

Groupe de travail animé par Franck Montaogé**De l'usage des indicateurs de développement dans l'action publique et le débat citoyen****Audition de Damien Demailly, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI) le 14 juin 2016****Franck Montaogé :**

Je vais vous expliquer en quelques mots les objectifs du groupe de travail. Tout d'abord, merci d'avoir répondu à notre invitation. Nous avons monté un petit groupe de réflexion et de travail au niveau du Sénat dans le prolongement de l'adoption de la loi Sas. Nous souhaiterions aller plus loin, poursuivre la démarche et la rendre la plus opérationnelle possible en rapport avec la question de l'élaboration du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques. Nous avons pris connaissance de vos travaux, notamment votre rapport sur les nouveaux indicateurs de bien-être. Nous serions intéressés de savoir, à partir de cela, comment vous voyez les choses. Nous législateurs, nous nous plaçons dans une perspective d'amélioration de l'évaluation des politiques publiques et en particulier de notre mission de contrôle du gouvernement.

Damien Demailly :

Tout d'abord, nous avons fait trois études ou rapports sur le sujet des indicateurs, un premier en appui à la loi Sas, sur les indicateurs de richesse. Nous avons également étudié ce qui se passait dans les autres pays, ce que faisaient les différents gouvernements de ces indicateurs. Je pense que pour l'instant, nous avons fait la partie la plus facile de la loi Sas mais aussi la plus conflictuelle, car c'est aussi celle qui agite tout le monde pour savoir quels sont les bons indicateurs. Sauf que la vraie question est de savoir qu'est-ce qu'on fait de ces indicateurs, une fois qu'on les a.

Nous étions allés voir dans d'autres pays quels indicateurs avaient été choisis (des indicateurs agrégés, des tableaux de bord,...), comment ils avaient été sélectionnés —c'est surtout cela qui est important— et enfin, ce qu'ils en avaient fait une fois adoptés. Comme je le disais, je pense que nous avons passé des années à dire que le PIB n'était pas un bon indicateur, qu'il en fallait d'autres, et de chercher quel serait le bon, sur l'emploi, sur l'éducation ou sur l'environnement. Nous avons par conséquent délaissé la question : « Que faut-il en faire ? ». C'était donc un peu notre message, notamment vis-à-vis de la recherche, c'est la question sur laquelle il faut travailler.

On avait fait ce premier rapport en allant voir six initiatives en Allemagne, en Belgique, en Wallonie, au Pays de Galles, en Australie, etc. Je vais vous en présenter quelques-unes pour vous donner les idées. Puis, nous avons fait un rapport sur ce qui se passe au niveau européen puisque l'on a parfois tendance à être franco-français et ne pas regarder ce qui se passe au niveau européen. Pourtant, il y a beaucoup d'initiatives, et je pense d'ailleurs que c'est peut-être au niveau européen qu'il y a le plus de choses en termes de gouvernance par les

indicateurs. C'est vraiment un échelon qui a adopté des tableaux de bord d'indicateurs et qui permet de faire le suivi des stratégies européennes.

Franck Montaqué :

Avez-vous également regardé au niveau de l'OCDE ?

Damien Demailly :

L'OCDE travaille avec leur propre indicateur, c'est le *Better Life Index*. Mais la question reste la même, qu'est-ce qu'ils vont en faire ? Leur démarche est intéressante, ils n'ont pas fait l'erreur de choisir une agrégation de plusieurs indicateurs. Ils ont fait un indice de la *better life*. Ils avaient mis en place une consultation citoyenne.

Souvent dès que l'on souhaite agréger un indicateur, il y a toujours débat. On peut avoir un indicateur le plus agrégé possible pour communiquer, sauf que pour piloter l'action publique, ce n'est pas le bon niveau. Il y a toujours cette tension. Quand on agrège, on fait des choix politiques sans les révéler.

Franck Montaqué :

Oui, et il y a les différences culturelles, le sentiment du bien-être varie d'un endroit à l'autre. La pondération permet de prendre cela en compte, c'est par conséquent très intéressant.

