

Groupe de travail animé par Franck Montaugé

De l'usage des indicateurs de développement dans l'action publique et le débat citoyen
Audition de Martine DURAND, Directrice de la statistique à l'OCDE ; Romina BOARINI,
responsable du projet sur la mesure du bien-être à l'OCDE

23 novembre 2017

M. Durand, Directrice de la statistique à l'OCDE :

Le bien-être, le « wearbeing » correspond à la qualité de la vie, au bien-être des citoyens.

À l'OCDE, on considère qu'il est nécessaire d'aller au-delà du PIB. C'est dans cette problématique que s'inscrit l'OCDE aujourd'hui lorsqu'elle adresse des conseils aux Gouvernements en termes de politiques publiques.

Avec l'initiative « du vivre mieux » l'OCDE cherche à proposer des indicateurs au-delà de l'économie.

La question est celle de savoir comment ces indicateurs sont utilisés dans le pilotage des politiques publiques, à la fois en interne à l'OCDE par rapport aux recommandations que nous faisons dans nos pays membres, mais aussi par rapport à ce que les pays de l'OCDE en font.

Contrairement à ce que l'on croit, les inégalités ont commencé à croître dans les pays de l'OCDE bien avant la crise de des *subprimes*, dès les années 1980. La croissance du revenu des personnes les plus riches est devenue plus importante que celle des plus pauvres qui a pratiquement stagnée. Ce qui est intéressant à voir, c'est que même la croissance des plus riches est plus faible que la croissance du PIB par habitant.

Ce qui montre que le PIB est vraiment un mauvais indicateur de ce qui se passe au niveau des ménages, car il peut y avoir de la croissance sans que pour autant les ménages en profitent. En réalité, il y a aussi les profits dans le PIB. La part du capital dans le partage de la valeur ajoutée, peut s'accroître plus que la part des revenus. Mais, cela le PIB ne le montre pas.

Franck Montaugé :

Ce graphique fait clairement apparaître le creusement des inégalités entre les classes sociales.

M. Durand, Directrice de la statistique à l'OCDE :

Cela montre deux choses : le revenu des riches est plus important, le revenu des pauvres, lui, a stagné, mais cela montre aussi que l'écart se creuse et que le PIB ne montre rien de tout cela. Le PIB va montrer autre chose.

M. Durand, Directrice de la statistique à l'OCDE :

Dans le PIB figure le revenu du capital qui va aux ménages, les profits des entreprises qui sont réinvestis dans l'entreprise mais pas ceux qui sont transférés à l'étranger et qui figureront dans le PIB du pays où l'argent est transféré.

Exemple : Dans une entreprise américaine qui a déplacé une activité en Irlande, les revenus ne vont pas être dans le PIB américain mais dans le PIB Irlandais, mais les ménages irlandais n'en verront pas la couleur.

Le PIB est un concept de production, qui mesure la production sur le territoire national par les entreprises qui sont enregistrées sur le territoire pendant une période donnée. Mais le revenu de ce qui est produit ne va pas forcément aux ménages du territoire. On voit bien la déconnexion.

Donc pour résumer, on observe un creusement des inégalités. Et, le PIB n'est pas pertinent pour appréhender la situation des ménages, la condition de vie matérielle des ménages.

De plus, les inégalités ne concernent pas que les revenus.

Il y a d'autres types d'inégalités qui certes sont liées au revenu car les inégalités se cumulent. Il est donc très important de toucher les populations les plus défavorisées.

De ce point de vue, il y a la fameuse enquête PISA conduit par l'OCDE. C'est l'enquête sur les compétences des enfants à l'âge de 15 ans. Elle permet de montrer que l'écart des compétences cognitives des élèves dépend fortement du milieu socio-économique des parents. Elle est très forte en France en particulier. Ces inégalités chez les parents se retrouvent chez les enfants qui partent avec de moins bonnes chances dans la vie. On peut donc montrer les inégalités d'opportunité pour les générations actuelles et futures.

Et l'on observe aussi la même chose dans la santé. Ce graphique montre que les plus diplômés vivent plus longtemps que les non diplômés, c'est l'écart d'espérance de vie, à 25 ans et à 65 ans. Les écarts sont plus forts à 25 ans qu'à 65 ans.

Dans les pays de l'Est, il y a 7.5 années d'écart entre quelqu'un qui a un diplôme et celui qui n'en a pas.

Les inégalités ne sont pas unidimensionnelles. Cela ne touche pas que les revenus. Il faut regarder d'autres choses, le logement, l'environnement, la qualité de l'air, la qualité de l'eau...

