

Groupe de travail animé par Franck Montaugé

De l'usage des indicateurs de développement dans l'action publique et le débat citoyen

Audition de Philippe Frémeaux, président de l'Institut Veblen, délégué général de l'Institut pour le développement de l'information économique et sociale (IDIES) et éditorialiste au magazine économique Alternatives Économiques ; le 25 mars 2016

Franck Montaugé

Merci Monsieur Frémeaux d'avoir répondu à notre invitation. Nous poursuivons donc notre travail sur le sujet des indicateurs, dans la continuité de celui de Mme Sas qui a abouti à la loi qui porte son nom. Nous nous sommes déjà rencontrés lors de la table ronde sur ce même thème, qui a eu lieu à l'Assemblée nationale le 14 mars dernier¹.

Nous nous intéressons aujourd'hui à votre appréciation de la situation. Nous partageons les points de vue de d'Eloi Laurent et de Jacques Le Cacheux, selon lesquels l'on ne peut rester sur le premier rapport issu de la loi « Sas » et qu'il est nécessaire d'en améliorer le contenu.

Le but est de mieux utiliser des indicateurs qui nous aident à piloter les politiques publiques, voire à les redéfinir et idéalement à les évaluer en tant que parlementaire. Voilà en quelques mots notre propos. Nous sommes intéressés par votre appréciation et vos propositions pour progresser dans nos propres réflexions.

Philippe Frémeaux

Je souhaiterais commencer par un commentaire de fond sur les critiques adressées au PIB comme indicateur unique. Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux l'ont souligné, le PIB est un indicateur de flux, du flux monétaire agrégé. Il rend donc de moins en moins compte de la soutenabilité économique et du bien-être individuel et collectif.

Il existe d'autres critiques. Vous avez énoncé le fait que les catastrophes font augmenter le PIB. J'ai lu des textes d'André Gorz qui expliquaient cela il y a trente ans... Le sujet n'est pas nouveau.

D'autres éléments apparaissent aujourd'hui : il existe des progrès qui font baisser le PIB tout en améliorant le bien-être, c'est le cas de l'économie collaborative. Grâce à blablacar, trois personnes montent dans une même voiture ; cela leur permet d'accéder à la mobilité et cela

¹ Il s'agissait d'une table ronde animée par Philippe Frémeaux qui avait pour but de dresser un premier bilan ainsi que les perspectives de la loi « Sas » sur les nouveaux indicateurs de richesses ; avec les intervenants suivant **Vincent Aussilloux** (chef du département Économie-Finances de France-Stratégie), **Florence Jany-Catrice** (professeure à l'Université de Lille 1), **Philippe Le Clézio** (Conseil économique, social et environnement) et **Monique Rabin** (députée de Loire-Atlantique).

permet aussi de diminuer la quantité d'énergie nécessaire pour déplacer ces trois personnes. Cela coûte moins cher que la SNCF et les autocars. Et pourtant, cela fait baisser le PIB, tout en procurant plus de bien-être. Pour les parisiens, ce n'est peut-être pas si important que cela mais pour les provinciaux cela change beaucoup de choses.

Une récente étude de l'INSEE montre qu'il y a environ vingt-cinq millions de participations bénévoles dans des associations en France, ce qui représente l'équivalent de 1 350 000 emplois en temps plein. Cette richesse n'est pas non plus prise en compte.

Lors de la rédaction de mon rapport sur l'apport sur l'évaluation de l'apport de l'ESS à la création de richesse, remis à Benoit Hamon, ministre délégué à l'ESS et à la Consommation, j'ai souligné le fait que l'important n'était peut-être pas de savoir quelle part du PIB représentait l'ESS mais plutôt de connaître sa contribution au bien-être puisque une grande partie de ce qui est apporté par l'ESS n'est pas comptabilisé dans le PIB. Tout ce qui concerne le bénévolat, mais aussi, au-delà de l'ESS, l'entraide, les services rendus entre voisins sont des contributions non monétaires qui ne sont pas comptabilisés.