Damien Demailly :

Oui, il varie d'un pays à l'autre, mais il peut aussi varier d'un gouvernement à l'autre. Est-ce qu'il faut vraiment avoir des indicateurs fixés dans le marbre pendant quinze ou vingt ans ou ne faut-il pas admettre que chaque gouvernement s'approprie des politiques et peut donc lui-même choisir le tableau de bord d'indicateurs qu'il mettra en avant ?

Nous avons également commencé à nous intéresser aux ODD, les Objectifs de Développement Durable. Ils ont été adoptés par l'Assemblée Générale de l'ONU en septembre 2015. Cela est passé inaperçu en France, puisque nous étions, à juste titre, obnubilés par la COP 21. Un gros morceau de la coopération internationale sur le développement durable s'est pourtant joué à ce moment-là. Il s'agit d'un ensemble d'objectifs auxquels sont associés des indicateurs et des cibles.

Le PIB n'est pas le bon indicateur, tout le monde est d'accord sur ce point. Le problème n'est pas le PIB mais l'usage que l'on en fait. Il a été créé pendant la crise de 1929 parce que nous n'avions pas de données économiques alors que nous vivions une grave crise. Nous n'étions pas capables de sentir la conjoncture. En effet, je tiens à rappeler, que certes ce n'est pas le bon indicateur, mais qu'il n'a pas été créé pour cela. Ce n'est pas le PIB en tant que tel qui pose problème mais l'usage que nous en avons fait. Finalement, étant donné que c'est l'indicateur qui existe depuis longtemps, qui s'est stabilisé, il est connu, compréhensible et simple, et il a pris un poids considérable mais ce n'est pas le seul. Le taux de chômage a également un poids très important dans le débat politique. Il y a de nombreuses initiatives pour développer ces indicateurs, en ajouter de complémentaires ou de nouveaux pour se

substituer au PIB, cela dépend des personnes. En effet, il existe un débat sur le besoin ou non de « tuer » le PIB. Je fais partie des gens qui considèrent que le PIB est utile, pour peu qu'on l'utilise pour les raisons pour laquelle il a été fait. **L'idée est plutôt de le compléter, de le désagréger, de voir ce qu'il se passe en fonction des territoires, en fonction des styles de revenu.**

L'initiative la plus populaire en France est certainement celle de la commission « Sen Stiglitz Fitoussi » en 2008/2009. D'autres choses ont aussi été faites au niveau européen, notamment la *EU beyond GDP Initiative* rebaptisé *GDP and beyond*. Le but n'était pas d'aller au-delà du PIB donc elle a été rebaptisée « le PIB et au-delà ». C'était donc pour montrer que cette initiative n'était pas là pour se substituer au PIB mais pour le compléter. On a vu émerger des initiatives pour utiliser ces indicateurs dans le pilotage de l'action publique.

Tableau 1. Les différents usages des indicateurs

Types d'usage	Définition
Symbolique <i>agréger</i>	Certains indicateurs sont le support d'un référentiel commun en mouvement, d'une vision du progrès commune à l'ensemble de la société.
Pilotage de l'action publique <i>plus fini et tableau de bord</i>	Les indicateurs sont des instruments pour élaborer et piloter les politiques publiques, et en particulier pour évaluer l'efficacité de stratégies politiques comme des mesures sectorielles.
Débat politique <i>acteurs</i>	Les indicateurs sont utilisés pour légitimer ou délégitimer des enjeux, par de nombreux acteurs qui tentent dès lors d'inscrire « leurs » indicateurs dans le pilotage de l'action publique et une nouvelle vision du progrès.

Il y a trois usages de ces indicateurs.

Le premier, que l'on peut appeler de symbolique, est un peu le rôle que joue l'IDH ou l'empreinte écologique. Ces indicateurs sont là finalement pour dire ce qu'est le progrès, qu'il n'y a pas que le PIB, qu'il y a d'autres dimensions, comme le social ou l'environnement. Ils participent à la redéfinition du récit un peu politique sur l'objectif de la société.

