentes collectivités territoriales, à produire les données nécessaires pour la mesure de cet indicateur au niveau du territoire.

S'interroger sur les manques et les besoins constitue l'agenda à moyen terme. Au niveau des territoires, quels sont les indicateurs dont on ne dispose pas encore, mais qui sont conceptuellement fondés. Et comment faire, dans un premier temps pour pallier à ce manque, et dans un deuxième temps pour essayer de les produire ?

Cela prendra du temps, mais le PIB et la comptabilité nationales ne se sont pas construits en un jour. Lorsque l'on a inventé le PIB, on s'est aperçu qu'il fallait la comptabilité nationale pour mesurer cette production nationale. Et cette comptabilité a évolué au cours du temps, elle s'est enrichie, la mesure du PIB lui-même s'est enrichie.

Autrement dit par rapport aux besoins exprimés aujourd'hui, on ne dispose pas encore d'un appareil statistique très développé et encore moins d'un corpus théorique, c'est-à-dire des théories et des modèles qui permettent de relier ces indicateurs à l'action publique, mais ce n'est pas irrémédiable.

On peut inciter des équipes de recherche à développer les liens entre les politiques publiques et ces indicateurs. On l'a fait, pour le PIB, on l'a fait pour les inégalités, on l'a fait pour l'emploi. C'est encore imparfait, il y a encore beaucoup de choses à améliorer mais on sait, dans une large mesure, anticiper les impacts de telle ou telle mesure de politique publique sur les inégalités. En tout cas, on doit pouvoir le faire.

Il faut investir en terme de recherche, et on peut imaginer un programme de CNRS sur cette question, on peut imaginer dans le cadre de programmes européens... je ne sais pas si le Sénat pourrait le faire dans le cadre de contractualisation avec des équipes externes, je ne sais pas si vous avez des budgets prévus pour ce type de travaux.

On peut aussi envisager de trouver un autre véhicule, piloter des contrats avec des équipes de recherche qui vont **développer les modèles, les analyses pour anticiper les impacts des politiques publiques, des lois ou des actions de telle ou telle administration au regard de ces indicateurs.**

C'est tout à fait possible. **Certains indicateurs sont un peu éloignés des préoccupations des modèles aussi bien économiques qu'environnementaux, ou encore sociétaux. Il y a là un agenda de recherche à développer sur lequel le Ministère de la recherche, ou l'ANR ou d'autres administrations, peut aussi avoir une impulsion.**

En termes d'opérationnalisation *via* la LOLF, *via* les rapports annuels des administrations, *via* également les études d'impact, *via* les évaluations, *via* les études socioéconomiques, le chantier est ouvert pour prendre en compte toutes les dimensions. Les études socioéconomiques ont été critiquées précisément parce qu'elles ne prenaient pas en compte toutes les dimensions. France stratégie et le Conseil général à l'investissement travaillent sur ces questions pour faire face à ces critiques.

On sait que **ces études socioéconomiques** sont plus ou moins développées, plus ou moins sophistiquées en fonction du type d'investissement étudié. Traditionnellement, elles sont très développées pour les infrastructures de transports, mais elles le sont moins pour d'autres types d'infrastructures. **Là aussi, il faut pousser l'agenda pour qu'elles prennent en compte l'ensemble des dimensions qui sont mesurées par ces indicateurs.**

Autre agenda, plus ambitieux celui-ci, et qui se situe sur le long terme, **consiste à inciter la comptabilité privée d'entreprise à prendre en compte des dimensions nouvelles au-delà des dimensions traditionnelles de la comptabilité.** Certaines organisations travaillent à ces questions, l'OCDE par exemple. Un tel projet peut paraître utopique, irréaliste tant les normes correspondent à une vision du monde. **Il s'agit de faire évoluer les normes comptables pour qu'elles intègrent des dimensions environnementales, sociales...**C'est déjà le cas aujourd'hui. Mais il faudrait aller plus loin, améliorer graduellement la prise en compte de l'ensemble des dimensions, de l'impact de l'entreprise sur l'environnement, le social, et l'économique et pas seulement uniquement sur la dimension croissance, revenu, ou production. Comme je l'ai signalé, l'OCDE a entamé une réflexion sur cette question.

