

Alterindicateurs

Indicateurs du bien-être, une mise en œuvre tronquée

en 2009, la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a remis à Nicolas Sarkozy un « *Rapport [...] sur la mesure des performances économiques et du progrès social* »¹.

Ce document propose une série de recommandations concernant la mesure du bien-être, insistant sur la nécessité, pour améliorer la mesure de la performance économique, de tenir compte des services collectifs qui contribuent au bien-être des citoyens. Pour ce faire, la comptabilité nationale devrait se « décentrer » de la production économique (du PIB) pour mettre davantage l'accent sur la mesure du bien-être dans sa multidimensionnalité. Le rapport souligne aussi la nécessité d'élaborer des indicateurs à même de mesurer l'évolution de différents stocks (ressources naturelles, capital humain, social, physique) pour permettre aux générations futures d'accéder à un niveau de bien-être au moins équivalent au nôtre. Les auteurs de ce rapport souhaitent apporter de nouveaux outils pour rendre compte de la réalité socio-économique, et par là même, transformer la perception de nos sociétés. Ces préconisations semblent

THOMAS VENET,
étudiant, Master 2 de sociologie,
université de Picardie, Amiens.

d'autant plus urgentes dans le contexte de crise économique et sociale, et face à l'imminence d'une crise environnementale majeure.

En décembre 2010, le Conseil d'Analyse Économique² (CAE) et le Conseil Allemand des Experts en Économie (CAEE)³, ont publié un rapport en réponse à une demande commune de la Chancelière allemande, Angela Merkel, et du Président de la République française, Nicolas Sarkozy. Ce texte, intitulé *Évaluer la performance économique, le bien-être et la soutenabilité*⁴ se veut une

1. Ce document est téléchargeable à l'adresse suivante : http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf

2. Le CAE est un organisme de conseil en politique économique placé auprès du Premier ministre. Il se compose d'une trentaine d'économistes et de six représentants des administrations économiques et sociales (Insee, Centre d'Analyse Stratégique, Dares, Drees, Conseil d'analyse de la société et Trésor public).

3. Le CAEE (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*) conseille les autorités allemandes sur les questions économiques. Plus restreint que le CAE, il se compose de cinq membres proposés par le gouvernement fédéral et nommés par le président de la République.

4. Ce rapport est téléchargeable sur le site du CAE : <http://www.cae.gouv.fr/spip.php?breve22>

suite du rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, sur lequel il s'appuie largement. En visant la production périodique d'indicateurs capables d'améliorer le suivi des performances économiques, d'évaluer la qualité de vie et de concevoir un système d'alerte à même d'avertir lorsque le mode de vie devient insoutenable, il est présenté comme un « guide pragmatique ». L'objectif est de fournir un tableau de bord regroupant des indicateurs fiables, en nombre suffisamment restreint pour assurer une lecture aisée, susceptible d'aider les décideurs à faire face à différents « défis » et constats, étant entendu que les crises économiques font partie de la réalité et de l'histoire de l'économie de marché. Il est donc important d'utiliser des outils capables d'anticiper ces événements avant que la récession ne s'installe. De plus, les crises propagent l'idée que la vie ne peut pas (et ne doit pas) se résumer au bien-être matériel et risquent de disqualifier le système marchand. D'où l'urgence de rendre ce système durable. Faut-il encore poursuivre la croissance du PIB ? L'accroissement de la production est-elle encore un objectif valable ? Sans hésiter, le CAE et le CAEE répondent par l'affirmative car « *la croissance économique est indispensable à la baisse du chômage, à l'amélioration du bien-être, aux conditions favorisant le processus de rattrapage des économies en développement, et au règlement des différends relatifs au partage des fruits de la prospérité.* » (p. 11). En reprenant les critiques faites par la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, les experts du CAE et du CAEE admettent que le PIB est un indicateur à utiliser avec précaution, mais qu'il s'agit d'un outil indispensable qu'il faut améliorer. Si « *la performance économique est la source suprême du bien-être matériel* »

(p.19), cette croissance devra à l'avenir être « *intelligente* » et ne pas dégrader le bien-être.