Un usage que l'on qualifie **de débat politique signifie qu'il est utilisé par des acteurs pour alerter.** C'est typiquement ce que font les ONG avec les émissions de CO2. On légitime les enjeux et on interpelle tous les décideurs, que ce soit les gouvernants ou l'opposition pour qu'ils se positionnent sur ces sujets-là.

Le troisième usage est celui du pilotage de l'action publique. Il permet de dire que l'on a un tableau de bord qui montre les objectifs, et qui permet d'évaluer la stratégie politique chaque année est-ce que ces indicateurs évoluent dans le bon ou le mauvais sens ? On peut même ensuite évaluer les mesures une par une pour analyser comment telle réforme a fait évoluer tel ou tel indicateur.

Evidemment, en fonction de l'usage utilisé, les indicateurs ne seront pas les mêmes. **Pour un usage symbolique, il faut un indicateur agrégé, il doit être facilement communicable aux citoyens ou aux médias.** Si vous faites du débat politique, il est nécessaire d'avoir des indicateurs un peu fins. Et enfin, si vous faites du pilotage de l'action publique, il faut un tableau de bord d'indicateurs. Il y a toujours un débat pour savoir combien il en faut, qu'ils soient également abordables pour qu'ils puissent être communiqués et compris. On est plutôt dans ce cas-là, dans l'idée d'avoir entre trois – dix – quinze indicateurs qui peuvent montrer pour un gouvernement les objectifs et les dimensions à apporter dans les années à venir.

Franck Montaugé :

Est-ce que les dix indicateurs de la loi Sas, pour vous, couvrent cette typologie ?

Damien Demailly :

Pour ce qui est de l'usage symbolique, il y en a un peu trop pour cela, j'y reviendrai. Finalement, qui connaît vraiment ces indicateurs aujourd'hui ? Pour qu'un moment, il y ait une forme d'appropriation, **il faut que Manuel Valls et François Hollande s'en saisissent, qu'ils racontent une histoire avec ces indicateurs, ce qui n'a pas été le cas.** Il est vrai que le rapport est récent, **mais on aurait pu espérer les voir apparaître dans le premier rapport fait par le gouvernement qui était l'occasion de les insérer. Ils n'ont pas fait l'objet d'une communication importante.** Je suis au courant parce que je suis ces sujets-là mais sinon, je ne les connaîtrais pas.

Au Royaume-Unis, ils ont la *Well Being Wheel* qui est composée de trente indicateurs. Ils l'ont élaboré après une consultation sur internet, dans une démarche peu participative, même si l'on peut toujours se demander quel est l'impact réel de ce que les citoyens déclarent sur internet. Il Ce qui est intéressant c'est qu'il n'y a pas d'indicateur sur les inégalités, ce qui montre que derrière les choix faits, il y a évidemment des choix hautement politiques. Cette *well being wheel* été conçue sous David Cameron, qui s'est lui-même d'ailleurs emparé de ces sujets et qui a lancé l'initiative. C'était d'ailleurs piloté directement par le cabinet du Premier Ministre. Sur ces sujets-là, celui qui a la charge du suivi est important. La loi Sas a été pilotée au niveau du Premier Ministre. Mais, dès que l'on parle d'indicateurs de développement durable, nous sommes plutôt du côté du ministère de l'environnement, ce qui pose aussi des questions. Pour le Royaume-Unis, c'est un pays qui était intéressant au niveau du *leadership*.

Franck Montaugé :

Vous le jugez intéressant, mais *a contrario*, on pourrait se dire finalement qu'une fois les indicateurs choisis, la production est déconnectée de l'exécutif ou du législatif. Chez nous, c'est l'INSEE, c'est complètement déconnecté.

Damien Demailly :

Exactement, c'est le problème que nous avons observé. Bien qu'il y ait un pilotage par le cabinet du premier ministre, finalement, les indicateurs ont juste conduit à des rapports faits par l'INSEE anglais qui fait des rapports normalement annuels mais plutôt tous les deux ans.