Une réflexion est aussi engagée sur un autre chantier, beaucoup moins exploré aujourd'hui mais tout aussi important, il s'agit de la **question des normes IFRS** (*International Financial Reporting Standards*). Ce sujet est un peu plus éloigné de la question des politiques publiques, mais **il est en lien avec vos réflexions et vous pourriez auditionner, si vous souhaitez approfondir cette question, Michel Aglietta, un économiste qui a travaillé sur ces normes IFRS.**

G. Labazée : J'aurai besoin de votre éclairage. Ici, au Sénat, on a conduit une mission sur la commande publique, commandes des collectivités locales, de la Poste... Statistiquement on a été confronté à un trou noir.

Or, nous devons mettre en œuvre des directives européennes qui se traduisent par des ordonnances devant être finalisées au mois d'avril, de façon à favoriser l'accès des PME et TPE à la commande publique. Le Sénat a donc travaillé sur ce thème, rédigé un rapport contenant 21 propositions ayant pour but d'éclairer le Gouvernement qui rédige les ordonnances.

Mais, à partir des données de l'INSEE ou celles de l'Observatoire sur les marchés, nous ne pouvons connaître le montant total de la commande publique. On l'estime soit à 80 md€ soit à 400 mds€.

Quels sont les indicateurs qui nous permettrait de savoir si la commande publique c'est 80 ou 400 milliards ? Qui va nous donner les indicateurs ?

Vincent Aussilloux : Je vous rejoins complètement, car nous sommes en train de produire une étude sur l'investissement public local qui recoupe en partie la commande publique, même si cela concerne plus les investissements et l'infrastructure. Or, on doit faire face à la même incompatibilité entre les statistiques produites et l'analyse de l'investissement public local. Ce dernier augmente-t-il, diminue-t-il ? Est-il de qualité, répond-il aux besoins ? Quelles sont les collectivités qui réalisent les investissements et sur quelles dynamiques se situent-elles ?

On est confronté au même problème du manque de statistique. Pourtant toutes les collectivités territoriales produisent une comptabilité extrêmement détaillée, puisqu'elles doivent le faire ne serait-ce que déjà pour leur propre assemblée. Par ailleurs, l'administration compte entre 8000 et 9000 fonctionnaires uniquement pour contrôler les comptes des collectivités territoriales. Il n'est pas illégitime de penser que cette administration pourrait aussi mettre en forme ces comptes de manière à ce qu'un citoyen, un analyste comme nous ou un élu puisse disposer de ces chiffres et les interpréter de manière intelligible. Mais, en tout cas pour l'instant, ces données ne permettent pas de

bien analyser l'investissement public local. On est donc confronté à la même difficulté que pour la commande publique.

Il s'agit donc, ici, d'une question centrale pour les indicateurs : quelle est la disponibilité des statistiques ?

Le choix des indicateurs que nous avons proposés a tenu compte de leur disponibilité, de leur qualité, et de leur robustesse. Certes, ne sont pas parfaits comme je vous l'ai expliqué au début. À la fois car ils sont une vue synthétique d'une réalité qui est complexe, mais également parce que la production de statistiques comporte des problèmes, des difficultés qui font que certains indicateurs sont disponibles avec retard ou ne permettent pas d'avoir une vision très précise de la réalité.

En tant que parlementaires, je pense que vous êtes totalement dans votre rôle **pour stimuler les fournisseurs de données, au premier rang desquels, l'INSEE, à améliorer la production statistique**. Pour la commande publique, ce sont plus les administrations qui sont concernées. En fait les données existent, mais elles ne sont pas mises en forme de manière intelligible ; le travail d'agrégation n'est pas mené. Nous avons rencontré l'IGD (institut de la gestion déléguée) qui a fait sur la commande publique, un travail d'agrégation des données comme indicateur avancé de l'investissement local. C'est très imparfait, mais c'est ce dont nous disposons.