À 25 ans, alors que la pénibilité n'a pas encore frappé, le milieu social défavorisé, se voit sur les diplômes des enfants et sur la santé même de la personne à 25 ans. Ce sont des choses qui se confondent, et c'est assez profond comme inégalité.

Toutes ces illustrations pour montrer que le PIB n'est pas un indicateur suffisant. Il peut croître, être le signe d'une forte croissance, mais si les bénéfices de la croissance ne sont pas redistribués on a ce genre de portrait que je viens de vous dresser.

Cette nécessité d'aller au-delà du PIB a été soulignée par plusieurs initiatives :

- La commission Stiglitz Sen Fitoussi ;
- L'Union européenne avec ses communications sur le PIB et au-delà ;
- L'agenda 20/20, le G20 s'est emparé de ces questions en disant qu'il fallait avoir une croissance équilibrée, équitable et soutenable
- Et évidemment l'agenda des Nations Unies avec des objectifs du développement durable (le Rio+20 etc...).

Force est de constater qu'il y a eu un ensemble important d'initiatives nationales. Beaucoup de consultations ont eu lieu pour savoir ce qu'il fallait prendre en compte pour aller au-delà du PIB. Des commissions parlementaires ont été créées pour s'emparer de ce sujet, des

indicateurs ont été développés. Et certaines initiatives sont allés un peu plus loin en intégrant ces indicateurs dans la définition et l'évaluation des politiques publiques.

En ce qui concerne l'OCDE.

En 2011, en plein milieu de la crise, l'OCDE fêtait son 50^e anniversaire. Elle s'est livrée à un exercice d'introspection et d'autocritique : on n'a pas fait notre travail correctement, on n'a pas su anticiper la crise et on n'a pas donné de bonnes recommandations au pays pour éviter cette crise. On voyait depuis quelque temps cette montée d'insatisfaction et cette baisse de confiance dans les institutions et le fait que les Gouvernements ne répondaient pas aux attentes des citoyens.

Après cette introspection, on a recadré la mission de l'OCDE sur le concept de « *better policies for better life* » « de meilleures politiques pour une vie meilleure ».

Qu'est-ce que cela va changer dans la façon dont on mesure la performance des pays ?

Il faut d'abord définir ce que veut dire vivre mieux, comment mesurer ces éléments de qualité de la vie.

On a développé ce concept basé sur le bien-être (well being) qui a deux aspects :

- Les conditions matérielles ;
- Les aspects de la qualité de la vie qui ne sont pas pris en compte dans les statistiques qui concernent les conditions matérielles.

Dans les conditions matérielles, on a choisi trois domaines :

- Les revenus et le patrimoine ;
- L'emploi et les salaires ;
- Le logement.

On aurait pu mettre le logement dans la qualité de la vie, mais on l'a placé dans la catégorie des conditions matérielles car quelqu'un qui n'a pas de logement aujourd'hui est hors du circuit.

Du côté qualité de la vie, on a choisi plusieurs domaines :

- La santé ;
- L'équilibre vie professionnelle / vie privée ;
- L'éducation et les compétences ;
- L'engagement civique ;
- Les liens sociaux ;
- La qualité de l'environnement ;
- La sécurité physique ;
- Le bien-être subjectif car il est important de demander aux gens ce qu'ils pensent.

Certaines activités ne sont pas prises en compte dans la PIB – le travail domestique, c'est-à-dire des femmes à la maison ; l'auto-production – font partie des conditions matérielles.

Figurent par contre dans le PIB les activités regrettables, subies. Par exemple lorsque l'on passe beaucoup de temps dans sa voiture et que l'on consomme de l'essence, ou lorsque se produit un tremblement de terre et qu'on reconstruit. Tout ceci est compté dans le PIB.

Donc on peut favoriser le bien-être aujourd'hui au détriment du bien-être de demain. On peut en effet puiser sur les ressources naturelles ; on peut ne pas suffisamment investir en donnant la priorité à l'investissement d'aujourd'hui plutôt qu'à celui de demain, qu'il s'agisse de l'investissement économique, ou dans la santé ou encore dans le capital social.

Il est important de voir que ces actifs contribuent au bien-être d'aujourd'hui mais aussi à celui de demain.

Notre cadre d'analyse, ce sont les ménages et pas le système économique, pas l'économie dans son ensemble.

On s'intéresse aussi aux performances ou aux résultats plutôt qu'aux ressources ou à la production. Bien sûr, on veut savoir combien on a dépensé dans la santé, mais ce qui est important, c'est de savoir si les gens sont en bonne santé. On peut dépenser beaucoup dans l'éducation pour une éducation de très mauvaise qualité.