Ce sont des rapports un peu thématiques sur l'évolution de tel ou tel indicateur. Et finalement, le débat politique et médiatique ne s'en saisi pas. Cela partait de quelque chose d'intéressant, et finalement, cela a un peu fait « flop » et on ne voit pas trop ce que cela a changé dans la politique anglaise, bien que suivant des politiques sectorielles, comme celles de la santé, nous pouvons nous référer à tel ou tel indicateur de cette « roue du bien-être ».

Le cas allemand est beaucoup moins abouti. Nous avons fait ce rapport en 2014/2015. Ils étaient en pleine réflexion sur ces sujets. Les indicateurs ont été élaborés par une commission parlementaire. Ce n'était pas une consultation citoyenne mais directement une commission d'enquête spécifique avec tous les groupes politiques qui étaient représentés, qui ont eux-mêmes présenté une série d'indicateurs. Ils ont fini avec neuf indicateurs phares. Il y en a des classiques, le PIB, la dette publique, la redistribution des revenus et sur le pan social, on retrouve le taux d'emploi, l'espérance de vie et le taux d'éducation. On trouve également des **indicateurs dits de démocratie** et des indicateurs sur les émissions de CO₂, d'azote et de biodiversité pour la dimension écologique et environnementale. **Tout cela a été complété par ce que l'on appelle des indicateurs d'alerte. Ils posent des seuils à ne pas dépasser.** Il y a moins d'indicateurs. Sur la question de savoir ce qu'ils allaient en faire, à l'époque il y avait des propositions qui émergeaient mais rien n'a été acté depuis. Il y avait cette idée d'un rapport annuel remis par le Gouvernement au Bundestag pour discussion au parlement.

L'idée avait également été évoquée à l'époque de mettre ce rapport à l'examen d'experts indépendants. C'est ce qu'il manque aujourd'hui en France.

Au final, le risque existe de faire un rapport sur les indicateurs qui soit publié pour dire que l'on fait mieux que dans les autres pays, et que même si la période est aujourd'hui difficile, les réformes nécessaires sont menées, etc. **Il n'y a pas forcément de regards critiques, et quand on regarde les Gouvernements qui ont fait des rapports sur ces sujets, il y a cette tendance à utiliser ce rapport comme un support de communication.** Plutôt que de dire par exemple que sur la consommation de ressources, nous ne parvenons pas à faire baisser l'indicateur qui continue d'augmenter alors qu'on s'est fixé des objectifs, il faut relancer les initiatives. Il faut relancer les processus législatifs, etc. Or, ce n'est pas ce que l'on trouve dans ces rapports. On est plutôt dans « voilà ce qu'on a fait de bien, voilà là où nous sommes meilleurs que les autres et là où on est moins bien, on a fait les réformes nécessaires, etc. ». **Il faut un regard critique, cela peut être à travers une Commission d'experts ou d'ONG mais dans tous les cas, il faut que quelqu'un s'en saisisse. Il faut également une appropriation des acteurs de la société civile sur ces sujets-là.**

La planche suivante concerne l'initiative européenne. C'est une initiative qui avait plusieurs objectifs. Tout d'abord, il s'agissait d'harmoniser tous les « INSEE » des différents pays sur la collecte des données pour être sûr que l'on avait toutes les données nécessaires et identiques pays par pays et même région par région pour remplir tous les indicateurs sélectionnés. Mais il s'agissait aussi d'actualiser les données. Cela peut être un problème concernant les indicateurs. Par exemple, pour les émissions de CO₂, nous avons les données 1 ou 2 ans après la date d'émission, il n'est donc pas possible de piloter l'action publique avec ce manque de disponibilité de données. Il y a donc eu beaucoup de travaux pour accélérer la

collecte de données et même parfois pour anticiper, comme ce que l'on fait pour le taux de chômage qui est une estimation en fonction de la conjoncture et d'autres indicateurs. Beaucoup de progrès ont été fait grâce à l'initiative européenne.