Performance économique et bien-être matériel

Pour mesurer la performance économique et le bien-être matériel, le PIB est un indicateur fiable, publié régulièrement, et inspirant de nombreuses politiques. Mais il reste assez imparfait. Il ne tient pas compte des biens et services non marchands, ou issus des économies souterraines, il utilise des « *estimations fragiles* » pour évaluer l'activité des administrations et il néglige les coûts environnementaux. Pour « *faire du PIB un meilleur indicateur de performance économique* », le CAE et le CGEE veulent affiner la mesure des services non marchands produits par les administrations publiques, notamment en ce qui concerne la santé et l'éducation qui affectent très directement le bien-être. Il s'agit alors, d'une part, de mesurer la quantité de services produits par la méthode dite des *outputs* et la productivité des administrations⁵, tout en tenant compte des amortissements du capital fixe, et, d'autre part, d'harmoniser les pratiques à l'échelle internationale, dans le but de les rendre comparables.

Pour affiner encore la mesure du bien-être matériel et de la performance économique, le CAE et le CGEE proposent de décomposer le PIB par habitant, pour « *ajuster les chiffres du PIB en fonction de*

5. « *La méthode des outputs, même sans les effets qualité (qui consiste en une description détaillée de la production d'un service) est plus appropriée que celle des inputs pour mesurer les volumes de services dans l'éducation et la santé. Elle améliorerait considérablement le calcul du PIB.* » (p. 60).

la taille des économies étudiées » et par heure de travail, afin de pouvoir « inclure une mesure de la productivité en tant que source majeure de performance économique » (p.67).

Suivant les recommandations de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, ils suggèrent de compléter la mesure du bien-être matériel à l'aide d'autres indicateurs portant sur le revenu, la consommation et la richesse, ainsi que sur les inégalités. Ils ajoutent à leur tableau de bord le Revenu national brut et la Consommation totale par habitant, (y compris les consommations liées aux administrations publiques). De plus, le « processus de production » engendre différents niveaux de bien-être matériel, et il est important de mettre en place des outils capables de contrôler en temps réel les déséquilibres sociaux, afin de prévenir de possibles conflits. Les inégalités de richesses matérielles peuvent également annoncer une dégradation de la disponibilité future des biens et services. L'une des leçons que le CAE et le CAEE semblent d'ailleurs tirer de la crise économique et financière actuelle est que de forts taux de croissance peuvent reposer sur une augmentation de l'endettement difficilement tenable au vu des revenus et des richesses. Le tableau de bord doit donc compter un indicateur capable de rendre compte de la répartition des richesses, il s'agira du rapport interquintile dans la distribution des revenus⁶.

Les économistes accordent également de l'importance au travail, non pas uniquement en tant qu'activité productive, mais comme une situation à laquelle la plupart des individus aspirent. « L'emploi

et le chômage occupent ainsi une position quelque peu hybride entre éléments de la performance économique et facettes du bien-être matériel » (p.68), et méritent d'être mentionnés dans le tableau de bord. Le taux de chômage n'étant pas satisfaisant compte tenu de la diversité des modes de calcul qui varient entre les pays, nuisant à la comparabilité, c'est la probabilité d'emploi des individus en âge de travailler (de 15 à 64 ans) qui est privilégiée.

Qualité de vie

La qualité de vie ne pouvant se résumer à sa dimension matérielle, la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a mis en avant huit grands domaines (bien-être matériel inclus) qui sont repris par le CAE et le CAEE. La performance économique et le volet matériel ayant été traités auparavant, il reste sept dimensions à explorer, chacune fera l'objet d'un indicateur dans le tableau de bord :

La santé : elle est fondamentale dans le bien-être car un mauvais état sanitaire influe en négatif sur l'ensemble des autres aspects de la qualité de vie. Elle est appréhendée par le recours aux Années potentielles de vie perdues (APVP), indicateur de mortalité publié par l'OCDE qui collecte des « informations sur les décès prématurés. Pour chaque personne qui décède avant l'âge de 70 ans, on prend l'écart entre l'âge du décès et l'âge de 70 ans et le nombre total de ces années potentielles de vie perdues sur une année civile est ensuite rapporté à 100 000 individus. » (p.107)⁷

6. Il s'agit du rapport entre la somme des revenus des 20% de personnes ayant les revenus les plus élevés et celle des 20% de personnes ayant les revenus les plus faibles.

