

Groupe de travail animé par Franck Montaugé, sénateur du Gers

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

Audition de Cédric AUDENIS le Mardi 26 avril 2016 ; conseiller en macroéconomie au cabinet du 1^{er} ministre

Franck Montaugé : Merci d'avoir répondu à notre invitation, vous êtes conseiller en macroéconomie auprès du Premier Ministre.

Cédric Audenis : oui et c'est moi qui au sein du cabinet ait eu la charge de rédiger le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse rendu obligatoire à la suite de la loi Sas.

Franck Montaugé :

J'ai lancé il y a quelques mois ce travail, qui s'inscrit dans le prolongement des travaux de la loi Sas. Nous avons pris connaissance, mes collègues et moi-même, du premier rapport.

Au-delà même de son contenu, se pose selon nous, la question de l'opérationnalité des indicateurs, et de leur utilisation en termes d'évaluation et de contrôle parlementaire, dans le cadre de notre activité.

Nous aimerions, Monsieur Audenis, vous entendre sur la genèse, côté gouvernemental, du rapport et puis sur les suites pouvant être envisagées, encore une fois, dans une visée très opérationnelle du pilotage des politiques publiques.

Sont présents à cette audition, Michel Delebarre, ancien ministre et sénateur du Nord ; Catherine Génisson, sénatrice du Pas-de-Calais.

Cédric Audenis :

Je commencerai par un rapide rappel de la genèse de ce travail, et de l'élaboration du rapport l'année dernière. J'aborderai ensuite les pistes d'ores et déjà identifiées pour améliorer le rapport initial.

Sur la genèse. S'il existe un pays qui, de manière constante a eu une vision beaucoup plus large que celle qui se limiterait au seul PIB, c'est bien la France. Plus que dans d'autres pays, les décideurs publics ont toujours intégré les préoccupations sociales et environnementales. En France, on maximise l'activité économique sous contrainte du respect de nos valeurs sociales et environnementales.

Le fait que se développaient ici et là dans le monde, sauf en France, des initiatives visant à produire régulièrement des indicateurs complémentaires au PIB, était devenu une anomalie.

L'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, s'y étaient mis alors que la France, pourtant en avance avec l'initiative de mettre en place en 2008 de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (SSF) et la publication en 2009 de son fameux rapport sur *la mesure des performances économiques et du progrès social*, avait pris du retard.

A titre personnel et rétrospectivement, je vois deux raisons à ce retard.

La première raison est conjoncturelle. 2009 était certes l'année de publication du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi mais c'était aussi celle de la grande crise économique qui a peut-être rendu secondaire cette question par rapport à l'urgence du traitement de la crise économique et sociale. Qu'elles soient de droite ou de gauche, les majorités qui se sont succédées au pouvoir ont sans doute eu peur qu'on leur reproche de se détourner des objectifs prioritaires qu'étaient la lutte contre le chômage et le retour de la croissance économique.

La seconde raison est la suivante : s'il y a un consensus sur le fait que le PIB est insatisfaisant et très incomplet, en revanche, il n'y a pas du tout de consensus sur les indicateurs complémentaires qu'il faudrait lui adjoindre. Le gouvernement pouvait craindre de se lancer dans cet exercice qui aurait pu déboucher sur 30 ou 40 indicateurs, ce qui n'aurait guère été satisfaisant. Si l'on veut vraiment élaborer des indicateurs complémentaires au PIB il faut en rester à un nombre limité, au risque *a contrario* de ne pas aboutir ou que cela ne serve à rien.

L'ONU est en train peu ou prou, d'essayer de mener cet exercice. Je crois qu'ils en sont à 343 indicateurs et qu'ils n'ont pas encore fini. La difficulté de ce genre d'exercice, une fois que l'on a critiqué le PIB, est de se mettre d'accord sur les indicateurs de substitution.

Dans ce contexte, le fait qu'il y ait des initiatives parlementaires est bienvenu. Cela oblige le gouvernement à se positionner. Mais on ne peut pas aller à l'encontre de ce type d'initiatives car sur le fond, tout le monde, y compris le gouvernement, y est tout à fait favorable.

Comme vous le savez le gouvernement a émis un avis favorable sur cette proposition de loi votée en avril 2015 et dont le 1^{er} rapport a été publié en octobre.