Mais, et je suis d'accord avec Eloi Laurent sur ce point, il ne faut pas essayer de créer un nouvel indicateur monétaire ou quasi-monétaire parce que cela reviendrait à monétariser la nature ou à mettre un prix sur des pratiques sociales qui relèvent du don et du contre-don. Les instruments de monétarisation partielle de la nature peuvent être parfois utiles mais essayer de tout faire entrer dans le PIB est une catastrophe parce que le PIB met tout sur un régime d'équivalence monétaire. Si l'on donne un prix à tout, la disparition d'une espèce n'est pas grave puisque l'on peut évaluer son prix et produire plus de richesses pour compenser : or, si l'on raisonne bien, une espèce non substituable a une valeur qui est soit nulle, soit infinie. Dans les deux cas, on ne peut pas la comptabiliser.

Lorsque l'on parle de dépassement du PIB, il s'agit donc d'associer à un indicateur quantitatif synthétique des indicateurs centrés sur des domaines particuliers. Ce qui oblige ceux qui choisissent ces indicateurs à expliciter leurs choix. En effet, le choix d'un indicateur plutôt que d'un autre est un choix politique, social, qui doit être débattu démocratiquement pour permettre à une société de montrer son succès et sa vraie richesse et de choisir ce qui, à ses yeux, compte vraiment. Rappelons au passage que le PIB n'est pas plus un indicateur « objectif ». Il considère que ce qui compte vraiment, ce sont les flux monétaires et ce qui peut leur être assimilé. C'est donc un indicateur tout aussi conventionnel que la comptabilisation du nombre d'oiseaux, ou de l'artificialisation des sols...

Je vais ensuite parler de la question qui me préoccupe au premier chef.

Lors de la table ronde du lundi 14 mars 2016², des critiques fortes ont été faites, notamment sur la façon dont la consultation avait été établie. Sans mésestimer la représentation parlementaire,

² Il s'agit de la table ronde organisée le 14 mars 2016 à l'initiative de Eva SAS, députée de l'Essonne, sur le bilan et les perspectives de la loi sur les nouveaux indicateurs de richesse. Participaient à cette table ronde : Vincent Aussilloux, chef du département Économie-Finances de France Stratégie ; Florence Jany-Catrice, Professeure à l'Université de Lille I ; Philippe Le Clézio, CESE ; Monique Rabin, député de Loire-Atlantique. Cette table ronde était animée par Philippe Frémeaux.

je pense qu'il serait nécessaire de faire dialoguer experts et société civile à cette réflexion, même si la société civile est un objet difficile à construire. Il faudrait faire mieux que France Stratégie, qui a été acculée par l'urgence. On peut considérer qu'il s'agit seulement d'une première étape, et qu'elle est perfectible.

Lors de la table ronde, le débat a porté sur le système statistique, qui doit être stable pour faire des comparaisons intemporelles et qui doit pouvoir régulièrement être actualisé. Je pense qu'il ne faut pas bouleverser tout ce qui a été fait l'an dernier [les NIR de la loi SAS]. On ne peut pas tout changer deux années de suite sans perdre en crédibilité. Une bonne chose serait de modifier un indicateur ou d'ouvrir un débat sur la mise en place, dans un délai de trois ans, d'un panel de nouveaux d'indicateurs. Cette réflexion devrait être faite en lien avec l'Assemblée Nationale, l'INSEE, quelques économistes (et pas seulement des économistes) et des citoyens informés.

Concernant la périodicité des publications, je pense qu'il est nécessaire que les organismes statistiques disposent des moyens de suivre certaines données essentielles, notamment dans le champ environnemental, afin de pouvoir évaluer rapidement les effets des politiques publiques. L'intérêt d'avoir des informations fréquentes sur certaines données ne tient pas seulement à leur plus ou moins grande variabilité à court terme, elle traduit aussi le degré d'importance qu'on leur donne. Par exemple, concernant le chômage, la demande sociale, des médias et des politiques pour disposer des chiffres tous les mois est très importante, alors que chacun sait que les données trimestrielles issues de l'enquête Emploi de l'Insee sont seules pertinentes.