7. Si un décès à l'âge de cinq ans représente 65 APVP (70-5=65), un décès à 60 ans représente dix APVP. Cet indicateur met surtout l'accent sur les décès concernant les groupes les plus jeunes de la population. Depuis les années 1970, le nombre

L'éducation permet aux individus d'acquérir des expériences positives dans d'autres domaines en élargissant les champs d'activité envisageables, en procurant un meilleur état de santé, ou en réduisant l'insécurité économique. Le niveau d'éducation sera mesuré grâce à des données produites par Eurostat concernant la part des étudiants et élèves⁸ de 15 à 24 ans au sein de la population du même âge.

Les activités personnelles représentent une autre dimension de la qualité de vie. Étudier chacune des activités effectuées au cours d'une journée nécessiterait un grand nombre d'indicateurs à la mise en place coûteuse, mais l'étude de l'activité la plus représentée, le travail, pourrait être un bon point d'entrée. Pour cela, le CAE et le CAEE s'appuient sur les travaux du « groupe de travail sur les indicateurs de la qualité de l'emploi » mis en place par la Commission économique pour l'Europe de l'ONU, et plus particulièrement sur un indicateur traitant les « horaires de travail et la conciliation vie professionnelle/vie privée ». Cet indicateur permet d'appréhender le travail, mais aussi les loisirs et autres activités hors travail en se fondant sur la part de salariés en travail posté⁹, parmi l'ensemble des actifs. « *Les activités personnelles fortement valorisées sont habituellement associées à certaines heures de la journée, auquel cas le travail posté influe négativement non seule-*

ment sur la qualité de vie pendant le travail, mais également sur la qualité de vie d'autres activités personnelles qui doivent avoir lieu à des heures creuses » (p.119).

La possibilité d'exprimer une opinion est cruciale pour la liberté et la qualité de vie. Il ne s'agit pas, pour mesurer la participation à la gouvernance et à la politique, de se contenter des taux de participation aux élections, mais de tenter de comprendre dans quelle mesure les citoyens peuvent prendre part aux choix des gouvernements. La Banque mondiale produit régulièrement l'indicateur « être à l'écoute et rendre compte ». Le rapport définit cet indicateur comme le moyen de recueillir « les perceptions de la mesure dans laquelle les citoyens d'un pays peuvent participer au choix de leur gouvernement, ainsi que de la liberté d'expression, liberté d'association et liberté de la presse » (p.122)¹⁰ en citant Daniel Kaufmann, directeur de l'Institut de la Banque mondiale. Cet indicateur sera ajouté au tableau de bord pour représenter le niveau de démocratie.

Les liens et rapports sociaux sont à prendre en compte au regard de l'importance des réseaux pour trouver un emploi et le garder, pour être en bonne santé, et pour éprouver une certaine forme de satisfaction. L'enquête *World Values Survey* propose une question portant sur la fréquence des rencontres lors d'activités sportives, culturelles, ou communautaires¹¹, et retenue par la Commission européenne comme un indicateur de bien-être collectif se centrant sur les

d'APVP a tendance à baisser dans la plupart des pays grâce aux progrès dans le domaine médical ou aux mesures de prévention et de contrôle réduisant les décès prématurés ou évitables.

8. En s'appuyant sur la Classification Internationale Type d'Éducation (CITE) de l'UNESCO qui décompose l'enseignement en six niveaux comparables sur le plan international.
9. C'est-à-dire dont les horaires de travail et les repos hebdomadaires s'organisent par roulement entre les équipes.

10. Cet indicateur repose sur de nombreuses sources issues d'institutions internationales et est mesuré sur une échelle allant de -2,5 à +2,5. Le rang est exprimé en pourcentage du nombre de pays évalués.

11. Les réponses proposées sont : « chaque semaine », « 1 à 2 fois par mois », « seulement plusieurs fois par mois » et « jamais ».

interactions sociales. Cette variable sera ajoutée au tableau de bord afin de qualifier la fréquence des rencontres et, par là même, l'intensité des relations.