La rapidité de publication du rapport est liée au fait que France Stratégie et le CESE n'ont pas attendu que la loi soit votée pour travailler sur les indicateurs.

Vous avez également auditionné France stratégie. Le CESE et France stratégie ont d'abord mené une consultation puis une consultation citoyenne en ligne, une enquête auprès d'un échantillon de citoyens, et des ateliers citoyens. Dès le mois de juin, ils étaient donc déjà en capacité de produire des résultats. Le CESE a émis un avis avec 10 thèmes principaux et complémentaires. Cet avis nous a donné une base de travail et nous a fait gagner un temps énorme. Cela nous a évidemment facilité la tâche puisqu'on a pu partir du résultat de la consultation que l'on a amendée à la marge pour des raisons de fiabilité et de disponibilité des données. En s'appuyant sur cet avis du CESE, nous avons pu publier le rapport dès le mois d'octobre. Cela a surpris les initiateurs de la proposition de loi.

Ce rapport est en deux parties, conformément à la loi.

La première partie porte sur les 10 indicateurs¹. Elle constitue une approche très symétrique et très pédagogique : il s'agit de rappeler pourquoi ces indicateurs sont ressortis de la consultation, en quoi ils sont importants, ce qu'ils signifient et ce qu'ils recouvrent.

L'évolution de l'indicateur y est décrite en fonction de ce qui est pertinent depuis 10 ou 15 ans ; il est systématiquement comparé à la moyenne européenne, et à nos plus grands voisins. Enfin il est rappelé ce que le gouvernement fait pour améliorer cet indicateur. C'est pour cette raison qu'il est construit de manière symétrique.

¹ Les 10 indicateurs composant la première partie du rapport sont : le taux d'emploi ; l'effort de recherche ; l'endettement ; l'espérance de vie en bonne santé ; la satisfaction dans la vie ; les inégalités de revenus ; la pauvreté en conditions de vie ; les sorties précoces du système scolaire ; l'empreinte carbone ; l'artificialisation des sols.

C'est la partie normée, qui d'ailleurs *a priori* sera reproduite chaque année de la même manière.

La seconde partie porte sur l'évaluation, à travers le prisme de ces 10 indicateurs, des politiques les plus importantes menées dans l'année². Par définition, cette partie est amenée à évoluer chaque année.

Dans cette seconde partie, la subjectivité est intervenue dans les choix et l'on peut discuter de façon informelle pour vérifier si l'on a bien retenu les réformes les plus marquantes. Mais, cette partie constitue un élément un peu nouveau. Il n'y a certes aucune originalité à refaire l'effet emploi et l'effet PIB du pacte de responsabilité mais ce qui est, en revanche, nouveau c'est de s'astreindre pour chacune des 6 réformes évaluées à rappeler quels étaient les mécanismes qui affectaient chacun des indicateurs. L'estimation quantitative peut également donner des résultats non seulement intéressants mais aussi inédits, comme ce fut notamment le cas des mesures fiscales sur les inégalités et le taux de pauvreté.

Le rapport a donné lieu de nombreuses reprises médiatiques au moment de sa publication. Ensuite, comme vous le savez, les médias passent à autre chose... Un débat a eu lieu à l'Assemblée nationale avec Michel Sapin 15 jours après la sortie du rapport.

Pour que l'opinion publique s'approprié ces indicateurs, il faut qu'ils soient stables. On pourra toujours, avec trois personnes dans une salle, avoir des avis différents, et préférer des indicateurs différents par rapport à ceux qui au final ont été retenus. Pour autant, sans stabilité des indicateurs on y perdrait beaucoup en pertinence. Encore une fois, depuis 60 ans, le PIB est un indicateur qui est commenté et c'est ce qui fait sa force. Ce point est important.

Pour la suite, ce rapport sera publié chaque année, comme la loi nous y oblige.

Cette année il ne devrait pas y avoir de problème. Mais, en 2017 il y aura des élections et ce sera donc un premier test pour la pérennité de ce tableau de bord.