Cette initiative a également conduit à de nouveaux indicateurs comme l'indicateur de pauvreté et de l'exclusion sociale. Ces indicateurs font partie des différents tableaux de bord qui aujourd'hui structurent la politique européenne. On trouve donc la Stratégie « Europe 2020 » qui représente la feuille de route de chaque commission, même si cela n'est pas remis à l'ordre du jour à chaque changement de commission. La commission Barroso notamment, qui avait défini sa stratégie « Europe 2020 » avec l'idée d'une économie intelligente et durable complétée par une série de huit indicateurs autour de l'emploi (taux d'emploi), de la R&D pour cette idée de croissance intelligente orientée vers la recherche, des émissions de CO₂, des indicateurs sur l'exclusion avec la part des jeunes ayant quittés prématurément l'éducation et la formation, etc.

Nous disposons donc de cette stratégie Europe 2020 et également du Semestre européen qui est plus orienté sur les questions économiques, d'abord autour des questions de dettes ; mais certains au sein du Semestre poussent pour obtenir des indicateurs plus environnementaux. Il y a aussi la Stratégie Européenne du développement durable qui est composée d'une douzaine d'indicateurs et qui a un poids politique beaucoup plus faible que la Stratégie Europe 2020 ou le Semestre.

En ce qui concerne la France, **elle a depuis longtemps des indicateurs de développement durable qui ne sont pas uniquement centrés sur les questions environnementales mais concernent également les questions d'emploi, d'éducation, de santé. Cela s'inscrit un peu dans la suite de la conférence de Rio de 1992 et de l'Agenda 21. Nous disposons déjà d'un ensemble d'indicateurs, environ 50 dont une dizaine d'indicateurs phares. Je pense que personne n'a connaissance de cela. Les parlementaires avaient accès à ces indicateurs pour la discussion du budget, mais ils étaient dans l'annexe 3 du rapport économique social et financier. Etant donné que personne ne lit ce rapport, ni les annexes, personne n'en avait vraiment connaissance. Ces indicateurs existent déjà.**

Sur les objectifs de développement durable votés l'année dernière à New-York, nous avons renouvelé ces indicateurs. Ces objectifs sont les suites des OMD qui avaient des objectifs de diviser par 2 la pauvreté dans le monde, diviser par 2 le nombre de personnes mourant de la faim. Cela ne concernait que les pays en développement. Ils ont été remplacés par les ODD qui maintenant concernent tout le monde. C'est un agenda universel, le slogan est de dire que nous sommes tous des pays en développement. On a 17 objectifs avec des cibles très précises. Il y a 169 indicateurs. C'est ce que l'on appelle l'Agenda 2030.

La France doit déjà rendre compte devant l'ONU de l'atteinte ou non de ces objectifs. En Juillet prochain à l'ONU, il y a le forum de suivi des ODD, la France est volontaire pour rendre compte de la mise en œuvre de ces objectifs au niveau national et de la prise en compte des indicateurs dans ses politiques. **Il y a un premier rapport qui tourne. Il est piloté par le ministère de l'écologie alors que nous sommes sur des enjeux qui dépassent largement le ministère de l'écologie**, l'idée est de sortir de cette organisation en silo, mais là

malheureusement, c'est une faiblesse du processus. Les indicateurs agréés au niveau international ne sont pas utilisés dans ce rapport, donc on ne peut pas se comparer aux autres pays.

Le troisième problème est que l'on parle de tout, nous sommes encore sur ce support de communication. Par exemple, sur les questions de pauvreté, la France est en bonne position nous avons le RSA, mais on passe en revue les dix-sept grands objectifs sans dire que l'on est mauvais sur certains sujets (inégalité dans l'éducation). **On est dans l'outil de communication plutôt que d'identifier les trois/quatre problèmes mis en lumière par ces indicateurs de manière objective et qui devraient permettre de lancer de nouveaux processus de réflexion politique et de révision des politiques sur ces sujets.** Or, ce n'est pas ce qu'il se passe. Le constat sera le même sur la loi Sas aujourd'hui. Cela permet un apprentissage en espérant une amélioration.