Il y a également historiquement une demande sociale pour le PIB parce que dans l'esprit des gens, le niveau du PIB est corrélé à celui de l'emploi, emploi qui conditionne l'accès au revenu. La tendance du PIB permet de donner une indication sur les augmentations de salaires que les salariés pourraient demander à leurs employeurs. Cependant, si l'on prend des indicateurs sociaux et de bien-être, on voit que l'amélioration de la vie des gens est décorrélée du PIB, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'évolution potentielle de leurs revenus. Si la qualité de l'air à Paris s'améliore mais que cela résulte d'actions qui ont été financées via un accroissement de la fiscalité sur les entreprises, les salariés vont mieux respirer, mais ils auront moins d'augmentations !

Ainsi, une bonne partie de notre qualité de vie devient extra-monnaire et on finit par distribuer moins d'argent mais on produit d'autres choses qui permettent de produire plus de bien-être avec des coûts évités et moins d'externalités négatives. Produire moins d'externalités négatives a un coût qu'il faut financer, en investissant dans des dispositifs de production propres, par exemple.

Nous nous sommes amusés dans le rapport réalisé par l'IDIES en 2015, à créer nos propres indicateurs, ils ne valent rien en soi. J'ai par exemple imposé le nombre d'homicides volontaires comme indicateur car c'est un indicateur solide de violence. Or, et c'est une information importante, on peut observer que ce nombre a baissé de manière spectaculaire en longue période. Le risque de se faire assassiner par quelqu'un que l'on ne connaît pas est quasi nul aujourd'hui et c'est un constat intéressant par rapport à la violence sociale, alors que tout le monde parle de montée de la délinquance. Voilà une donnée dont on peut disposer tous les ans et que l'on peut publier tous les ans, sans difficulté, contrairement à d'autres. Et il est aisé de la

calculer en moins de quatre ans. Car, il y a encore beaucoup d'indicateurs qui sortent avec des années de retard. Par exemple, en 2002, le débat sur l'évaluation de l'action du gouvernement de Lionel Jospin a été en partie fondé sur des chiffres qui, au fond, évaluait plutôt l'action de la législature précédente. C'est une insulte à la démocratie car cela ne nous donne pas les moyens d'avoir un débat informé.

Il est donc très important d'avoir des données récentes qui mettent en responsabilité les politiques sur des enjeux aussi importants que les inégalités ou l'écologie. L'esprit même de la loi SAS est d'analyser les effets des mesures prises dans le cadre de l'activité législative du Parlement. **La question de la périodicité est essentielle. L'INSEE doit avoir les moyens de travailler sur ce sujet et c'est à vous, parlementaires, de leur donner ces moyens. Il faut lutter contre la hiérarchie implicite des priorités.**

Il existe en outre, y compris pour des questions complexes, des indicateurs qui permettent de voir quelle est la tendance. On peut les publier sur un rythme rapide et sans retard quitte à les rectifier plus tard.

Dans la première proposition de loi d'Eva Sas qui a été écartée, l'idée était d'insérer ces dispositions dans la LOLF, ce a été jugé trop lourd par le Premier Ministre. Il y a de nombreux indicateurs dans la LOLF qui ne sont pas réappropriés par le débat public, les parlementaires et les journalistes et qui seraient pourtant d'excellents indicateurs de bien-être.

Dans la partie « mission », on a des indicateurs qui permettent de juger l'efficacité de nos politiques, par exemple celle des politiques éducatives, et de certaines inégalités ; ces indicateurs sont essentiels. Il n'y a pas vraiment eu de débat suite au rapport du Premier Ministre sur l'application de la loi Sas, très peu de médias se sont emparés du sujet. En revanche, les médias peuvent s'approprier une question sur le taux d'accueil des enfants de moins de trois ans en maternelle qui est un indicateur essentiel si l'on veut réduire les inégalités à l'école.

Marie-Noëlle Lienemann : On ne sait pas si cela permet de progresser.

Nicole Bricq : Si parce que l'on suit des cohortes et on sait ceux qui réussissent le mieux. Les indicateurs de la LOLF sont des indicateurs purement comptables et non d'activité. Je crois que nous avons un problème structurel en France qui commence à changer qui est la culture de l'évaluation. La LOLF n'évalue pas cela, elle est purement budgétaire et de compatibilité publique. Par exemple, tout le monde parle de la loi de Finances initiale alors que la loi de règlement est ignorée de tous alors qu'elle est très importante puisqu'elle permet de voir ce qui a été fait.