Je ne peux que regretter que certaines données ne soient pas mises à disposition d'une manière exploitable par les parlementaires, par nous en tant qu'analystes et par le grand public. Il y a une question de coût bien entendu, mais c'est un coût relativement minime au regard de ce que ça représente. Vous le disiez, 400 milliards €, on a quand même envie de savoir comment cela évolue, quelles sont les entreprises qui en bénéficient, qui est à l'origine de cette commande. **Cela mérite qu'on y investisse des fonds publics pour y voir plus clair.**

On en a tenu compte dans la proposition des indicateurs pour le rapport SAS. Faire en sorte que les indicateurs soient disponibles le plus rapidement possible, sans pas trop de retard. Ce n'est pas le cas en ce qui concerne les inégalités comme vous avez pu l'observer la dernière année disponible est l'année 2013. L'INSEE va travailler sur ce point pour produire un indicateur avancé.

Dans la sélection des indicateurs, nous avons tenu compte de leur disponibilité, du fait qu'ils soient comparables avec nos pays partenaires, parce que l'on doit regarder non seulement leur évolution dans le temps, mais on doit aussi pouvoir se positionner par rapport aux autres pays. Cela permet d'évaluer si on est plus ou moins bien placé au niveau international, si on est plus ou moins performant dans telle ou telle dimension de la qualité de la croissance.

Franck Montaugé :

J'aurais quelques questions par rapport aux points d'opérationnalisation des indicateurs que vous avez évoqués.

D'abord sur la LOLF, considérez-vous que, notamment en rapport avec la notion de politique publique, elle ne nécessite pas une révision, un approfondissement en intégrant les nouveaux indicateurs de richesse et de développement ? **Première question.**

Deuxième question. Je suis convaincu que si on ne change pas, si on ne fait pas évoluer les principes des prises de décisions à caractère économique, et ce quelle que soit la nature des acteurs économiques qui les prennent, -- et les collectivités locales en font partie -- en introduisant d'autres notions que celles strictement financières, on ne parviendra pas à peser efficacement sur le cours des choses. Il me paraît indispensable de faire évoluer les normes au niveau de la comptabilité privée, comme vous l'avez souligné, mais aussi au niveau de la comptabilité publique. Nous ne

pouvons en rester à un ancien modèle de comptabilité et il est nécessaire d'intégrer de nouveaux indicateurs de richesse.

Pour illustrer le propos, nous avons fait adopter, lors de l'examen du projet de loi de transition énergétique un amendement introduisant ce que j'ai appelé le « Bonus investissement climat » qui a vocation comme son nom l'indique, à majorer, les dotations à l'investissement faites par les collectivités locales dès lors qu'elles investissent pour la transition énergétique et avec ce souci de préserver l'environnement et de lutter contre les dérèglements climatiques.

Alors je ne sais pas, il y a un décret en Conseil d'Etat qui doit préciser les choses, je ne sais pas s'il sera pris un jour, peut-être jamais, mais l'idée c'était ça. C'était comment dans les processus de décisions, par exemple les collectivités locales, on donne une prime quelque part à la décision vertueuse au regard de ces enjeux et donc de certains indicateurs qui figurent dans le rapport. C'était complètement ça.

Cette idée de faire évoluer la comptabilité publique, et en particulier celle des collectivités locales, me paraît donc en rapport avec les nouveaux enjeux environnementaux et climatiques et tout à fait fondamentale.

Il s'agit bien comme vous l'avez dit d'engager des recherches pour dégager de nouveaux modèles de décision.

Vincent Aussilloux : Surtout de nouveaux modèles de mesure de l'impact des décisions.

Franck Montaugé : L'un alimentant l'autre, j'ai employé le mot décision au sens large.

Je ne crois pas que le Sénat gère directement des programmes de recherche. En tout cas la proposition que vous avez faite, me paraît séduisante. Par contre, le CESE Conseil économique dispose par contre de moyens spécifiques, je crois.

Vincent Aussilloux : Je ne sais pas s'ils disposent de moyens d'études. Mais ils ont une capacité d'analyse interne mais je ne suis pas sûr qu'ils passent des contrats avec des centres de recherche ou d'études externes.