Donc ce qui compte pour les gens ce n'est pas tant de savoir si le gouvernement a dépensé beaucoup. Mais de savoir si les services qu'ils obtiennent vont être de bonne qualité eu égard aux dépenses effectuées.

Il s'agit d'une approche d'efficacité, de résultat que l'on pourra mettre ensuite au regard des ressources. Des indicateurs sur les ressources on en a beaucoup, en revanche des indicateurs sur les résultats, on en a moins.

Par ailleurs, dans tous ces domaines, nous ne devons pas regarder que la moyenne. Il faut bien regarder les dispersions et les inégalités entre les différents groupes de populations, entre les riches et les pauvres ; entre les gens qui vivent à la ville et ceux qui vivent à la campagne ; entre les femmes et les hommes. Car si on met l'individu au centre alors il faut regarder au-delà de la moyenne. Et, il faut regarder suivant des axes objectifs et des axes subjectifs et s'intéresser au bien-être actuel.

Une fois cela fait, il faut définir des indicateurs pour mesurer ces 11 dimensions pour aujourd'hui et pour demain et construire un tableau de bord. Nous avons consulté les instituts statistiques des pays membres et les pays eux-mêmes, mais nous n'avons pas fait de consultations citoyennes, car nous nous occupons de 35 pays dans l'OCDE, et cela aurait été beaucoup trop long.

Donc nous avons consulté les pays eux-mêmes, et en particulier nous nous sommes renseignés sur les indicateurs dont ils disposaient déjà. On a donc établi un tableau de bord avec 25 principaux indicateurs, soit environ au moins deux par dimension. Nous souhaitons que ces indicateurs puissent être déclinés au-delà de la moyenne et que l'on puisse faire un suivi dans le temps, pour savoir si l'on fait des progrès ou non, pour observer la tendance.

On dispose aussi dans nos analyses d'indicateurs secondaires, qui ne vont pas forcément concerner tous les pays. Mais pour nous, ce qui est important c'est que les indicateurs soient comparables.

On couvre les 35 pays de l'OCDE, on les appelle les partenaires clés, les grands émergents.

Et on a réalisé un travail très profond sur la pertinence des indicateurs et la qualité des données. On souhaitait des indicateurs de résultats, qui soient simples, faciles à interpréter et utiles pour politiques publiques. On souhaitait aussi que l'on puisse les ventiler par groupe de

population, que les données soient des sources provenant des statistiques officielles, que ce soit des définitions standardisées, et que toutes ces données soient mises à jour régulièrement.

On publie ces indicateurs tous les 2 ans, on les présente sous la forme d'un panorama de « comment va la vie dans les pays de l'OCDE ? ».

On fait le focus sur certains aspects.

L'année dernière, pour l'année 2015 on a regardé 4 dimensions pour le futur. On a mis l'accent sur les notions de capital, on a fait un focus sur les enfants (il y a 2 ans on avait regardé les femmes) et le bénévolat, car cela contribue beaucoup à la qualité de la vie des gens. Et on a fait un focus régional pour voir les disparités régionales de bien-être.

Comment va la vie en 2016 ? En observant le graphique, vous avez les 11 dimensions autour du cercle, et dans chacune des dimensions, les 2 indicateurs choisis. Le cercle gris montre le pays qui fait la meilleure performance, et pour la France c'est le petit carré dans chacune des dimensions. La France se trouve dans la moyenne ou est plutôt en haut. Par exemple, dans le temps de loisirs et dans le temps vie professionnelle, la France est en haut. Elle fait assez bien aussi dans la scolarité.

Par contre, concernant le chômage de longue durée, la France n'est pas terrible.

La répartition régionale montre que dans les 11 dimensions, il y a des écarts assez forts entre les régions. L'Ile de France est la mieux classée, sauf pour le logement.

On a créé « l'indicateur du vivre mieux », qui est un outil interactif, où chaque pays est représenté par une fleur qui a 11 pétales, chacun des pétales représentant une des dimensions. La taille du pétale est proportionnelle à la performance du pays dans cette dimension.

A droite, il y un iphone qui vous permet de donner votre préférence, c'est-à-dire l'importance que vous donnez à cette dimension (de 1 à 5 étoiles). En fonction de vos choix, vous verrez le résultat et les pays qui remontent.

En tant qu'experts, nous avons décidé de ne pas pondérer, considérant que nous n'étions pas qualifiés pour énoncer les choix des différentes populations.

Le test n'est pas représentatif car il se fait sur internet et n'intègre donc pas les personnes âgées, les gens qui n'ont pas internet...