Dans les prochaines années, **il faut qu'il y ait plus de transparence sur les données qui sont commentées dans le rapport**. Cela correspond à une demande d'organisations et d'associations et nous l'avons programmé pour cette année ou les années à venir. Nous nous sommes engagés à ce qu'au plus tard pour le rapport de cette année, **il y ait sur le site internet du gouvernement à la fois les données en tableur Excel et les liens vers les sites sources**. Quiconque pourra donc faire sa propre analyse, se livrer à des regards croisés et vérifier. La théorie du complot existe mais là les gens pourront vérifier.

Ceci étant il faut être un expert pour collationner toutes les données, ce que l'on s'est engagé à faire.

Deuxième amélioration. Le premier rapport est un peu trop franco-français, il a été rédigé suite à la consultation réalisée par France Stratégie et le CESE. Le lecteur ne dispose pas de vision sur ce qui se passe ailleurs.

Une partie de 2 à 3 pages sera insérée où notre initiative sera comparée à ce qui se fait dans d'autres pays. Les expériences sont souvent différentes de ce que l'on a fait en France et cela permettra au lecteur de prendre connaissance de ce que font les autres pays.

² L'évaluation porte sur six politiques mises en œuvre par le gouvernement : CICE et pacte de responsabilité pour le volet entreprises ; pacte de responsabilité et solidarité pour le volet ménages et mise en place d'une prime d'activité ; plan très haut débit ; plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ; réforme du collège ; loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte.

Sur ce point, je me permets une incise : cela permet aussi de se comparer aux autres, et de mieux comprendre ce que nous même nous faisons. **Car nos indicateurs portent sur la qualité de la croissance, non sur le bien-être.** Parfois, il y a confusion. Par exemple, nous ne traitons pas de la sécurité alors que c'est une composante importante du bien-être. D'autres pays ont une vision plus extensive, mais nous, nous avons choisi de regarder d'abord la qualité de la croissance, la soutenabilité de la croissance sur les volets économique, social et environnemental. C'est déjà ambitieux, mais il y a des pays qui ont encore plus d'ambition encore et qui intègrent quasiment tout ce qu'un gouvernement pourrait chercher à améliorer.

Troisième amélioration : améliorer la disponibilité des données. Ce n'est pas facile, et ce sera un chantier de plusieurs années. Le 1^{er} rapport a été publié en octobre 2015 et 7 indicateurs ont pu être fournis sur l'année 2014, 7 sur 10 c'est bien.

Pour les **inégalités et pour l'espérance de vie en bonne santé**, on a pu fournir que sur 2013. C'est évidemment peu satisfaisant lorsque l'on publie un rapport en octobre 2015. L'on sait comment sont les médias et l'opinion publique et l'avantage du PIB est que l'on connaît les chiffres un mois après. Ne pouvoir disposer de données qu'avec un retard de 2 ans ce n'est pas satisfaisant.

En ce qui concerne les inégalités, l'INSEE a déjà fait un travail d'amélioration. Dorénavant, ils réalisent une estimation précoce par rapport aux estimations précédentes où ils attendaient de disposer de toutes les données. Manque de chance, malgré l'estimation précoce, les veilles 2015 ne seront publiées que fin novembre 2016 ; ce qui demeure trop tard pour une publication d'un rapport en octobre 2015.

C'est une amélioration insuffisante mais la date de publication du rapport n'est pas figée. **Ce serait un bon argument pour retarder la publication du rapport sachant que le débat de la loi de finances se poursuit jusqu'au mois de décembre. On pourrait alors inclure ces données importantes sur l'égalité, la pauvreté dans le rapport.**

Concernant l'espérance de vie en bonne santé, des pourparlers ont lieu avec l'INED qui a la charge de calculer cet indicateur. Des améliorations du système statistique sont en cours même si à 1 mois et demi près, ce sera insuffisant pour inclure cet indicateur d'espérance de vie en bonne santé dans le rapport. Ma conviction personnelle est qu'il n'y a aucune raison que ce soit aussi tardif car ce sont des données plus simples que celles de l'inégalité de revenus. Je ne suis pas sûr de pouvoir les inclure cette année, mais cela devrait être possible pour l'année prochaine. Il n'y a pas de problème structurel, juste des changements de comportement d'habitudes administratives. On doit être en mesure de disposer de l'espérance de vie en bonne santé N-1 au moment de la publication du rapport.

