



Rencontres économiques

**Quelle voie
entre croissance
et bien-être?**

14 octobre 2014

Synthèse



Sommaire

Sommaire.....	2
Quelle voie entre croissance et bien-être ?.....	3
Rechercher une croissance forte, ou changer de modèle ?.....	3
Florence JANY-CATRICE.....	3
Qu'est-ce que la richesse ?.....	3
Les risques d'une quête de croissance.....	4
Réfléchir aux possibles changements de modèle.....	5
Conclusion.....	6
Echanges avec la salle.....	6
Samia KHELLAF.....	6
Pour de nouveaux indicateurs de richesse.....	7
Eva SAS.....	7
Poser de nouveaux indicateurs et retrouver du sens.....	8
Pourquoi ces nouveaux indicateurs de richesse ne sont pas mis en place.....	9
Comment rendre les indicateurs visibles ?.....	9
Le contexte européen.....	9
Conclusion.....	10
Echanges avec la salle.....	10
Promouvoir le développement durable dans les politiques publiques : Quels enjeux, quelles contraintes ?	
.....	11
Jean-Paul ALBERTINI.....	11
Les enjeux et contraintes dans l'élaboration et le portage des politiques publiques.....	11
Une transformation nécessaire des modèles économiques et financiers.....	12
La responsabilisation accrue de tous les acteurs.....	13
Conclusion.....	14
Echanges avec la salle.....	14
Sigles.....	16

Quelle voie entre croissance et bien-être ?

Rechercher une croissance forte, ou changer de modèle ?

Florence JANY-CATRICE

Economiste, professeur des universités (Université de Lille 1)

Les indicateurs et les mesures constituent des entrées nécessaires à la réflexion sur la voie à trouver entre croissance et bien-être, mais non suffisantes. Les indicateurs se développent de manière exponentielle depuis plus de 20 ans et amènent à faire des choix qui incarnent une double expression, à la fois scientifique et sociétale. En effet, les sociétés sont de plus en plus sujettes à la « quantophrénie », c'est-à-dire qu'elles sont de plus en plus dans l'incapacité de se repérer sans chiffre, sans balisage par des indicateurs.

Les indicateurs sont à la fois des ressources et des contraintes : des ressources, en ce qu'ils restent des coordinateurs et des repères puissants de l'action des individus en société. Ils peuvent aussi devenir une contrainte en ce révélant des choix de société, étant des conventions sociopolitiques, ils peuvent aussi fournir une vision imposée de ce qu'est, par exemple, une société « bonne ».

● Qu'est-ce que la richesse ?

Dans son livre *Au-delà du PIB*¹, Dominique Méda explique brillamment la façon dont Malthus économiste, dans les années 1820, a imposé sa définition de la richesse afin de permettre aux nations d'exhiber leur puissance. Les objectifs du revenu national, premier indicateur mis en place, étaient de mesurer l'ampleur de la richesse, ses accroissements, et d'asseoir l'assiette des impôts. Mais seuls les éléments quantifiables et mesurables pouvaient entrer dans la définition de richesse, du fait de la possibilité de suivre son évolution. On constatait alors déjà la contingence des concepts économiques avec leur capacité à pouvoir être mis en mesure : cette approche a d'ailleurs permis de légitimer la science économique comme la science de la mesure.

En 1934, Simon Kuznets² a établi le premier rapport sur le revenu national aux Etats-Unis, les prémices du PIB, un système de comptabilité nationale qui s'est installé en France après la Seconde Guerre mondiale. Cet indicateur a été élaboré pour répondre à la fois à l'urgence de la reconstruction industrielle des nations détruites par la guerre, et en le faisant prioritairement sur une base marchande. Le PIB était donc un indicateur correct pour suivre ces deux avancées. **Dans les années 1970, le PIB a été très critiqué, notamment dans le rapport Meadows³ et dans le livre de Tobin et Nordhaus intitulé *Is growth obsolete ?*, à cause des prélèvements excessifs sur les ressources naturelles inhérents à l'expansion industrielle.**