Pour la loi Sas, dix indicateurs ont été retenus après une consultation opérée par le Conseil économique, social et environnemental et France Stratégie. Le Gouvernement en a modifié deux ou trois qui ne lui plaisait pas. Dans la loi Sas, ce qui était décidé, est qu'il devait y avoir un rapport annuel du Gouvernement qui soit fait, il doit être communiqué au Parlement. Eva Sas souhaitait même qu'il soit débattu au Parlement mais cela n'avait pas été retenu dans la loi, le Parlement devait décider lui-même d'en faire un débat ou non. L'idée était de faire cela en amont de la loi de finance afin de l'intégrer dans les débats budgétaires. **Le premier rapport a aussi cette dimension d'outil de communication car il fait la comparaison entre la France et les autres pays et donc ne conduit pas à montrer les sujets sur lequel on est mauvais et où nous pourrions nous inspirer des autres pays.**

L'enjeu est de passer de ces outils de communication au pilotage de l'action publique, que ces indicateurs deviennent un réel outil d'évaluation de la performance du gouvernement. Ils doivent aussi servir à identifier les lacunes du Gouvernement et à lancer des débats ou des initiatives politiques pour régler les problèmes. Il faut remettre ces rapports au Parlement pour qu'il puisse s'en saisir mais il faut aussi des contre-rapports ou en tout cas que la société civile s'en empare, que ce soit une commission avec des chercheurs ou des ONG ou que les ONG s'en emparent elles-mêmes.

Franck Montaogé :

Dans une volonté de démocratie participative ?

Damien Demailly :

Il y a cet exemple que j'aime bien. C'est celui de l'aide publique au développement. Il y a un indicateur et un objectif qui ont été fixés dans les années 60/70 qui était de passer à 0,7 points du PIB dans le développement. Un moment, cela est devenu un enjeu politique et les ONG s'en sont emparées comme arme politique pour dire « nous n'avons pas atteints les 0,7% ».

La question est donc de savoir si ces indicateurs-là vont devenir un tel enjeu politique. Est-ce que les ONG vont s'en saisir, est-ce que les médias vont s'en saisir ? De se dire que tel ou tel indicateur permet chaque année de savoir où en est la France sur telle ou telle question.

C'est cela qui est important aujourd'hui, il faut que ces indicateurs deviennent des outils du débat politique.

Autre point qui est également beaucoup discuté : l'évaluation des mesures à l'aune de ces indicateurs. Faire en sorte que dans les projets de loi de finance, chaque mesure soit évaluée à l'aune de ces indicateurs qui ont été définis. Beaucoup sont déjà utilisés, donc on pourrait utiliser les indicateurs **bien qu'il faudra choisir entre ceux de la loi Sas, de l'ODD.** En tout cas, il serait bon d'essayer d'évaluer chaque mesure, savoir quel est impact de CO₂, etc. Cela n'est pas toujours pas pertinent.

Franck Montaqué :

Uniquement sur la loi de finance ?

Damien Demailly :

Non, pas uniquement. Mais, on en parle souvent dans le cadre budgétaire, c'est d'ailleurs ce qu'Eva Sas avait en tête. Mais on pourrait en effet systématiser cela dans les études d'impact.

Franck Montaqué :

N'importe quel acte législatif pourrait donner lieu à une évaluation ex-ante par les études d'impact au regard de ces indicateurs.

Damien Demailly :

Pourquoi pas. Il faudrait se mettre d'accord sur les indicateurs.

Un autre problème est celui de la multiplicité des tableaux de bord, nous en avons beaucoup entre la loi Sas, les ODD, les indicateurs européens, ceux des régions. Cela pose des problèmes d'appropriation par les élus, les citoyens. **Il y a quand même cet enjeu-là. Il y a besoin d'une forme de cohérence entre l'échelon international, européen, français voire infranational.** Si on a envie qu'il y ait cette réelle appropriation, il en faut moins. Eva Sas aurait même voulu qu'il n'y en est que trois à la fin (climat, dette et inégalités). Encore faut-il que le Gouvernement donne de la vie à ces indicateurs, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui avec la publication d'un rapport connu uniquement par ceux qui s'intéressent vraiment.