Les conditions environnementales influent sur les autres aspects du bien-être, notamment sur la santé et la détente. Pour appréhender cette dimension, le CAE et le CAEE ajoutent à leur tableau de bord un indicateur déjà utilisé par la Commission européenne mesurant « *l'exposition de la population urbaine à la pollution atmosphérique par particule d'un diamètre inférieur à 10 micromètres. Cet indicateur [...] montre la concentration moyenne annuelle en particules, pondérée en fonction de la population, observée à des stations urbaines situées dans des agglomérations* ». (p.126-127)

L'insécurité, dernière dimension de la qualité de vie, se divise en trois domaines mais les experts économiques français et allemands ne se centrent que sur le volet économique. « *Concernant les deux autres domaines, les corrélations positives entre pauvreté, insécurité en matière de santé et risque de criminalité nous obligent à ne pas tenir compte de ces domaines pour le moment.* » (p.129) Pour appréhender cette dimension, ils utilisent un indicateur de la Commission européenne, le taux de pauvreté¹², dont ils déduisent le *taux d'absence de risque de pauvreté*.

Soutenabilité

La soutenabilité peut être décomposée en trois dimensions : sociale, financière et écologique. Estimant que le

volet social apparaît de façon transversale dans la qualité de vie, le CAE et le CAEE n'abordent que la soutenabilité économique et environnementale.

La crise économique l'a montré, la croissance peut être non soutenable si elle résulte d'une accumulation de déséquilibres. Pour que la croissance soit soutenable, une part importante de la richesse doit aller à l'investissement (matériel ou immatériel). Il convient donc d'inclure au tableau de bord le ratio des investissements nets du secteur privé rapportés au PIB, et les investissements en Recherche-Développement rapportés au PIB. Ils doivent être suffisamment élevés pour garantir la soutenabilité de la croissance.

Une organisation macroéconomique soutenable doit aussi accorder une grande importance aux dettes extérieures et à la balance courante¹³. Un endettement non durable (qu'il soit public ou privé) peut introduire un déséquilibre de la balance courante, les déficits étant alors financés par des capitaux extérieurs. Cette situation peut être problématique, par exemple, si les capitaux étrangers vont à des secteurs non soutenables ou s'ils repartent subitement.

De même, des politiques budgétaires non soutenables risquent de laisser de lourds déficits aux générations futures qui devront, pour rembourser, augmenter les prélèvements ou restreindre les dépenses, et donc réduire leur bien-être. Ces politiques ont aussi des effets à court et moyen terme, en réduisant les financements pour l'investissement privé, en

12. « *Le taux de pauvreté mesure la part des individus percevant un revenu disponible équivalent inférieur au seuil de risque de pauvreté, lui-même fixé à 60 % du revenu disponible national médian équivalent après transferts sociaux.* » (p.129)

13. La **balance courante** est obtenue par l'addition de la balance des biens et services (retranchant l'ensemble des exportations et importations de biens et services), de la balance des revenus (concernant les transactions entre résidents et non-résidents) et de la balance des transferts courants (retranchant les transferts publics et privés).

limitant la croissance potentielle, ou en diminuant la marge budgétaire nécessaire aux États pour faire face à d'éventuelles crises en élaborant des plans de relance. Pour surveiller l'évolution des politiques budgétaires, le CAE et le CAEE retiennent deux indicateurs, déjà utilisés par la Commission européenne. Le premier est le *solde budgétaire du secteur public corrigé des variations cycliques*¹⁴. Le second, le S2, vise à déterminer si les politiques actuelles permettent aux générations futures de maintenir leur niveau de bien-être en « englobant toutes les recettes et dépenses publiques futures impliquées par les politiques en cours. » (p.151)¹⁵. Pour les pays à population vieillissante¹⁶, l'un des défis actuel est d'équilibrer les contraintes budgétaires intertemporelles. « L'indicateur S2 peut être calculé comme la somme de deux composantes : la première estime l'ajustement nécessaire pour stabiliser le ratio dette/PIB, tandis que la seconde évalue les ajustements supplémentaires rendus nécessaires par la hausse des dépenses liée au vieillissement de la population. » p.154