¹ *Au-delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse*, par Dominique Méda - Coll. Champs actuel, éd. Flammarion, 2008,

² Simon Kuznets, Prix Nobel d'économie 1971 – voir les archives du National Bureau of Economic Research (juin 1934) : <http://www.nber.org/chapters/c2258.pdf>

³ Voir le rapport publié en 1972 – source = the Donella Meadows Institute : <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf> et

William D. Nordhaus et James Tobin – source : archives du National Bureau of Economic Research = <http://www.nber.org/chapters/c7620.pdf>

● Les risques d'une quête de croissance

4

L'indicateur du PIB pose effectivement des problèmes dans le cadre d'une perspective de développement à long terme. Devenu un indicateur hégémonique dans les représentations des richesses, son évolution en volume (« la croissance ») représente le progrès d'un pays. L'usage du PIB et celui de la croissance économique nourrissent plus de critiques que les indicateurs en eux-mêmes. Alors qu'ils n'étaient que des indicateurs de moyens mesurant l'expansion industrielle marchande, ils sont devenus une vraie fin en soi. La quête de croissance est alors devenue la finalité de l'organisation collective des sociétés.

Critiques portées

Des chercheurs et acteurs de la société civile considèrent que la quête de croissance économique est irréaliste et que cette dernière ne reviendra pas. Robert Gordon⁴, notamment, identifie les freins suivants :

- le dividende démographique : l'essoufflement de la croissance démographique mondiale, l'épuisement de l'afflux du travail féminin et le vieillissement de la population entraînent une baisse du ratio de la population active par rapport à la population totale
- les performances de l'éducation plafonnent, entraînant des incidents sur la productivité du travail
- les inégalités économiques, de santé et d'éducation ont des conséquences directes sur l'efficacité du travail, facteurs aggravés par la fin de l'Etat social et les politiques d'austérité
- l'épuisement de tous les gains possibles de productivité en termes d'intensification du travail crée la tentation assez forte de chercher des « gisements d'activités et des marchés nouveaux ». Ces gisements nourrissent de nouvelles perspectives de croissance verte et de marchandisation des activités de service, qui constituent, elles aussi, des choix de développement économique. Ainsi, la rhétorique autour du gisement d'emploi sur les services à la personne, qui a alimenté tout le plan de cohésion social entre 2005 et 2012, était identifiée par la perspective de croissance nouvelle liée à des activités jusqu'ici réalisées de manière non marchande, non monétaire ou à titre gratuit.

D'autres chercheurs considèrent que la quête de gains de productivité (au sens de ce qu'il signifie dans les économies industrielles) peut être vaine. Ces raisons, beaucoup plus confinées et moins présentes dans le débat public, sont défendues notamment dans le rapport Boskin⁵, rendu à la commission des finances du Sénat en 1996. Ce fameux rapport s'interrogeait sur une possible surestimation de l'évolution de l'inflation aux Etats-Unis dans les années 1980 à 1990. L'une des raisons invoquées à l'appui de cette approche reposait sur l'incapacité des systèmes de mesure à capter efficacement les évolutions de la qualité de ce qui est produit, en particulier dans les activités de service où il est difficile de travailler sur un « volume » d'activité – pourtant essentiel pour estimer la « croissance ». De nouvelles conventions devraient être mises en place pour réussir à mesurer ces évolutions.