Franck Montaugé :

Avez-vous déjà interrogé les gouvernements ?

M. Durand, Directrice de la statistique à l'OCDE:

Oui, l'Autriche qui a pris les 11 dimensions et a interrogé ses ménages. En Italie, il y a eu des consultations ajustées au niveau national.

À quoi cela sert ? À fournir une information, à donner une image différente de celle du PIB.

Mais au niveau politique ? À quoi cela sert-il ?

- ⇒ L'OCDE c'est une organisation intergouvernementale qui est là pour fournir des conseils, et faire des comparaisons internationales sur les expériences de politiques publiques qui sont conduites dans les pays de l'OCDE, voir celles qui marchent et celles qui ne marchent pas.

⇒ L'OCDE publie tous les 18 mois des études économiques par pays, dans lesquelles elle procède à une évaluation de la situation du pays et fait des recommandations.

Jusqu'il y a trois ou quatre ans, les évaluations et les recommandations portaient sur la croissance, le PIB, le chômage, la dette et le déficit public.

Depuis que nous avons fait ces travaux sur le « *better life* », l'analyse est faite sur un champ élargi de domaines avec des chapitres spéciaux. On va faire le lien entre le résultat et la politique menée. Ex : on a examiné comment améliorer la santé en Chine ? On n'en a pas conclu qu'il fallait construire plus d'hôpitaux, mais que la Chine devait travailler sur son environnement et réduire les émissions de CO₂.

Nous avons mené un gros travail sur la population en Israël, les inégalités entre le peuple juif israélien, les orthodoxes et les arabes, sur la demande du Gouvernement. C'est un pays très inégalitaire.

Nous travaillons au niveau régional, et au niveau de l'Union européenne ; et puis au niveau des pays en voie de développement.

Nous disposons d'un projet sur la croissance inclusive, c'est la qualité de la croissance qui est en cause.

Nous avons un projet « nouvelles approches aux défis économiques ». Il s'agit d'une réflexion sur ce qui n'a pas marché, sur le comment revoir nos analyses pour être plus juste, et qui prend en compte la question de l'interdépendance de l'économie (le climat, les inégalités entre pays...). C'est pour changer la culture avec pour objectif le bien-être de la population.

Quand les collègues de la Direction de l'environnement parlent du changement climatique, ils ne regardent pas les 11 dimensions mais regardent ce que ça veut dire en termes de logement, d'emplois...

Nous débutons un grand projet sur la numérisation de l'économie. Qu'est-ce que cela veut dire sur la qualité du travail, la formation, le type de formation...

On s'interroge aussi sur les implications que cela a sur la gouvernance publique, c'est-à-dire sur la façon dont on prend les décisions publiques, car cela nécessite beaucoup plus d'interministériel du fait de la multitude d'objectifs.

Exemple d'expériences dans les pays de l'OCDE : Les pays n'utilisent pas les indicateurs de la même façon. La France est un cas particulier. Dans certains pays, c'est vraiment au centre de la définition de leur programme et de leur vision de leur pays au moyen terme (Slovénie et Finlande).

Il y a des pays qui voient cela comme des leviers stratégiques de l'action gouvernementale : ils se demandent où ils sont bons, ils se comparent avec les autres; ils examinent leur retard sur tel ou tel domaine, identifient les priorités d'action et décident de mettre le paquet dans la décision budgétaire.

Dans la catégorie « optique de l'évaluation des politiques publiques », il y a la France, par exemple. C'est quoi la qualité de la vie ? On vit ensemble pour quoi ? Qu'est-ce qui compte ? Il s'agit de réfléchir autour d'une table sur la base des indicateurs.

Le cas de la Slovaquie : ils développent la vision 2050, ils veulent obtenir la qualité de vie et le bien-être du citoyen, et ont défini 4 position stratégiques : une société inclusive, l'éducation, une économie avec de la valeur pour tous et une gouvernance publique efficace. Ensuite ils ont défini 20 objectifs plus précis. C'est le contexte. Ces priorités ont été co-établies avec la population. Nous, on les aide à définir des indicateurs.

La Finlande c'est assez semblable : la sécurité, renouveler la Finlande, économie soutenable et l'Europe. Ils ont 26 projets clés accompagnés d'indicateurs. Ils ont défini les temps d'intervention, les ressources budgétaires qui allaient avec et ensuite les évaluations qui seraient faites de manière annuelle dans leur agenda. On les a aidés dans la définition de leurs indicateurs (environ 40). Comme dans une stratégie d'entreprise.

Ce sont les pays les plus ambitieux, le cas A.