Franck Montaugé : Un indicateur qui semble bien marché c'est le test PISA ; c'est un vrai indicateur d'efficacité.

Philippe Frémeaux : PISA a plein de défauts mais il est quand même assez bon et donne beaucoup d'informations.

Franck Montaügé : Peut-on considérer qu'il y a une ouverture politique envisageable pour travailler sur une évolution de la LOLF³, sans la dénaturer mais pour en faire un véritable moyen de pilotage des politiques publiques ?

Nicole Bricq : La LOLF n'a jamais été revue **mais un bilan a été fait par Alain Lambert et Didier Migaud**⁴. **Depuis personne ne s'en occupe et je pense qu'il faudrait refaire ce travail d'évaluation de la LOLF par rapport à ces objectifs. Les indicateurs sont trop nombreux et ce sont des indicateurs de performance budgétaire uniquement.**

Marie-Noëlle Lienemann : la vraie question est de savoir comment mettre en parallèle d'autres indicateurs que le budget, des indicateurs sur les inégalités par exemple. **Il faut aussi avoir des indicateurs qui évaluent si les politiques mises en œuvre vont dans le bon sens.**

Nicole Bricq : Oui, dans le « jaune budgétaire »⁵ il y a des indicateurs mais il faudrait travailler là-dessus.

Philippe Frémeaux : Effectivement, les indicateurs de la LOLF sont liés aux performances des politiques publiques financées sur le budget. **Il faudrait mener en même temps une réflexion sur la LOLF et le PLFSS, qu'il faut absolument intégrer si l'on se situe dans une logique d'indicateurs de bien-être, comme la santé. On peut avoir à la fois des indicateurs sur l'état de la société française avec des indicateurs qualitatifs et des indicateurs budgétaires de l'Etat qui ne sont pas que quantitatifs car ils sont rapportés aux résultats des missions. Il serait donc intéressant d'ouvrir le débat là-dessus pour que la loi Sas ne soit pas qu'un ajout qui ne modifie pas la logique de fond.**

Le débat sur le budget se fait sur les équilibres macroéconomiques sur lesquels est fondé le budget. **Le rapport économique et financier est centré entièrement sur la croissance et il faut y ajouter autre chose.**

Nicole Bricq : l'INSEE étudie ces indicateurs, par exemple sur les inégalités. On sait que quand il y a de la croissance, il y a une aggravation des inégalités. Tout le monde regarde cet indicateur.

Philippe Frémeaux : Le pire serait d'avoir tellement de critiques sur la loi Sas qu'elle disparaisse. **Il faut continuer sur cette loi, la faire vivre, en exigeant un rapport plus sérieux de la part des politiques et des statistiques plus récentes pour nourrir leurs travaux. Il faut ouvrir un débat pour qu'à moyen terme, disons à l'horizon de cinq ans, on réintègre cette loi dans une LOLF revisitée. Cela ne sert à rien d'avoir fait cette loi si la façon dont les politiques envisagent l'action publique ne change pas.**

³ Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

⁴ Il s'agit d'un rapport remis au gouvernement en 2006 : « la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme »

⁵ Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le projet de loi de finances annuel est accompagné d'annexes générales destinées à l'information et à l'action de contrôle du Parlement. Les « jaunes budgétaires » qui sont rédigés par les bureaux de la direction du budget proposent une vision consolidée de l'information financière de certaines politiques publiques.

Nicole Bricq : J'ai trois questions à vous poser.

Le PIB reste une référence universelle qui permet de comparer les économies. Par exemple l'Afrique anglophone est sur un rythme de croissance énorme mais l'on sait que cette croissance s'accompagne d'une forte dégradation de l'environnement et d'un accroissement des inégalités. Est-ce que les indicateurs nouveaux qui mesurent le bien être peuvent être universels ? Il est important de pouvoir toujours se comparer, notamment au niveau européen, et de renforcer par ailleurs notre outil statistique européen, Eurostat.