Sur la LOLF et la question de la faire évoluer.

Il est important de la faire évoluer. Un travail est en cours à la direction du budget. L'idée est de proposer des indicateurs qui correspondent mieux aux objectifs de politiques publiques, si possible des indicateurs de qualité de la croissance. Il s'agit ensuite de les décliner, comme on l'a évoqué, pour les transcrire en indicateurs opérationnels pour les administrations, mais en les reliant fonctionnellement à ces objectifs des dix indicateurs portant sur la qualité de la croissance. Donc là-dessus il y a effectivement une évolution à mener, à faire, à conduire.

Il s'agit d'influencer les politiques publiques pour qu'elles prennent en compte d'autres dimensions que celles généralement prises en compte.

Donner aujourd'hui un plus grand éclairage, mettre le projecteur sur de nouvelles dimensions intégrant le bien-être de la société, dimensions qui sont aujourd'hui encore souvent occultées, devrait favoriser les décideurs publics à mieux les prendre en compte, soit de leur propre chef, soit sous la pression des électeurs, des citoyens.

En ce sens aussi, la question de l'évaluation est très importante. Pourquoi ? Parce qu'en réalité, si on mesure l'impact des politiques publiques –c'est ce que nous essayons de faire, au regard d'un petit panel d'indicateurs, mais suffisamment divers— on éclaire les choix du décideur public et

leurs conséquences et ce avec une meilleure prise de conscience des effets indirects, des effets qui touchent des dimensions plus occultées.

De cette façon, mais c'est un travail de longue haleine, on va influencer les modes de pensée et les modes de faire traditionnels où l'on se contente d'analyser le chiffre de la production marchande comme étant le seul indicateur de l'impact d'une politique publique.

Aujourd'hui, on observe aussi l'emploi, on examine aussi, bien entendu, les revenus, mais il faut aller plus loin en prenant en compte d'autres dimensions. Nous n'en sommes pas encore à pouvoir proposer des modèles différents de choix et d'élaboration des politiques publiques.

Il s'agit là d'un agenda encore plus ambitieux, et je crois que celui que l'on a défini ici est déjà très ambitieux. Mais aujourd'hui c'est déjà indirectement que l'on va influencer les schémas de décision par une meilleure prise de conscience de la dimension qualitative de la croissance.

Vous avez cité l'exemple du « bonus investissement climat ». Aujourd'hui, il existe une palette d'instruments pour influencer, pour inciter à prendre de meilleures décisions de politiques publiques.

Dans le cadre de la réflexion que nous menons sur l'investissement public local par exemple, il y a un point important qui concerne l'investissement des collectivités territoriales pour l'entretien de leur patrimoine. Les dépenses d'entretien du patrimoine sont des dépenses peu visibles, au long cours, qui ne génèrent pas de bénéfices sur le court terme et qui peuvent néanmoins représenter des sommes importantes. Et dans la période actuelle de restriction budgétaire où l'on doit faire des choix encore plus difficiles que par le passé (dépenser un euro ici plutôt que là), ces dépenses moins visibles peuvent passer au second plan, ne pas être faites. Mais au final le fait de ne pas entretenir le patrimoine va peser sur les générations futures, accroître leur dette future car il faudra engager des dépenses d'entretien qui n'ont pas été engagées pendant des années. Cela peut être très coûteux mais il existe heureusement de nombreux mécanismes incitatifs mais cela dépasse le champ des indicateurs.

Enfin à mon sens, la mesure de la qualité de la croissance et donc celle de la qualité des politiques publiques en tant que telle est une question difficile. Je crois qu'il faut la distinguer de l'ensemble des mesures, qui sont très diverses en fonction des politiques publiques, d'incitation à avoir les bonnes politiques publiques. Les deux sont liés bien entendu, mais ce n'est peut-être pas les mêmes indicateurs chiffrés.

Nicole Bricq : Vous savez calculer le coût évité ? C'est un bon indicateur !

Vincent Aussilloux : On sait calculer le coût évité. Ce que je voulais dire, c'est que ce n'est pas les mêmes indicateurs que ceux que l'on doit regarder pour analyser la qualité de la croissance.

