

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, Chef Statisticienne et Directrice de la statistique à l'OCDE ;
Romina BOARINI, responsable du projet sur la mesure du bien-être à l'OCDE

23 novembre 2016

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

Le bien-être, ou « well-being » en anglais se définit comme l'ensemble des éléments qui contribuent à la qualité de la vie des citoyens.

À l'OCDE, nous considérons qu'il est nécessaire d'aller au-delà du PIB pour appréhender la performance d'un pays et de rendre compte du bien-être des citoyens au-delà des seuls aspects économiques. C'est dans cette problématique que s'inscrit l'OCDE aujourd'hui lorsqu'elle adresse des conseils de politiques publiques aux gouvernements des pays membres.

Le PIB n'est pas un bon indicateur de la situation des ménages, car la croissance économique peut-être élevée sans que pour autant tous les ménages en profitent et par ailleurs beaucoup de choses qui comptent dans la vie des gens ne sont pas comptabilisées dans le PIB.

Par exemple, contrairement à ce que l'on croit parfois, les inégalités de revenus ont commencé à croître dès le milieu des années 1980 dans les pays de l'OCDE, bien avant la crise financière de 2007. Le revenu des personnes les plus riches s'est accru plus vite que celui des plus pauvres et celui de la classe moyenne a stagné.

Dans ce contexte, l'OCDE a lancé en 2011, l'Initiative « du vivre mieux » et nous avons développé un ensemble d'indicateurs pour mesurer le bien-être des individus, des ménages et le progrès social et sociétal dans les 35 pays membres de l'Organisation. Mais la question est de savoir si et comment ces indicateurs sont utilisés dans le pilotage des politiques publiques, à la fois en interne à l'OCDE comme cadre d'analyse sous-jacent aux recommandations que nous faisons aux pays membres, mais aussi dans les pays de l'OCDE eux-mêmes.

Franck Montaugé :

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

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

Il montre deux choses : le revenu des ménages les plus riches a cru rapidement, tandis que le revenu des ménages les plus pauvres, quant à lui, a décru ou stagné, et donc l'écart entre riches et pauvres s'est creusé. Le PIB ne montre rien de ces évolutions.

En effet, conceptuellement, le PIB mesure la production de biens et services sur le territoire national pendant une période donnée. Le revenu qui est tiré de cette production est reparti sous forme de salaires et de rémunération du capital : c'est ce qu'on appelle communément le partage de la valeur ajoutée entre le travail et capital. Au cours des dernières années, on a observé d'une part au niveau agrégé, une baisse tendancielle de la part des revenus du travail dans la valeur ajoutée, au profit des revenus du capital, et, d'autre part, au niveau plus micro, une répartition inégalitaire de ces revenus entre les ménages. Donc pour résumer, on observe en effet un creusement des inégalités de revenus. Et, le PIB n'est pas l'indicateur pertinent pour appréhender ces inégalités, et donc les conditions de vie matérielle des ménages.

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

Il y a d'autres types d'inégalités qu'il est important d'analyser car les différentes inégalités ont tendance à se cumuler. Il est donc très important pour les politiques publiques d'identifier quels sont les groupes de population les plus défavorisés.

En ce qui concerne par exemple, les inégalités en matière d'éducation, les résultats de l'enquête PISA conduite par l'OCDE sur les compétences des enfants à l'âge de 15 ans montrent que les compétences cognitives des élèves dépendent fortement du milieu socio-économique des parents. Ces inégalités sont particulièrement fortes en France. En d'autres termes, il y a transmission des inégalités de parents à enfants ; ceux venant d'un milieu socio-économique défavorisé partent avec de moins bonnes chances dans la vie.