La soutenabilité financière des sphères privées tient elle aussi une large place dans la soutenabilité économique. Selon le CAE et le CAEE, le développement du système financier est soutenable si

14. Cet indicateur correspond à la différence entre les recettes et les charges de l'État, en faisant abstraction des « effets temporaires », comme les revenus exceptionnels. Pour être soutenable, ce solde ne doit pas dépasser l'investissement public net.
15. La Commission européenne se base sur des projections prenant en compte les futures dépenses liées aux retraites et à la santé (qui ont tendance à augmenter), ainsi qu'à l'allocation chômage et à l'éducation (qui ont, pour leur part, tendance à baisser).
16. Selon les prévisions de la Commission européenne, le taux de dépendance des personnes âgées va passer, en Europe, de moins de 30% en 2010 à près de 55% en 2060.

les crédits augmentent au même rythme que les revenus. Si cette condition n'est pas respectée, le système financier est en danger et le risque de crise augmente. Afin de prévenir les évolutions non soutenables, le CAE et le CAEE ajoutent au tableau de bord un ratio crédit privé/PIB, ainsi que des indicateurs concernant le cours réel des actions, et les prix de l'immobilier.

Pour la soutenabilité environnementale, trois domaines intéressent le CAE et le CAEE. Le premier, les changements climatiques, réduits aux émissions des gaz à effet de serre¹⁷, occupent deux indicateurs dans le tableau de bord : le niveau d'émission à l'échelle d'un pays et par habitant.

Le second concerne la consommation des ressources et la productivité. L'extraction ne doit pas compromettre la « re-production » des ressources car la consommation en trop grande quantité des ressources naturelles, renouvelables ou non, met en jeu le bien-être des générations futures. La croissance, bien que toujours souhaitable, doit cesser d'accompagner une consommation inconsidérée des ressources naturelles. Pour contrôler la consommation des ressources, on se base sur la productivité des ressources, en ramenant le PIB au besoin de matières premières et sur la consommation des matières premières par habitant à l'échelle d'un pays.

Troisième domaine : la préservation de la biodiversité est essentielle pour la

17. « Les émissions annuelles de gaz à effet de serre sont estimées et communiquées conformément à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le Protocole de Kyoto et la décision 280/2004/CE. (...) Les différents gaz à effet de serre sont pondérés en fonction de leur potentiel de réchauffement mondial et les résultats sont exprimés en équivalents CO₂ » p.179

sécurité alimentaire et nutritionnelle, les progrès médicaux, l'industrie chimique, la production des matières premières, les services écosystémiques (comme l'absorption du CO₂). Un indicateur capable de rendre compte de la dégradation des écosystèmes est donc ajouté au tableau de bord. Il s'agit de « *l'indice d'abondance des oiseaux communs* ». Il est censé refléter les transformations qui touchent les autres domaines de la biodiversité, être un témoin des changements climatiques et un signal d'alerte en cas de dégradations environnementales.

Divergences

La première recommandation du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi est de donner une moindre importance au PIB, pour privilégier les indicateurs liés aux revenus et à la consommation des ménages. Or, bien que le CAE et le CAEE aient effectivement retenu quelques indicateurs sur ces thématiques, ils refusent l'abandon du PIB. Il reste « *la base de toutes politiques économiques raisonnables* » (p. 6). Cela marque un attachement à l'indicateur PIB à la fois idéologique et disciplinaire. Idéologique car l'attachement à la mesure du PIB démontre l'importance accordée à l'accroissement de la production matérielle, qui serait le seul moyen de baisser le chômage, d'augmenter le bien-être et de partager les richesses. Disciplinaire, car discréditer le PIB revient à remettre en cause les travaux issus des courants dominants de la discipline économique.

De même, dans le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, la soutenabilité concerne surtout l'environnement, mais, sous la plume du CAE et du CAEE, cette notion devient essentiellement économique et financière. La crainte de la crise économique prend le pas sur l'éventua-

lité d'une crise environnementale. Sur les douze indicateurs du tableau de bord, sept sont relatifs à l'économie ou au secteur financier et quatre font référence au PIB, qui sert toujours de dénominateur.