Par exemple, si l'on prend l'indicateur retenu comme un indicateur de la biodiversité, c'est-à-dire l'artificialisation des sols, on peut observer qu'il existe un lien direct avec les politiques publiques de contrôle de l'espace, d'aménagement de l'espace. Mais on n'a pas choisi —il fallait faire des choix— des indicateurs qui mesureraient le stock de biodiversité et le coût évité de la réduction de la biodiversité. Ces indicateurs-là sont très utiles probablement quand on doit mesurer le gain que représente pour la collectivité le maintien d'une réserve naturelle par exemple, ou d'un espace que l'on ne va pas artificialiser. Cependant ces indicateurs sont complémentaires de ceux que nous avons proposés et qui ont finalement été retenus par le Gouvernement dans son rapport.

Les deux questions sont très liées mais ce n'est peut-être pas la même batterie d'indicateurs pour répondre aux deux questions.

N. Bricq : L'entretien des routes entraîne des investissements qui créent une partie de la richesse quand même.

V. Aussilloux : Absolument, **c'est pour cela que l'on a proposé un indicateur du patrimoine productif qui inclut également le patrimoine public.** Cet indicateur est le pendant de l'indicateur de dettes en tant qu'il représente ce que l'on transmet aussi aux générations futures : on leur transmet une dette mais aussi un patrimoine. Il s'agit d'un indicateur qui agrège beaucoup de choses. Mais si on se limite à un petit nombre d'indicateurs, cela n'empêche pas de disposer d'indicateurs plus fins qui permettent de décliner sur d'autres dimensions pour mener une analyse plus fine.

Il faut cependant un nombre limité d'indicateurs phare sur lesquels on peut concentrer l'attention des médias et par cet intermédiaire attirer celle du grand public pour qu'en retour, l'opinion publique exerce une pression visant l'amélioration des politiques publiques qui ont un impact sur ces indicateurs.

F. Montaugé :

J'ai une autre question sur la nature de certains indicateurs du rapport. Concernant l'indicateur du taux d'emploi, vous ne craigniez pas que tôt ou tard ce type d'indicateur puisse décrédibiliser l'ensemble de la démarche, alors que l'on cherche tous à trouver les moyens de réduire le chômage de masse ? Selon cet indicateur, sont considérés comme appartenant la catégorie « personne en emploi » ceux qui déclarent avoir travaillé au moins une heure par semaine. Est-ce crédible ? Pour moi c'est une question de fond.

V. Aussilloux :

Taux de chômage versus taux d'emploi, pourquoi avoir choisi le taux d'emploi et non le taux de chômage ?

Le taux de chômage ne mesure pas les personnes qui sont dissuadées de rechercher du travail. Si vous ne cherchez pas activement un travail, vous n'êtes pas considérés comme chômeurs ; vous n'apparaissez donc pas dans les statistiques, ce qui peut faire baisser le taux de chômage. Dans certains pays, le taux de chômage est artificiellement bas et ne correspond pas à une amélioration de la situation des gens. Certaines personnes désespérées et ne croient plus pouvoir trouver un travail, raison pour laquelle ils cessent de rechercher un emploi.

Le taux d'emploi rapporte le nombre de personnes remplissant cette condition à l'ensemble de la population en âge de travailler. Il tient donc compte du fait qu'une partie de la population peut être au chômage, mais qu'une partie peut aussi avoir abandonné l'idée de trouver un travail.

Il y a donc un choix à faire entre ces deux indicateurs (taux d'emploi / taux de chômage). Nul indicateur n'est parfait, mais cet indicateur de taux d'emploi permet de mieux mesurer ce que l'on recherche, une société dont l'emploi s'améliore par rapport à la situation présente.

Sur la question du « une heure de travail par semaine ». On a retenu un indicateur qui est accepté internationalement par les institutions notamment par le Bureau international du travail, par tous les pays et les grands organismes de statistiques, et qui permet de faire des comparaisons internationales. On l'a choisi précisément afin de pouvoir mener des comparaisons internationales. On aurait pu choisir notre propre indicateur mais on aurait été isolé sans pouvoir se comparer aux autres pays.