Pierre Duquesne, ambassadeur de France, dit avoir l'impression de revoir le PLAN sous un autre nom.

Le cas B, ce sont des choix où on ne se pose pas la question de la stratégie, de la vision, qui est considérée comme acquise. En Israël on sait ce que l'on veut. On choisit des indicateurs, on cible des priorités et on fait un planning des actions et des dépenses. Ensuite, évalue (25-30 indicateurs).

Le cas très intéressant est celui des politiques exemptées. C'est le cas *du living stand up* (niveau de vie) pas nécessairement matériel : croissance, durabilité, équité, cohésion sociale, la résilience, RSE – ex. Nouvelle-Zélande. Quand ce pays propose une réforme, on s'interroge sur l'impact sur la croissance, sur la soutenabilité, sur la réduction des risques, sur l'équité, c'est une check-list. Et donc la politique publique est exemptée ; le ministère des finances donnera son aval sur une analyse coût/bénéfice, et donc vision précise et transparente sur le bien-être dans la définition même des politiques avant de les avoir décidées. C'est eux qui sont le plus opérationnels sur le modèle.

Le cas de la France est plutôt *ex post* avec indicateurs de richesse. Mais les termes sont mauvais, car il ne s'agit pas de la richesse.

L'Italie, la Belgique et les Pays-Bas ont des approches similaires.

On aligne les objectifs, on élabore une stratégie, on identifie les moyens d'actions et les coût/bénéfice pour chacune de ces stratégies, pour le suivi et l'étude d'impact.

Quels sont les défis de ces approches ? Les méthodologies pour les évaluations d'impact ? Il faut créer des modèles robustes avec des statistiques plus fines, une fois les évaluations sur chacune des dimensions faites.

Pour autant les décideurs politiques demandent toujours si l'on peut agréger tout cela... c'était bien quand même le PIB...c'est compliqué.

C'est plus facile de faire des analyses coût/bénéfices sur la base monétaire que de démontrer le coût/bénéfices sur une approche multidimensionnelle. Ce sont des approches complexes. Il faut démontrer que les bénéfices en valent la peine. Pour que cela fonctionne, il faut une volonté politique très forte. Et pour que cela continue au cours du temps, il faut que ce soit mis dans le débat public, autrement dit, il faut qu'il y ait une systématique...On pense qu'il faut aussi un bilan régulier, aller au Parlement tous les ans, aller voir la population régulièrement, il ne faut pas que cela reste dans les arcanes.

Il faut expliquer aux gens ce que l'on fait. Il faut le développer avec d'autres objectifs : environnement, développement durable...Dans ce processus, les pays sont plus ou moins bien avancés. En Nouvelle-Zélande, ils sont plus avancés, ils font des consultations citoyennes.

Mais, peu de pays en sont à la démarche complète avec des indicateurs qui sont au-delà des indicateurs économiques. La démarche est engagée et on accompagne les pays.

Franck Montaugé :

Ce que j'avais compris avant de vous rencontrer à Futuribles, c'est l'impact considérable de l'indicateur PISA. Vous aviez dit que c'était aussi un moyen pour faire admettre des démarches comme celles-ci et de contourner l'institution. L'indicateur PISA permet d'avoir un débat national à partir d'une production statistique qui n'est pas propre au pays.

M. Durand, Directrice de la statistique à l'OCDE

PISA, c'est très intéressant. Quand l'Allemagne a pris connaissance des premiers résultats PISA, ils se sont aperçus qu'ils étaient très mauvais alors qu'ils pensaient qu'ils étaient au top sur le système éducatif. Ils n'en revenaient pas d'être aussi mauvais. Cette découverte a initié tout un processus de discussion, de remise en cause du système éducatif. Sans remettre en cause leur système de valorisation de l'enseignement professionnel, mais en remontant le niveau de l'enseignement professionnel de façon à ce qu'il y ait des résultats sur les compétences cognitives à un niveau similaire à ceux qui suivent l'enseignement général.

En Allemagne, la compétence en matière d'éducation est dévolue aux Länder, et en Saxe ils sont les meilleurs. Cela a généré beaucoup de discussions et ils sont bien plus forts maintenant.

En France, cela n'a rien généré, les indicateurs PISA ont été contestés.

On travaille beaucoup avec l'Union européenne car on a 19 pays de l'Union européenne dans l'OCDE. Mais ils n'ont pas cette démarche là sur les politiques car ils ont leur propre agenda. L'Europe est plus politique que l'OCDE, nous on conseille ; après les pays font ce qu'ils veulent, tandis qu'en Europe il y a des réglementations.