On sait aujourd'hui internaliser les externalités négatives, intégrer ces externalités dans le coût global, même si cela est insuffisamment fait. Est-ce que cette internalisation pourrait être une réponse au problème ?

Il existe aussi un autre indicateur, la croissance potentielle. Comment est-elle calculée ? On sait que cette croissance potentielle est très importante et qu'elle est beaucoup moins forte aujourd'hui. Comment peut-on réintégrer cette croissance potentielle dans les travaux autour des indicateurs ?

Philippe Frémeaux : Ce sont des points sur lesquels j'ai eu l'occasion de réfléchir. En vous écoutant, je vois que le combat pour les nouveaux indicateurs n'est pas encore gagné et que nous sommes tous prisonniers des anciennes représentations qui « vont de soi » à nos yeux. Vous dites que tout le monde sait ce qu'est la croissance. Par exemple, aux Etats-Unis, de nombreux travaux ont montré que le calcul de l'inflation est toujours plus difficile quand la nature des biens se modifie rapidement d'année en année. Par exemple, quand Intel et Microsoft vendent tous les deux ans un ordinateur toujours plus puissant, ils réussissent à stabiliser le prix des ordinateurs. Est-ce que l'on considère que le prix de l'ordinateur augmentent ou diminue ? On est face à des problèmes insolubles. Or, si nous ne sommes pas capables de calculer l'inflation, on ne peut calculer la croissance.

Un autre exemple est celui de la mesure de la productivité des services, largement insoluble....

Nicole Bricq : Si tout est faux alors !

Philippe Frémeaux : Il y a justement des indicateurs qui sont solides et réels, prenez par exemple le taux d'homicides volontaires. La croissance est essentielle aujourd'hui car elle est corrélée au niveau de l'emploi et le fait d'avoir un emploi est la condition essentielle pour avoir un revenu. Si vous arrivez par différentes méthodes à faire en sorte que l'emploi soit relativement dissocié du niveau d'activité économique tel qu'il est mesuré par la croissance et que l'accès au revenu soit relativement déconnecté du niveau de l'emploi, le problème se posera dans des termes radicalement différents. Dans un contexte où le retour à une croissance forte et durable n'est ni possible ni souhaitable, la question est donc de savoir comment produire plus de bien être avec un niveau d'activité stable mais dont on modifie les composantes. Certaines activités croissent et d'autres décroissent. Il faut se placer dans un débat « post-croissance » : la croissance est un concept qui a beaucoup vieilli et il faut d'autres indicateurs de bien-être.

Concernant les externalités négatives, Eloi Laurent vous a expliqué que l'on ne savait pas bien les mesurer. Aujourd'hui on peut mesurer des choses très précises mais c'est difficile de

mesurer les effets du changement climatique ou les atteintes à la biodiversité. Les calculs faits et sur lesquels on se base pour faire des investissements de compensation vont avoir un effet pédagogique et faire réfléchir les décideurs mais ils ne valent pas grand-chose dans l'absolu et ne sont pas généralisables.

La question de la croissance potentielle est un débat très différent. Pour les économistes, elle correspond au niveau de croissance atteint si l'ensemble des facteurs disponibles est employé à 100%. Il faut donc admettre qu'une partie des chômeurs est en fait inemployable par exemple. C'est un calcul qui reflète la pensée des économistes selon laquelle il existe un chômage structurel et un chômage conjoncturel. C'est quelque chose que l'on aime bien en France puisque cela nous a permis par exemple de justifier un déficit public relativement élevé tout en respectant le traité budgétaire européen de 2012. On a mis en avant le fait que l'on était dans une situation conjoncturelle avec un écart important à la croissance potentielle. Derrière cette idée, on retrouve le fait que nos dirigeants pensent encore que l'on va revenir à une croissance forte et durable, ce qui me semble ni possible, ni souhaitable.

Nicole Bricq : on a beaucoup d'éléments mais il va falloir travailler dessus. Il faut que les nouveaux indicateurs se substituent aux anciens mais il faut que les gens le demandent. Concernant les inégalités, les dernières statistiques datent de 2012, on donc a un problème de périodicité. Il faut vraiment améliorer cela. On est quand même capable de dire qu'aujourd'hui la croissance s'accompagne d'inégalités.