Si on prend maintenant l'exemple de la santé, on observe aussi les mêmes évolutions. Ce graphique montre qu'il y a des écarts d'espérance de vie à 25 ans et à 65 ans très importants entre les personnes les plus diplômées et celles qui sont moins. Cet écart est de 7.5 ans en moyenne à 25 ans en Europe

C'est dans les pays d'Europe de l'est (République tchèque, République slovaque, Hongrie, etc.) qu'il est le plus élevé. Par exemple, en Hongrie, un homme de 25 ans diplômé de l'enseignement supérieur peut espérer vivre 14 ans de plus qu'un homme de 25 ans sans diplôme. Outre l'éducation et la santé, les inégalités concernent aussi d'autres aspects important pour le bien-être des gens, comme le logement, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les relations sociales, l'équilibre travail-vie familiale, etc.

Tous ces exemples montrent les limites du PIB pour appréhender la qualité de la vie des gens et le progrès des sociétés. La croissance économique doit donc être considérée comme un moyen et non comme une fin en soi. Pour améliorer le bien-être individuel et collectif, il faut s'intéresser aux conditions matérielles et non-matérielles et s'assurer que les bénéfices de la croissance soient redistribués équitablement, à la fois en termes matériels et non-matériels.

Cette nécessité d'aller au-delà du PIB a été soulignée dans plusieurs initiatives importantes au niveau international:

- La Commission Stiglitz Sen Fitoussi ;
- L'Union européenne avec ses communications sur le PIB et au-delà ;
- L'agenda 20/20 du G20 qui promeut une croissance équilibrée, équitable et soutenable
- Et bien entendu, l'agenda 2030 des Nations Unies avec ses 17 objectifs du développement durable.

Il y a également eu un ensemble important d'initiatives nationales. Des pays ont conduit de consultations pour interroger les populations sur les domaines à prendre en compte pour aller au-delà du PIB. Des commissions parlementaires ont été créées, des indicateurs ont été développés. Et certains pays sont allés encore plus loin en intégrant ces indicateurs dans la définition et l'évaluation des politiques publiques.

Et en ce qui concerne l'OCDE ?

En 2011, en plein milieu de la crise, l'OCDE fêtait son 50ème anniversaire. Elle s'est livrée à cette occasion à un exercice d'introspection et d'autocritique : aurait-on pu anticiper la crise de 2007? ; a-t-on donné de bons conseils aux pays membres pour l'éviter ? doit-on changer nos modèles et outils d'analyse ? En particulier, on observait et analysait depuis

quelque temps déjà la montée des inégalités, la baisse de confiance dans les institutions et le fait que les gouvernements ne répondaient pas aux attentes des citoyens.

À la suite de ce travail, la mission de l'OCDE a été redéfinie, avec pour motto « *better policies for better lives* »: « de meilleures politiques pour une vie meilleure ».

Et avec pour implication, le besoin de changer la façon dont on mesure et évalue la performance des pays, et donc de se doter d'un nouveau GPS qui ne soit plus seulement centré sur le PIB.

Le cadre conceptuel de l'OCDE

Nous avons donc défini un nouveau cadre conceptuel du bien-être, comportant deux grands axes :

- Les conditions de vie matérielles ;
- Les aspects non-matériels de la qualité de la vie

Sous l'axe des conditions matérielles, on a retenu trois grands domaines :

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

Les aspects non-matériels de la qualité de la vie incluent quant à eux huit domaines principaux :

- 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.

On voit que les conditions matérielles appréhendées sous l'angle du bien-être ne coïncident pas nécessairement avec le champ couvert par le PIB. En particulier, certaines activités comme la production de services par les ménages pour leur propre usage, tels la garde et les soins portés aux enfants ou aux personnes âgées à la maison (souvent par les femmes) ne sont pas prises en compte dans la PIB alors qu'ils contribuent directement au bien-être matériel des ménages.

A contrario, figurent dans le PIB des activités « regrettables » ou subies, comme par exemple la consommation d'essence en raison du temps passé dans sa voiture pour commuter de son lieu de résidence à son lieu de travail, qui la plupart du temps n'est pas source de bien-être matériel pour les individus.