Enfin, il me semble important de prendre en compte la qualité du travail. Un indicateur est forcément imparfait, il ne prend en compte que partiellement la réalité. Pour disposer d'une vue

plus complète de cette réalité, il faut disposer d'indicateurs complémentaires. En matière de qualité du travail, **il faut des indicateurs complémentaires. On en a proposé certains comme le taux de temps partiel subi. Cet indicateur serait très utile parce qu'il intégrerait les personnes qui travaillent une heure alors qu'elles souhaiteraient travailler plus. Autre indicateur utile : le nombre de contrats précaires.** Ces indicateurs sont des indicateurs complémentaires qui pris individuellement ne seraient pas de meilleurs indicateurs, mais ils peuvent qualitativement compléter l'indicateur de taux d'emploi.

David Marguerit : Si je peux me permettre d'ajouter une explication supplémentaire sur le choix du taux d'emploi : on s'est aussi calé sur les autres tableaux de bord disponibles, et dans lesquels la France était engagée notamment ceux de la stratégie Europe 2020. Nous ne pouvions pas non plus multiplier différents objectifs.

F. Montaugé : J'avais une autre question par rapport à l'indicateur d'inégalités. L'indicateur choisi est centré sur les revenus, les inégalités de revenus. Mais, à côté du revenu, il y a aussi le patrimoine, qui peut d'ailleurs aussi produire du revenu. Quand il est conséquent, on le sait, cela a été démontré, il contribue à la reproduction sociale et finalement creuse les inégalités.

L'indicateur d'inégalité qui a été retenu est donc partiel car il fait l'impasse sur le patrimoine. On sait pourtant ce qu'il en est, y compris à l'échelle planétaire où la répartition des richesses est catastrophique.

V. Aussilloux : Oui, vous avez raison, on pourrait prendre en compte aussi le patrimoine socio-culturel. C'est souvent lié, mais pas toujours !

D. Marguerit : Ceci étant, dans l'indicateur d'inégalités des revenus que l'on a retenu, figurent les revenus du patrimoine, ou en tout cas une partie des revenus du patrimoine.

En ce qui concerne le patrimoine, nous ne disposons pas d'enquête annuelle qui mesure le patrimoine des français. Il y a bien une enquête qui s'appelle d'ailleurs « l'enquête patrimoine de l'INSEE » mais elle a lieu tous les 5 ou 6 ans. C'est donc difficile d'intégrer cet indicateur dans un tableau de bord si pendant 5 ans on ne disposera pas d'information sur l'évolution de la répartition du patrimoine entre les français. On tombe sur cette difficulté lorsque l'on souhaite intégrer la dimension patrimoine.

F. Montaugé : La fiscalité, notre système fiscal s'appuie quand même sur le patrimoine. C'est le cas des impôts locaux, l'imposition locale est assise sur la valeur patrimoniale.

V. Aussilloux : il s'agit des revenus, valeur qui est très éloignée de la valeur de marché. L'appareil statistique ne produit pas cet indicateur tous les ans. Mais cela fait partie, encore une fois, des indicateurs complémentaires.

En même temps, si vous deviez choisir entre les deux indicateurs, inégalité de revenu ou inégalité de patrimoine, lequel choisiriez-vous ? Lors de la concertation que nous avons menée, nous nous sommes aperçus que les gens étaient plus sensibles aux revenus, c'est-à-dire concrètement ce avec quoi ils vivent chaque année. Ils étaient plus sensibles aux inégalités de revenu.

L'indicateur de patrimoine est en soi imparfait, on le sait. Quelques exemples types qui ne sont pas du tout représentatifs mais qui existent le démontre. Ainsi, on peut être propriétaire d'un château

dont la valeur patrimoniale est extrêmement élevée, mais qui en réalité ne génère pas du tout de revenu. Cet indicateur a des limites notamment parce qu'il n'est pas produit chaque année. Pour autant on peut le considérer comme un indicateur complémentaire important de l'indicateur de l'inégalité de revenu.