Dernière donnée, très problématique pour moi : l'empreinte carbone.

En 2015, cela ne vous a pas échappé, **on a publié l'empreinte carbone de 2012.** Evidemment, c'est incompréhensible pour l'opinion publique.

Concernant les émissions carbone, elles sont bien suivies suite aux engagements de la COP 21 : en 2015 on dispose des émissions de 2014 et il s'agit d'un indicateur suffisant au niveau global, mondial. Mais, pour observer le comportement de chaque pays, l'empreinte carbone est un meilleur indicateur car elle prend en compte toutes les émissions, y compris celles générées par les consommations importées. Une partie des bonnes performances en termes d'émission depuis 15 ans, est due au fait que nous importons de plus en plus dans notre consommation, des produits de biens manufacturés. C'est une mauvaise nouvelle économique, c'est une bonne nouvelle en termes d'émission carbone mais pas forcément une bonne nouvelle en termes d'émission carbone au niveau mondial.

Je suis en contact avec le service statistique pour obtenir des données plus récentes, mais ce sujet-là est très difficile. Il devrait être possible d'améliorer la disponibilité d'une année, mais cela resterait encore insatisfaisant.

Comme vous pouvez le constater, il existe beaucoup de pistes d'amélioration.

Une dernière piste concerne le volet évaluation.

Comme il a déjà été signalé, autant la description qualitative des mécanismes par lesquels les réformes et les mesures peuvent affecter les 10 indicateurs ont pu être faites, autant en terme quantitatif, on a pu faire du « PIB-emploi » systématiquement, on a pu faire « des inégalités » assez régulièrement, en revanche sur les émissions carbone, clairement, on ne sait pas faire.

Aujourd'hui, les modèles macro-économiques utilisés par l'administration ne distinguent pas le type d'énergie utilisée pour produire l'activité économique. Générer du PIB supplémentaire à partir du télétravail ou de l'étalement urbain, n'a pas du tout le même impact en termes d'émissions carbone, mais en macroéconomie, on ne sait pas faire la distinction. On sait seulement dire qu'un point de PIB en plus cela fait tant d'émission de CO₂ en plus. Cela est très insatisfaisant.

Franck Montaugé :

Par secteur, dans le transport, le bâtiment etc...on connaît quand même les niveaux d'émission ?

Cédric Audenis :

Oui, mais lorsque l'on évalue l'effet d'une mesure, par exemple si l'on prend le pacte de responsabilité ou le plan « Très haut débit », les modèles macroéconomiques sortent un impact sur le PIB, mais ne sortent pas un impact en terme d'émission carbone, car ils ne disposent pas des composantes sectorielles. Aujourd'hui, on n'est pas capable de tenir compte de la composante sectorielle des différentes mesures. Les services sont en train d'y travailler pour pouvoir avoir une vision plus affinée car on doit être capable de discriminer entre les différentes politiques qui ont le même impact sur le PIB. L'on devrait être capable de dire : « cette politique a tel impact sur le PIB : elle génère par exemple 3 fois moins d'émissions carbone que telle autre politique ». Or, aujourd'hui on ne sait pas le faire, qualitativement on peut le faire mais pas quantitativement.

Voilà, les types d'améliorations que nous avons en tête.

Franck Montaugé :

Au-delà de la prise de connaissance de ces indicateurs par les parlementaires, et des améliorations à y apporter, quelle place pourrait avoir le Parlement dans ce processus, notamment dans sa mission de contrôle ? On est amené régulièrement dans le cadre de la LOLF à porter des appréciations sur les politiques qui ont été menées, avec les indicateurs tels qu'ils sont présentés là, cela semble assez difficile de faire le lien entre les politiques publiques de manière détaillée et ces indicateurs.

Pourrait-on imaginer une adaptation de la LOLF à des indicateurs ou à des résultantes de ces indicateurs, pour porter une appréciation sur les politiques publiques qui sont menées, au-delà de leur consommation en crédits. ?

Cédric Audenis :

C'est en effet très difficile, on y réfléchit.

Dans la seconde partie du rapport, le fait d'évaluer systématiquement à l'aune des 10 indicateurs les principales réformes, dont celles d'ailleurs qui sont inscrites en PLF, constitue déjà une amélioration, pas forcément pour le contrôle, mais il s'agit quand même d'une amélioration de l'information des parlementaires.