Le cadre conceptuel de l'OCDE prend également en compte la notion de soutenabilité. C'est en effet un aspect essentiel car on peut avoir des politiques publiques qui favorisent le bien-

être d'aujourd'hui au détriment du bien-être de demain. On peut par exemple satisfaire des besoins matériels immédiats en puisant dans les ressources naturelles, ou en s'endettant au détriment des générations futures. Il est donc important de s'intéresser aux stocks d'actifs qui contribuent à préserver le bien-être futur. Ces actifs incluent le capital économique, le capital naturel, le capital humain et le capital social.

Quelles sont les autres caractéristiques du cadre conceptuel de l'OCDE ?

- les unités d'analyse sont les individus et les ménages, pas l'économie dans son ensemble.
- l'accent est mis sur les résultats, pas sur les ressources ou la production. Ainsi ce qui compte ce ne sont pas tant les montants de dépenses publiques de santé ou d'éducation que de savoir si les gens sont en bonne santé et si les performances en matière d'éducation sont bonnes.
- pour les 11 domaines de bien-être (matériels et non-matériels), on s'intéresse aux inégalités entre les différents groupes de la population ; par exemple, entre les riches et les pauvres ; entre les gens qui vivent à la ville et ceux qui vivent en zone rurale; entre les femmes et les hommes, entre les natifs et les immigrés, etc. Car si on met l'individu au centre de l'analyse, alors il faut nécessairement aller au-delà de la moyenne.
- enfin, on s'intéresse à la fois aux aspects objectifs et subjectifs du bien-être.

Une fois défini ce cadre conceptuel, nous nous sommes attelés à trouver des indicateurs pertinents pour mesurer le bien-être dans ses 11 dimensions, et sa soutenabilité.

Le choix des indicateurs a été effectué en collaboration étroite avec les instituts statistiques des pays membres de l'OCDE afin de s'assurer de leur validité, de leur comparabilité et de leur qualité. Nous avons ainsi élaboré un tableau de bord comprenant 25 indicateurs principaux, soit environ deux par dimension, ainsi qu'un certain nombre d'indicateurs complémentaires.

Ces indicateurs couvrent les 35 pays de l'OCDE et quelques grands émergents .Le tableau de bord final représente le fruit d'un travail intense pour s'assurer que les indicateurs retenus soient non seulement pertinents et de grande qualité mais aussi qu'ils soient faciles à interpréter et utiles pour politiques publiques ; qu'ils puissent être désagrégés par groupe de population ; qu'ils soient standardisés, et qu'ils puissent être mis à jour régulièrement.

L'OCDE publie désormais ces indicateurs tous les deux ans, sous la forme d'un panorama de « Comment va la vie dans les pays de l'OCDE ? ».

En outre, le rapport présente également des analyses détaillées de certains sujets spécifiques.

L'année dernière, en 2015, nous avons ainsi fait un focus sur le bien-être des enfants (il y a 2 ans, ce focus avait porté sur les des différences de bien-être entre les femmes et les hommes) ; sur le rôle du bénévolat ; et sur les disparités régionales de bien-être.

Comment va la vie en France en 2016 ?

Ce graphique montre les 11 dimensions autour du cercle extérieur, et pour chacune d'elles, les 2 ou 3 indicateurs pertinents retenus. Le cercle gris se réfère au pays avec la meilleure performance *en moyenne* dans chacune des dimensions, la France étant indiquée par le petit

carré. On observe que la France se trouve de manière générale dans la moyenne ou au-dessus de la moyenne. Par exemple, la France affiche une performance au-dessus de la moyenne en ce qui concerne l'équilibre vie familiale-vie professionnelle. Elle obtient également d'assez bons résultats en matière d'éducation, En revanche, en raison d'un chômage de longue durée élevé, la performance de la France est nettement en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE dans le domaine de l'emploi. En outre, il y a des différences assez marquées entre les régions. L'Ile de France est la mieux région classée dans la plupart des dimensions, sauf le logement.

En complément du rapport « Comment va la vie », l'OCDE a développé « l'indicateur du vivre mieux ». Il s'agit d'un outil internet interactif, où chaque pays est représenté par une fleur qui a 11 pétales ; chacun des pétales représentant l'une des dimensions. La taille du pétale est proportionnelle à la performance du pays dans cette dimension.