En France, dès 1996, Jean Gadrey⁶, dans son ouvrage intitulé *Services : la productivité en question*, explique très clairement que l'indicateur de productivité dans les activités de service, et plus particulièrement celui des gains de productivité, qui mesure les évolutions dans le temps de cette productivité, devient non pertinent car il ne maîtrise pas bien l'évolution d'un volume. Le volume d'aide à domicile auprès des personnes âgées dépendantes, par exemple, ne se mesure pas au temps passé auprès de ces personnes. Le temps passé est un facteur, mais ne constitue pas un produit. Vouloir obtenir des gains de productivité en « volume » dans l'aide à domicile revient souvent à perdre de vue les

⁴ Robert Gordon, économiste, Stanley G. Harris Professor in the Social Sciences, Northwestern University – voir son intervention de février 2013 : could economic growth be over ?

http://www.ted.com/talks/robert_gordon_the_death_of_innovation_the_end_of_growth?language=fr

⁵ Final Report of the Advisory Commission to Study the Consumer Price Index – Committee on Finance United States Senate – décembre 1996 – téléchargeable à l'adresse : <http://www.finance.senate.gov/library/>

⁶ *Services : la productivité en question* par Jean Gadrey ed. Desclée De Brouwer, oct 1996

missions de cette action sociale. Aujourd'hui, les statisticiens peinent à représenter ce volume. Le PIB comprenant 70 % à 75 % d'activités de service, il va de soi que cette difficulté entache d'incertitude quasi radicale une partie de la mesure de l'évolution de la croissance.

📍 Réfléchir aux possibles changements de modèle

D'autres critiques considèrent que la croissance non seulement est vaine, mais qu'elle devient non désirable ; ils prônent de nouveaux modèles de développement, sans pour autant le faire à partir de consensus sur le type de modèle sur lequel s'appuyer.

Les priorités mises en avant

L'urgence d'une sobriété énergétique et matérielle se fait sentir, ce que la croissance économique n'envisage pas du tout, puisque le PIB et la croissance sont des indicateurs de flux. De plus, la croissance est assez insensible à l'évolution des qualités de ce qui est produit et à la question des inégalités, donc potentiellement à celle de la cohésion sociale.

Des alternatives extrêmement hétérogènes fleurissent en ordre très dispersé et portées par des réseaux très divers ; un aspect, évoqué dans *Les nouveaux indicateurs de richesse* écrit par Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice⁷. Les économistes ont porté un regard circonspect, pour ne pas dire critique, sur cette évolution jusqu'au rapport Stiglitz, Sen et Fitoussi de 2009⁸. Ce rapport a marqué une sorte de renouvellement en rendant légitime ces réflexions complémentaires ou alternatives au PIB.

Cartographie des alternatives

La cartographie des alternatives est abordée sous l'angle du processus de la construction de ces indicateurs, puisque tous constituent des conventions sociopolitiques qui portent en eux des choix de modèle de développement.

Les travaux des experts et des organisations internationales ont été des promoteurs de nouvelles manières de compter, en particulier le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Au début des années 1990⁹, le PNUD a en effet proposé, en contestation aux plans d'austérité, des indicateurs venant mesurer l'Indicateur de développement humain (IDH). Ces travaux privilégiant le langage des experts parmi lesquels figurent de nombreux économistes, beaucoup d'indicateurs s'appuient sur le langage de la monnaie pour traduire et rendre compte des dimensions sociales, écologiques et économiques, voire de la bonne gouvernance. De ce fait, ils promeuvent nécessairement une soutenabilité faible, partant du principe que ces dimensions sont substituables les unes aux autres.

D'autres initiatives intéressantes considèrent que le bien-être ou le bonheur sont des éléments trop subjectifs pour qu'il soit possible de convenir collectivement d'une forme de mesure qui contiendrait des éléments objectifs (tels que les indices de santé sociale). Elles recourent plutôt à l'idée du sondage individuel des personnes pour révéler les préférences individuelles de chacun en matière de satisfaction de vie ou de bonheur. L'INSEE suit ce mouvement aujourd'hui, en développant des indicateurs qui mesurent la satisfaction des temps quotidiens de chacun ou le niveau moyen de bonheur des Français évalué à 6,8 sur une échelle de 10¹⁰. Ces indicateurs suscitent des critiques fortes, car ils partent de l'idée que la somme des bonheurs individuels fera nécessairement le bonheur collectif. Le risque de