Après, il y a le contrôle et l'appréciation de l'efficacité de la dépense publique, la LOLF. La Direction du budget est en train de réfléchir aux moyens pour assurer une cohérence entre ces 10 indicateurs et les performances.

Ils réfléchissent à une adaptation de la LOLF, une arborescence où les 300 indicateurs remontent.

À ce stade rien n'est engagé. **Aujourd'hui, une étude d'impact est menée sur chaque projet de loi ; on évalue souvent les effets sur le PIB et sur l'emploi, mais on n'évalue jamais les effets sur émissions carbone et sur les inégalités. A titre personnel, je pense que l'on pourrait prévoir dans les études d'impact une partie où seraient décrits les effets qualitatifs sur les indicateurs.**

Franck Montaugé :

Nous avons auditionné des personnes, des chercheurs en particulier, qui ont participé en amont à l'élaboration de la loi Sas et qui ont été très critiques –vous devez le savoir – sur l'aboutissement des travaux compte tenu des discussions, des choix d'indicateurs qui avaient été envisagés et même discutés en conférence citoyenne. Alors que la loi aurait dû être l'aboutissement d'une contribution à la réunification du débat démocratique, certains l'ont perçu *a contrario* comme une fermeture du Gouvernement sur ses propres affaires. Cela n'a pas été très bien vécu par certains. Est-ce que vous eut connaissance de ces critiques ?

Cédric Audenis :

C'est exactement ce que je vous ai rappelé en introduction. Je vous rappelais pourquoi les majorités avant 2015 ne s'étaient pas lancées dans cet exercice, qui forcément allait faire plus de mécontents que d'heureux. Vous pourriez en parler utilement avec ceux qui au CESE avaient animé ces débats et qui ont vécu des débats homériques.

Certes, c'est insatisfaisant, mais on a eu le courage d'entreprendre cette tâche et on était conscient qu'il y aurait des mécontents. Chaque chercheur a sa marotte. A un moment il faut décider, et je pense qu'on a eu raison de se lancer. On a fait le choix de rester proche de l'avis du CESE, il fallait des choix, retenir 10 indicateurs.

Certains nous expliquent que ce qui n'est pas dans les 10 indicateurs ne constitue pas une priorité pour le gouvernement. Ce n'est pas vrai ! Par exemple, le taux des diplômés de l'enseignement supérieur est très important pour le Gouvernement, mais il nous a semblé que pour juger de la stabilité de la croissance, il fallait intégrer d'une part un indicateur relatif aux

décrocheurs et d'autre part le taux d'effort en matière de R&D. Cette option était suffisante et permettait de tenir avec les 10 indicateurs.

Il n'y a pas de bonne solution. La seule solution je pense, c'est d'assurer une stabilité. Si dans 5 ou 10 ans, par-delà les majorités et les évolutions à la hausse ou la baisse les indicateurs demeurent, les gens seront convaincus qu'il ne s'agit peut-être pas de marotte personnelle.

Marielle Wargnies:

Le choix du taux d'emploi comme indicateur a été très critiqué...

Franck Montaugé :

Considéré que quelqu'un est employé à partir d'une heure par semaine d'activité, cela questionne. Et la tranche d'âge 15-64 ?

Cédric Audenis :

C'est comme pour le chômage, ce sont les normes internationales. Effectivement, c'est le taux d'emploi de la stratégie européenne Europe 2020.

Votre remarque me permet de souligner que pour ne pas multiplier les indicateurs que le Gouvernement devrait s'astreindre à suivre, on a choisi de s'inscrire le plus possible dans la stratégie européenne.

Evidemment chaque indicateur peut être critiqué dans l'absolu. Le débat se focalise beaucoup sur le taux de chômage, alors qu'il n'y a pas besoin d'indicateurs de richesse pour qu'on s'intéresse à lui. Selon tous les économistes, le taux d'emploi apparaît plus intéressant que le taux de chômage, car il suffit que quelqu'un s'arrête de chercher ou soit indisponible pour qu'il ne soit plus compté dans le taux de chômage. C'est pourtant quand même un échec. La prise en compte du taux d'emploi permet de corriger de cela. **Par contre vous avez raison, il ne permet pas de porter une appréciation sur la qualité de l'emploi. Il faudrait un indicateur en plus.**

Marielle Wargnies:

C'est un peu l'idée de pouvoir comparer les indicateurs au niveau européen qui a déterminé les choix en priorité ?