Franck Montaqué :

Pensez-vous que la LOLF pourrait faire l'objet d'adaptation pour intégrer ces indicateurs ou leur déclinaison ? L'esprit initial de la LOLF était de permettre cette évaluation. Nous nous demandons si la LOLF ne peut pas être ce cadre législatif qui permettrait d'intégrer ces indicateurs.

Damien Demailly :

Nous n'avons pas vraiment réfléchi à cela. Mais, sur le principe, je pense que c'est une bonne manière d'avancer. C'est ce qu'Eva Sas avait en tête à la base mais on lui avait fait

comprendre clairement que ce serait refusé par le Gouvernement, car il s'agit d'un changement d'une loi organique, ce qui est complexe.

Marielle Wagnies :

Au cours des auditions que nous avons faites, certains nous ont dit que ces nouveaux indicateurs de la loi Sas pouvaient s'intégrer dans les études d'impact de chaque loi. Pour d'autres, l'idée serait plutôt d'avoir par rapport aux objectifs que se fixent la loi, des critères d'évaluation et une clause de revoyure tous les trois ou cinq ans pour voir si la loi a bien tenu ses objectifs. Comment voyez-vous ces deux propositions ? Ce n'est peut-être d'ailleurs pas incompatible de faire les deux.

Franck Montaqué :

La difficulté que l'on voit poindre est que ces indicateurs sont macro, quand on légifère on est sur des segments, alors faire un lien direct entre un indicateur macro et le texte sur lequel on travaille n'est pas forcément évident. La question est comment faire le lien ?

Damien Demailly :

On a besoin d'indicateurs supplémentaires mais rien n'empêche de dire que ces indicateurs constituent le cadre de référence général, ce qui permettrait de les faire vivre. Cela constitue une première approche. C'est une manière d'avancer. C'est un peu la démarche de l'ONU avec les ODD. Il y a les nombreux indicateurs et on demande à chaque pays de renseigner comment il évolue par rapport à ces indicateurs mais on lui dit également d'utiliser des indicateurs plus pertinents dans son contexte local. **Ainsi, rien n'empêche de mettre en place des indicateurs plus pertinents pour une loi spécifique.**

Franck Montaqué :

J'avais en tête la notion « d'arbre », d'arborescence. Un indicateur macro peut se décliner sur tel sujet avec tel indicateur. Chaque sujet législatif pourra se rattacher *via* des indicateurs à un indicateur source qui relève des dix indicateurs.

Damien Demailly :

Oui exactement, cela reprend ce que je disais sur les différents types d'usage des indicateurs. L'idée est d'avoir une sorte de poupée russe. Ce qui est important est d'imaginer **un cadre de redevabilité politique qui peut être celui d'un Gouvernement quand il expose sa stratégie budgétaire de l'année ou lorsqu'il fait son discours.** Il est possible d'imaginer ce cadre avec ces dix indicateurs, de le décliner et de le préciser pour des lois spécifiques.

Franck Montaqué :

Vous connaissez des travaux sur ce sujet ?

Damien Demailly :

Non, cela fait partie des sujets que nous voudrions creuser et sur lesquels nous allons peut-être travailler mais il y a encore peu de chose là-dessus. Je pense qu'il y a des gens dans l'administration qui ont des indicateurs très précis qu'ils mobilisent sur chaque mesure. Chaque proposition est évaluée à l'aune de ces indicateurs. Eux connaissent vraiment le sujet. Dès qu'il s'agit des indicateurs de richesse, les personnes sont à un niveau plus macro que cela. Il y a un lien à faire entre ce niveau macro et les personnes qui pilotent concrètement et font les études d'impact.

Marielle Wargnies :

Quand vous parlez d'appropriation par la société civile, certaines personnes que nous avons auditionnées souhaitaient que le rapport ne soit pas fait par le cabinet du premier ministre mais plutôt par un organisme indépendant. Ils pensaient soit à l'OFCE soit à l'INSEE. Est-ce que vous pensez que c'est une bonne idée ?