Philippe Frémeaux : ce que vous soulignez sont des réalités dures qui nouent le débat social. Il faut que l'on arrive à construire un récit positif sur la façon dont on peut, avec une croissance faible, produire plus de bien-être.

Nicole Bricq : Oui, vous avez raison, c'est le rôle du politique.

Philippe Frémeaux : aujourd'hui, notre obsession de créer des emplois nous fait accepter beaucoup de choses. On a une fascination pour les réformes Hartz en Allemagne alors qu'elles s'inscrivent dans un contexte de forte montée des inégalités. C'est cette montée des inégalités, le développement du temps partiel qui a permis la création de nombreux emplois. En France, on a un système favorable aux *insiders* qui interpelle notre capacité à sortir d'un régime inégalitaire avec beaucoup de chômage dans un contexte de croissance faible. On doit se poser des questions sur le temps de travail ou des questions du même type.

Nicole Bricq : C'est aussi une question de responsabilité individuelle. Le PDG de Peugeot double son salaire alors qu'il y a un an et demi, l'entreprise était en faillite et l'Etat avait dû intervenir.

Franck Montaigé : Vous appelez à la nécessité d'un nouveau paradigme pour reconstruire le contrat social, n'est-ce pas ?

Philippe Frémeaux : Je pense que notre contrat social-démocrate basé sur le modèle classique de la redistribution d'une croissance forte est fini. Il faut donc réessayer de réinventer ce contrat social dans le contexte de la mondialisation et en tenant compte de la question écologiste et du bien-être.

Philippe Frémeaux : Notre nouveau paradigme est celui de la « post-croissance », le meilleur terme que j'ai trouvé. L'argument sur la difficulté de garder notre protection sociale à cause du manque de croissance, me paraît faux. 95% de la protection sociale correspond à des revenus ou à des salaires (dans les système de soins ou le médico-social). Si l'on est dans une économie où les retraites sont indexées sur les revenus des actifs, et où les revenus des professionnels du soin sont indexés sur les revenus des actifs, il n'y a aucune raison pour que la croissance des dépenses de santé soit plus rapide, sinon ce sera pour des raisons qui tiennent à des choix sociaux.

Nicole Bricq : Ce sont des problèmes que l'on doit se poser puisque l'on vit plus longtemps.

Philippe Frémeaux : l'essentiel des coûts se trouve dans les six derniers mois de la vie et donc peu importe l'âge jusqu'auquel vous vivez.

Franck Montaüé : Merci d'être venu.

Philippe Frémeaux : C'était un plaisir.

Nicole Bricq : Une dernière question. Que pensez-vous du revenu universel ?

Philippe Frémeaux : Je me pose la question des conditions d'efficacité du revenu minimum. Cela suppose que l'on se pose la question de l'intégration de ces personnes qui toucheraient ce revenu minimum. Ce dernier pourrait même avoir un effet découraçant puisque vous pouvez choisir de vivre avec votre revenu minimum plutôt que de travailler. Il faut que cela améliore les conditions de travail et l'intégration sociale. Et la question qui se pose est de savoir si lorsque toutes les conditions d'accompagnement sont réunies, le revenu de base est toujours nécessaire ? Est-ce que l'on fait aujourd'hui tout le nécessaire pour que tous les gens susceptibles d'être bénéficiaires du revenu de base soient en position d'exprimer des choix sociaux ? J'ai donc une position réservée. Cependant, cela fait trente ans que les *insiders* comme nous pensent que ce n'est pas une bonne solution et le taux de chômage ne diminue pas.

Nicole Bricq : pour moi le travail est une valeur cardinale, un élément de socialisation, que l'on perdrait avec le revenu de base.

Franck Montaüé : Est-ce qu'aujourd'hui avec les évolutions de la pensée politique, il n'y a pas une place plus évidente pour un revenu d'existence ?

Philippe Frémeaux : Oui mais en même temps quand on distribue du revenu aux gens, on distribue du pouvoir d'achat.

Nicole Bricq : Je préfère l'idée de Terra Nova d'un Compte Personnel universel où l'on a droit à une seconde chance, sur la base du Compte personnel d'activité.