Une autre divergence entre les deux rapports est la très faible prise en compte des inégalités par le CAE et le CAEE. À l'exception du rapport inter-quintile de la distribution des revenus, l'intégralité des indicateurs avancés par le CAE et le CAEE s'appuient sur des moyennes, qui ne disent rien sur la dispersion.

Choix idéologiques et lacunes

Dès les premières pages du rapport, le CAE et le CAEE annoncent leur ambition de produire une batterie d'indicateurs restreinte, traitant l'intégralité des domaines du bien-être, mais permettant une lisibilité facile et évitant les dépenses liées à l'adoption de nouvelles mesures. Toutefois, ce souci de la « parcimonie » pose problème. Il pousse les rédacteurs du rapport à faire des choix, rarement neutres, entre les indicateurs à inclure ou non au tableau de bord. Il est source de lacunes dans certains domaines. Si le premier domaine du bien-être, la performance économique, est mesuré par six indicateurs du tableau de bord, les sept autres ne reposent que sur une seule mesure. Ce qui les place au second plan. Ainsi, l'indicateur d'insécurité se centre sur la sécurité économique, délaissant les aspects physiques et sanitaires. Nous retrouvons les mêmes lacunes pour la soutenabilité environnementale, qui ne prend pas en compte l'accès à l'eau potable ou sa qualité. Les changements climatiques se résument aux émissions de gaz à effet de serre, etc.

Enfin, si le rapport Stiglitz préconise l'amélioration des services statistiques

officiels, en étant assez critique à leur égard, le CAE et le CAEE s'appuient sur ces instituts, non pas dans une logique d'amélioration, mais dans une démarche de réduction des coûts.

En infléchissant le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi du côté de l'économie libérale, en reprenant les indicateurs de la comptabilité nationale, de la Banque mondiale et de la Commission européenne, le CAE et le CAEE suggèrent pour la politique internationale future, et plus précisément celle du G20 qui s'intéresse pour l'instant principalement aux déséquilibres mondiaux, des indicateurs qui sont essentiellement des indicateurs de performance économiques¹⁸. ■

Performance économique et bien-être matériel	Qualité de la vie	Soutenabilité
<ul style="list-style-type: none"> • PIB par habitant • PIB par heure travaillée • Taux d'emploi pour les 15-64 ans • Revenu national net par habitant • Consommation finale par habitant, y compris la consommation finale des administrations • Rapport inter-quintile dans la distribution des revenus (S80/S20) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Santé</i> : années potentielles de vie perdues • <i>Éducation</i> : étudiants âgés de 15 à 24 ans en pourcentage de la population du même groupe d'âge • <i>Activités personnelles</i> : employés en travail posté • <i>Participation à la vie politique et à la gouvernance</i> : « être à l'écoute et rendre compte » • <i>Liens et rapports sociaux</i> : fréquence du temps passé avec d'autres personnes lors d'activités sportives, culturelles et communautaires • <i>Conditions environnementales</i> : exposition de la population urbaine à la pollution atmosphérique par particule • <i>Insécurité physique et économique</i> : taux d'absence de risque de pauvreté 	<ul style="list-style-type: none"> • Investissement net du secteur privé rapporté au PIB • Investissement dans la recherche et développement (R&D) rapporté au PIB • Solde budgétaire corrigé des variations cycliques • Écart de soutenabilité des finances publiques représentées par l'indicateur S2 de la Commission européenne • Ratio du crédit privé total rapporté au PIB • Cours réel des actions (déflaté par les prix à la consommation) • Prix immobiliers réels (déflaté par les prix à la consommation) • Niveau des émissions de gaz à effet de serre • Émissions nationales de gaz à effet de serre par habitant • Productivité des matières premières de l'économie • Consommation intérieure de matières premières par tête • Indice d'abondance des oiseaux communs

18. Les ministres des Finances du G20, réunis à Paris le 19 février 2011, ont fixé des «lignes directrices» qui devraient donner lieu à des objectifs plus concrets en avril. Les indicateurs retenus concernent pour l'instant les déséquilibres internes aux pays (dette et déficits publics, épargne et endettement privés) ainsi que la balance courante.