À droite de l'image, il y a une sorte d'iphone qui vous permet d'indiquer l'importance relative que vous portez à chaque dimension (de 1 à 5 étoiles). En fonction de vos préférences, vous pourrez ainsi voir le pays qui correspond à votre idéal de bien-être... et où vous devriez donc déménager ! Nous avons délibérément décidé de ne pas pondérer les différentes dimensions pour calculer un indice de bien-être agrégé (qui aurait pu remplacer le PIB), considérant que nous ne devons pas nous substituer aux choix des individus et des populations. L'Indice du vivre mieux permet aux personnes d'effectuer elles-mêmes cette pondération, en fonction de leurs propres choix ou de ceux de la société dans laquelle elles vivent.

Franck Montaugé :

Avez-vous déjà interrogé les gouvernements ?

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

Oui, nous avons travaillé sur ce sujet des préférences avec certains pays membres. L'Autriche a conduit une enquête à ce sujet auprès des ménages à partir des 11 dimensions du cadre de l'OCDE, et a ensuite calculé un indice agrégé du bien-être à partir de la moyenne des préférences exprimées. En Italie, en Allemagne, au Royaume-Uni, et dans d'autres pays, les gouvernements ont conduit des consultations nationales auprès de la population.

L'objectif principal de ces consultations est de déterminer ce qui compte dans la vie pour les gens, bien au-delà du PIB.

Mais cette information est-elle utilisée pour informer les politiques publiques ?

i) à l'OCDE :

L'OCDE est une organisation intergouvernementale qui fournit des conseils de politique publiques aux gouvernements des pays membres, sur la base d'un corpus de recherche, et de comparaisons internationales sur les expériences conduites dans les pays de l'OCDE, celles qui marchent et celles qui ne marchent pas.

Tous les 18 mois, l'OCDE publie des études économiques par pays, et tous les ans un rapport intitulé Objectif Croissance dans lesquels elle procède à une évaluation de la situation du pays et fait des préconisations sur les actions prioritaires de l'action publique.

Dans le passé, ces évaluations et préconisations portaient presque exclusivement sur la croissance du PIB. Depuis, les travaux sur la mesure du bien-être ont permis d'élargir le champ de l'analyse à d'autres domaines de la qualité de la vie.

A la demande du gouvernement israélien, nous avons produit un rapport sur le bien-être dans ce pays, avec l'accent mis sur le logement, et les inégalités dans les onze dimensions entre les différents groupes de population, notamment les juifs orthodoxes et les arabes israéliens.

Nous travaillons également avec l'Union européenne sur le bien-être au niveau des régions ; ainsi qu'avec un certain nombre de pays en développement.

L'OCDE a aussi lancé un projet sur la Croissance Inclusive, qui met l'accent sur la qualité de la croissance.

Toutes ces initiatives s'inscrivent plus largement dans les « nouvelles approches aux défis économiques » que l'OCDE s'efforce de développer. Il s'agit d'une réflexion sur ce qui n'a pas marché avant et pendant la crise, sur le besoin de développer de nouvelles analyses et de nouveaux outils pour mieux prendre en compte la question de l'interdépendance de l'économie, de l'environnement et du social. Ces nouvelles approches ont pour but de changer la culture de l'Organisation pour que l'objectif du bien-être de la population soit au cœur de ses travaux.

Par exemple, quand mes collègues de la Direction de l'environnement analysent les politiques pour faire face au changement climatique, ils ne regardent pas que les politiques environnementales, mais également leurs interactions et conséquences pour l'économie, l'emploi, le logement, la santé, etc.

Il en va de même pour le grand projet que nous venons de lancer sur la numérisation de l'économie. Ce projet étudiera les implications de la numérisation sur le bien-être : la qualité du travail, la formation, la santé, la sécurité, etc., et pas seulement sur l'économie.