On peut considérer que l'inégalité probablement la plus injuste est celle liée à la reproduction sociale.

La France est un des pays où la reproduction sociale est importante et s'est encore accrue ces dernières années.

Et c'est précisément ce type d'inégalité que dans l'absolu on aimerait pouvoir mesurer et sur lequel on aimerait que les politiques publiques aient de l'influence. On le fait dans une certaine mesure mais pas de façon régulière. Et les limites de ce de ce type d'indicateur-là ne permettent pas de le proposer comme indicateur pour synthétiser la question des inégalités.

Au cours de la concertation, dans les échanges à la fois avec le grand public et les experts, c'est finalement l'indicateur d'inégalité de revenu qui est apparu comme celui contenant le plus d'informations.

Ensuite, le rapport que l'on choisit entre les 10%, les 1%, ou les 20% questionne.

Mais il n'y a pas une réponse tranchée, ou un argument économique ni même une justification en terme de justice sociale, une théorie qui s'imposerait pour dire que les inégalités les plus insupportables sont celles des 20% les plus riches par rapport aux 20% les plus pauvres, ou celles des 10% les plus riches par rapport aux 10% les plus pauvres, ou encore celle des 1% les plus riches par rapport aux 1% les plus pauvres.

Dans les échanges que nous avons eus avec les citoyens et le groupe de travail, c'est la question de la pauvreté plus que la question des hauts revenus qui était considérée comme primordiale. Les citoyens exprimaient plus d'aversion au fait qu'il y ait des pauvres dans la société plutôt qu'au fait qu'il y ait un écart important entre les riches et les pauvres.

Mais au cours de nos débats, les personnes informées, celles qui sont sensibilisées au sujet des inégalités, le CESE notamment, souhaitaient que l'on puisse disposer d'un indicateur d'écart des revenus plutôt que d'un indicateur relatif à la pauvreté. C'était un point dur des débats sur lequel on a fini par trancher en proposant un indicateur d'écart des revenus. Mais il n'y a pas de consensus sur ce choix ni de justification théorique vraiment fondée. Certains diront même que l'existence d'inégalités des plus hauts revenus est nécessaire à l'économie. C'est la théorie de l'innovation de Philippe Aghion par exemple.

M. Wagnies : Ce n'est pas celle de Picketti.

N. Aussilloux :

Ce n'est pas celle de Picketti, en effet. Il y a un débat sur cette une question qui renvoie à un choix social. La consultation du grand public tendait à pencher plutôt vers un indicateur de pauvreté alors que le groupe de travail et les débats avec le CESE penchaient plutôt vers un indicateur ciblant les écarts de revenus.

G. Labazée :

Une dernière question. Lorsque l'on s'est entretenu avec Monsieur Fitoussi, il mettait en évidence des indicateurs de bien-être. Comment qualifieriez-vous vos indicateurs ?

V. Aussilloux :

On les qualifie d'indicateurs de qualité de la croissance. Mais il s'agit bien d'indicateurs de bien-être, il s'agit bien du même concept, sachant qu'il est très difficile de mesurer le bien-être. Pour le mesurer on va utiliser des indicateurs multidimensionnels qui vont encapsuler les différentes dimensions du bien-être social. Il n'existe pas de définition unique de ce qu'est le bien-être social raison pour laquelle on cherche à le capter dans sa multidimensionnalité.

Nous devons faire des choix sur des indicateurs compte tenu de toutes les contraintes que nous avons évoquées : qu'ils soient disponibles annuellement, qu'ils puissent permettre des comparaisons internationales et qu'ils soient compréhensibles par le grand public.

N. Bricq : Je suis arrivée en retard donc j'ai peut-être raté quelque chose...mais en ce qui me concerne, ce qui m'interpelle c'est le sondage que vous avez mené.

Les inégalités sont très criantes au regard de l'accès à l'éducation et de l'accès au logement en France. On peut faire des comparaisons internationales et on le sait, la situation du logement est très préoccupante en France. Il en est de même de la question du capital culturel et de l'accès à l'éducation.