Damien Demailly :

Je parlais du principe qu'il revenait au Gouvernement de le faire puisque selon la loi Sas, c'est le gouvernement qui doit remettre le rapport et c'est aussi le gouvernement qui le fait pour les ODD. Mais lorsque l'on voit ce qu'il en ressort, **on a intérêt à faire une contre-expertise pour animer le débat politique**. En effet, on pourrait imaginer que ce soit géré par un organisme indépendant, mais il faut trouver l'institution. Cela pourrait être le CESE. L'INSEE rendra un rapport trop statistique sur les évolutions, et l'INSEE ne peut avoir une dimension politique, ce n'est pas son rôle. L'OFCE, je ne pense pas qu'ils aient la légitimité politique. Oui, il faudrait un organisme, ou une commission, qui soit indépendant mais je me demande si nous avons les institutions pour le faire. Ce qui m'inquiéterait avec le CESE, ce serait le poids politique des avis dans le rapport. Il travaille déjà sur la stratégie de développement durable avec des indicateurs dont je n'ai jamais entendu parler avant de m'y intéresser. La Cour des Comptes pourrait le faire parce que chaque rapport qu'elle rend est discuté, c'est une institution très connue. C'est une approche comptable mais à voir aussi s'ils sont capables d'évaluer autre chose que la performance budgétaire ou comptable.

Franck Montaqué :

Derrière ces questions, il y a aussi une dimension de neutralité politique. Mais cela n'existe pas.

Damien Demailly :

Oui, il n'y a pas de neutralité, les indicateurs ne sont pas des outils objectifs d'évaluation, tout comme les études d'impact. C'est pourquoi j'insiste pour dire qu'il faut créer du débat autour de ces sujets. Il faut arriver à faire ressortir des indicateurs pour qu'ils deviennent des indicateurs un peu phares du débat public. Cela prend du temps. Pour l'aide publique au développement, cela a mis près de 50 ans. Est-ce qu'il faut mettre dans le marbre certains indicateurs ? Ou est-ce qu'on accepte de changer d'indicateurs à chaque changement de conjoncture ou de Gouvernement ? Ainsi le Gouvernement serait redevable en fonction d'un tableau de bord.

Franck Montaqué :

Est-ce qu'il ne peut pas y avoir les deux ? Des objectifs que je qualifierais de conjoncturels et des objectifs qui transcendent, avec une temporalité beaucoup plus longue ; les deux se complétant.

Damien Demailly :

Mais, cela implique un réel engagement politique sur les seconds parce que sinon on continuera à avoir ce que l'on a aujourd'hui. Nous avons des indicateurs structurels mais il faut clairement un engagement politique. C'était ma déception avec ce rapport parce que je n'ai pas senti d'engagement politique de haut niveau pour dire qu'il y avait un processus de consultation sur les indicateurs sur lesquels nous nous sommes arrêtés. Ces indicateurs engagent la France sur les dix ou vingt années à venir. Et l'on a accepté de se faire juger par des rapports et accepté les dimensions sur lesquelles il faudra faire des ajustements et travailler.

Marielle Wagnies :

S'ils ont besoin d'être pérenne, on ne ferait pas vraiment évoluer ces indicateurs ?

Damien Demailly :

Personnellement, je sais qu'ils sont critiqués, nous avons passé énormément de temps à développer des indicateurs, donc moi je dis que c'est une base de travail, même si elle n'est pas satisfaisante.

Remerciements.

Propositions :

- **L'enjeu est de passer à ces outils de communication au pilotage de l'action publique, qu'il devienne un réel outil d'évaluation de la performance du gouvernement mais aussi identifier les lacunes du Gouvernement et lancer des débats ou des initiatives politiques pour régler les problèmes ;**
- **Remettre au Parlement un rapport pour que les parlementaires en débâtent et s'en saisissent. Il faut que la société civile, notamment les ONG, et les médias s'en emparent pour faire du débat politique autour de ces questions ;**
- **Nécessité d'un organisme indépendant pour la rédaction du rapport annuel ou d'une contre-expertise indépendante (la Cour des Comptes plutôt que l'INSEE ou l'OFCE) ;**
- **Besoin clair d'une harmonisation ou d'une mise en cohérence entre tous les indicateurs existants, à l'échelon, international, européen, national et local.**