Cédric Audenis : Les critères de choix que l'on s'était fixé étaient les suivants :

- la disponibilité des données.

Donc par exemple on a retenu le taux de pauvreté en condition de vie, car il est disponible 1 an après, alors que le taux de pauvreté monétaire est disponible 2 ans après. Donc il y a autant d'économistes ou de commentateurs qui estiment que l'indicateur monétaire c'est mieux, mais nous on a choisi la pauvreté en condition de vie parce qu'il est disponible 1 an après.

- La fiabilité.

Cela ne sert à rien de prendre des données qui sont intellectuellement très satisfaisantes mais pas fiables. Le CESE avait proposé le patrimoine productif, mais on ne sait pas le mesurer.

- La comparabilité européenne

Disposer d'un indicateur que l'on ne peut comparer avec ceux de nos partenaires européens est inutile.

Ce sont les 3 critères les plus importants. Je mets un peu en-dessous la cohérence avec la stratégie Europe 2020.

Et le tout, sous contraintes de rester le plus proche possible des indicateurs du CESE.

Franck Montaugé :

Les améliorations que vous avez évoquées sont avant tout techniques, mais à ce stade que peut faire le Parlement en terme d'amélioration du processus ? Pour vous, la batterie d'indicateurs n'est pas vraiment amenée à bouger. En même temps, le dispositif n'est pas à l'abri d'un changement de Gouvernement qui pourrait avoir une vision des choses différente. Je vous pose la question par rapport au groupe de travail que j'ai constitué.

Cédric Audenis :

Cette année on a fait un débat à l'Assemblée nationale, pas au Sénat... je ne sais pas pourquoi.

Ce rapport a été voulu par les parlementaires et peut permettre d'améliorer l'information des parlementaires à la fois sur la situation réelle de la France, la stabilité et la croissance ainsi que sur l'impact des principales mesures qu'il a été amené à voter pendant l'année.

Cette amélioration de l'information sera encore accrue s'il n'y a pas que le rapport du gouvernement. Dans l'édito que le Premier Ministre avait signé, il appelait le CESE à s'en emparer chaque année de manière complémentaire au rapport du gouvernement, il souhaitait que la société civile fasse aussi sa propre analyse. Ce serait intéressant pour les parlementaires.

Ce que peuvent faire les parlementaires de façon active, c'est le choix des réformes à évaluer. Ils devraient saisir le Gouvernement pour suggérer les réformes qu'ils souhaiteraient voir évaluer dans le rapport.

Propositions

⇒ **Accroître la transparence sur les données qui sont commentées dans le rapport.**

Les données en tableur Excel et les liens vers les sites sources devraient figurer dès cette année sur le site internet du gouvernement.

⇒ **Intégrer dans le rapport les initiatives relatives aux nouveaux indicateurs qui sont menées par d'autres pays afin de pouvoir comparer les différentes expériences dans ce domaine ; cette proposition devrait se concrétiser dès le prochain rapport.**

- ⇒ **Améliorer la disponibilité des données. En matière d'inégalités et d'espérance de vie en bonne santé des améliorations pourraient être apportées dès le prochain rapport. Ce sera beaucoup plus difficile en ce qui concerne l'empreinte carbone dont les données sectorielles sont inexistantes.**

- ⇒ **Intégrer dans les études d'impacts des projets de loi les effets sur les nouveaux indicateurs (effets des dispositions du projet de loi sur les inégalités, sur les émissions carbone, etc.).**

- ⇒ **Compléter certains des indicateurs par un indicateur plus qualitatif. Par exemple le seul taux d'emploi ne nous permet pas de disposer d'informations sur la nature et la qualité de l'emploi. Il pourrait être complété par indicateur comblant ces lacunes.**

- ⇒ **Les parlementaires devraient pouvoir intervenir en amont sur les choix des politiques et des réformes devant faire l'objet d'une évaluation dans le rapport.**