Un indicateur concernant l'accès à l'éducation, si on m'avait posé la question, moi je l'aurais mis pratiquement en tête de chapitre. Et Je ne comprends pas qu'on ne fasse pas le lien entre les deux, quand on n'a pas de toit, quand on n'a pas d'accès à l'éducation...

Concernant le logement, j'ai été effectivement surprise que cela ne ressorte pas plus dans ces ateliers citoyens. Mais à Paris, on a fait un atelier mais uniquement avec des jeunes, et là c'est ressorti très fortement ; et on sait pourquoi. Mais dans les autres villes et en région la question du logement est peut-être moins prioritaire.

De la même manière l'accès à l'éducation qui est un indicateur majeur et international aussi ne ressort pas comme une préoccupation prioritaire.

V. Aussilloux : Il faut avoir pour chacun des indicateurs phare, des indicateurs complémentaires qui permettent d'aller plus loin.

N. Bricq : Mais je suis d'accord qu'il ne faut pas 36000 indicateurs de référence. Sinon on n'y arrive pas.

V. Aussilloux : Sinon on s'y perd, c'était le travers de certaines démarches qui ont été empruntées auparavant et qui au final ne sont pas parvenues à choisir un indicateur parmi la multitude de ceux retenus.

V. Aussilloux : Et puis c'est sans fin, on en veut toujours plus. C'est toujours imparfait.

N. Bricq : C'est un reproche qu'on pouvait faire à la LOLF : il y avait trop d'indicateurs. La Cour des comptes le dénonçait régulièrement. Je ne sais pas où en sont ses réflexions aujourd'hui mais quand il y a trop d'indicateurs, dans la réalité, il n'y a en a plus.

V. Aussilloux : Oui, il faut avoir conscience qu'un indicateur est forcément une représentation imparfaite, mais qu'il faut disposer d'un indicateur qui va le mieux encapsuler les différentes dimensions. Aujourd'hui la lecture de la croissance sur le PIB est très imparfaite, on le sait, à la limite cet indicateur ne veut plus rien dire. Mais c'est la référence nationale.

Remerciements.

Propositions

- ⇒ **Produire des indicateurs complémentaires pour prendre en compte la multidimensionalité des phénomènes ; la production d'indicateurs complémentaires participe également de l'opérationnalisation des indicateurs ;**
- ⇒ **Rendre les données disponibles sur internet pour qu'elles soient accessibles à tout citoyen ; les indicateurs phares doivent être assortis de commentaires appropriés et mis en perspective grâce à une analyse plus fine menée à partir d'indicateurs complémentaires ;**
- ⇒ **L'opérationnalisation des indicateurs doit pouvoir s'appuyer aussi sur la LOLF qui dispose d'indicateurs phares et d'indicateurs plus fins.**
Pour opérationnaliser les indicateurs, les administrations devraient présenter dans leur rapport annuel les indicateurs de qualité de la croissance et les actions menées au regard de leurs impacts sur ces mêmes indicateurs.
Autrement dit, les administrations doivent commenter leur action au regard des grands objectifs de la politique publique et de l'amélioration de la qualité de la croissance.
- ⇒ **Les études d'impact : intégrer dans les études d'impact (études socioéconomiques) les indicateurs de qualité de la croissance ; des évaluations *ex post* doivent être menées au regard des indicateurs de qualité de la croissance ;**
- ⇒ **Production de statistique : inciter les fournisseurs de données à améliorer la production de statistiques (périodicité, qualité, disponibilité pour les citoyens...) ;**
- ⇒ **Programme de recherche : Développer un programme de recherche sur les nouveaux indicateurs en lien avec les politiques publiques et inciter les équipes de recherche (au CNRS, à l'INSEE, ...) à développer des modèles pour anticiper et analyser l'impact des politiques publiques au regard de tel ou tel indicateur ; le ministère de la recherche, l'ANR ou d'autres administrations devraient jouer un rôle incitatif sur cette question ;**

- ⇒ **Inciter la comptabilité privée d'entreprise à intégrer de nouvelles normes en lien avec les indicateurs de qualité de croissance / problématique de la RSE.**
- Questionner également les normes IFRS (cf. Michel Aglietta).**