On s'interroge aussi sur les implications d'une telle approche pour la gouvernance publique, c'est-à-dire sur la façon dont sont prises les décisions, avec un besoin accru de transversalité et d'interministériel du fait de la multitude d'objectifs.

ii) Exemple d'expériences dans les pays de l'OCDE :

Les pays de l'OCDE utilisent les indicateurs de bien-être de façon variée. En France, la loi Sas constitue une avancée importante, avec l'introduction des 10 nouveaux indicateurs de richesse dans le processus budgétaire. Même si pour l'instant sa mise en œuvre et ses effets apparaissent plutôt limités.

Dans d'autres pays, le bien-être et ses indicateurs associés sont vraiment au centre de leur vision et programme de moyen terme (Slovénie et Finlande).

La Slovénie est en train de développer sa vision 2050 avec au cœur de la stratégie l'amélioration de la qualité de vie et le bien-être des citoyens. Cette stratégie se décline en 4 axes (: société inclusive, éducation et compétences, économie génératrice de valeur pour tous et gouvernance publique efficace) et 20 objectifs plus détaillés, mesurés avec des nouveaux indicateurs de bien-être qui permettront de définir et d'évaluer les politiques publiques. La vision à moyen et long terme et ses grands axes stratégiques ont été établies suite à une série de consultations avec la population. L'OCDE accompagne et conseille la Slovénie, y compris sur le choix des indicateurs dans cette démarche ambitieuse.

La Finlande a adopté une démarche assez semblable, qui a abouti à 26 projets clés accompagnés d'environ 40 indicateurs. Le gouvernement a défini les temps d'intervention, les ressources budgétaires et les évaluations qui seront faites annuellement. Sur la base de ces

nouveaux indicateurs que l'OCDE a contribué à définir. D'autres pays utilisent ces nouveaux indicateurs de bien-être comme des leviers stratégiques de l'action gouvernementale: ils analysent leurs forces et leurs faiblesses en matière de bien-être, basées sur les comparaisons internationales pour déterminer leurs priorités.

Un exemple très intéressant est celui du Living Standards Framework de la Nouvelle-Zélande, où l'impact des politiques publiques est jugé à l'aune de cinq piliers : la croissance économique, la durabilité, l'équité, la cohésion sociale, et la résilience. Des indicateurs de bien-être sont utilisés pour effectuer en amont une analyse coûts/bénéfices de chaque nouvelle réforme sur l'ensemble des éléments du Framework.

L'Italie, la Belgique et les Pays-Bas ont des approches similaires : on aligne les objectifs, on élabore des stratégies, on identifie les moyens d'actions et les coûts/bénéfices pour chacune de ces stratégies, on utilise de nouveaux indicateurs de bien-être pour le suivi et l'étude d'impact.

Quelles leçons tirer de ces expériences ?

Ces approches présentent des défis de mise en œuvre. Elles sont par nature complexes, exigent de nouveaux modèles, de nouveaux indicateurs, Il est en effet plus facile d'effectuer des analyses coûts/bénéfices sur seule la base économique monétaire que sur une base multidimensionnelle. Il faut encore démontrer que les bénéfices en valent la peine. Pour que cela fonctionne, il faut une volonté politique très forte et que cette approche soit mise dans le débat public, Il faut effectuer un bilan régulier, aller devant le parlement tous les ans, faire de la pédagogie, éviter de rester dans le technique. L'OCDE accompagne les pays qui s'engagent dans une telle démarche.

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

En effet, PISA constitue un exemple très intéressant. Quand l'Allemagne a pris connaissance des premiers résultats PISA, ils se sont aperçu que leurs résultats étaient plus mauvais qu'ils le pensaient, en comparaison internationale. Cette découverte a initié tout un processus de discussion, de réforme du système éducatif allemand, sans toutefois remettre en cause leur système de valorisation de l'enseignement professionnel. En Allemagne, la compétence en matière d'éducation est dévolue aux Länder et les différences régionales ont suscité beaucoup de discussions sur les politiques en mettre en œuvre dans les différents Länder et au niveau national. On voit ainsi l'influence que de nouveaux indicateurs peuvent avoir sur la réorientation des politiques publiques. Les indicateurs PISA n'ont pas eu le même impact en France.