⁷ Les nouveaux indicateurs de richesses - Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice Coll. Repères, Ed. La Découverte, 2005

⁸ Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social- 2009 - http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf

⁹ Voir notamment Human Development Index – Methodology and Measurement – 1994 – UNDP : <http://hdr.undp.org/fr/content/human-development-index-methodology-and-measurement>

¹⁰ Voir INSEE – janvier 2013 « Qualité de vie et bien-être vont souvent de pair » par Marie-Hélène Amiel, Pascal Godefroy et Stéfan Lollivier : <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1428/ip1428.pdf>

passer à côté d'un certain nombre de biens communs dont il faudrait prendre soin collectivement se profile, puisqu'en prendre soin peut passer par une mise en retrait de la satisfaction individuelle immédiate.

Enfin, des travaux misent sur l'idée d'élaborer des conventions partagées autour de la qualité de vie, le bien-être du territoire et le développement durable sur la base d'une participation citoyenne, de la concertation et du débat public. Le dernier travail de France Stratégie¹¹ est intéressant de ce point de vue, puisqu'il insiste très généreusement sur cette vision, déjà promue par le rapport Stiglitz et Fitoussi sans qu'à l'époque aucun débat public n'ait eu lieu sur le sujet.

Conclusion

Trois points sont importants à retenir. Premièrement, les limites de la croissance sont de plus en plus prises au sérieux par les économistes, soit qu'ils considèrent que la croissance n'est pas réaliste, soit qu'elle n'est plus souhaitable, du fait que la quête de croissance immédiate fait fi des impératifs de sobriété énergétique, ou de développements qui tiennent compte de la cohésion sociale, etc.

Deuxièmement, la transition vers un développement humain durable peut, sous certaines conditions, s'accompagner de créations d'emplois dans des domaines qui prendraient en compte les besoins collectifs comme perspective de développement, et non plus la croissance en tant que telle.

Troisièmement, la diversité des approches et des expérimentations pluralistes et démocratiques de constructions d'une trajectoire durable de développement est importante. Ces initiatives, très peu médiatisées, se déroulent au sein de petits collectifs, sur des territoires, au Commissariat général au développement durable (CGDD), etc.

Echanges avec la salle

Samia KHELLAF

Chef du département développement économique, IGPDE

Quelles sont les conditions d'une évolution sociétale ?

Florence JANY-CATRICE

Les yeux ne sont pas assez rivés sur les formes alternatives de développement déjà existantes un peu partout dans le monde. **L'économie sociale et solidaire par exemple, parfois vertueuse, est souvent disqualifiée, car ses performances sociétales ne sont pas correctement véhiculées par les indicateurs centraux prééminents dans nos représentations.** Cette disqualification se retrouve aussi dans les services à la personne, où l'obsession de gagner en productivité fait perdre le sens des missions. Les sociétés ont perdu le sens et ne se demandent pas si ce qu'elles font répond à des besoins collectifs, à une utilité sociale, produit un système soutenable écologiquement et socialement. Les référentiels des économistes, qui considèrent qu'aucune alternative n'est possible, sont trop présents dans les esprits.

¹¹Quels indicateurs pour mesurer la qualité de la croissance ? - Géraldine Ducos, en collaboration avec Blandine Barreau – note d'analyse – sept 2014 – France Stratégie : <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/note-fs-indicateurs-croissance-ok.pdf>

Questions de la salle :

- Parler de la croissance non désirable ou de la prospérité sans croissance, sans s'interroger sur le travail, sa durée et le taux de chômage, ne peut que faire sourire. Ne s'agit-il pas d'une vision tronquée ?
- De plus, les personnes qui essaient de faire croire à l'arrêt du progrès technique ne laissent-elles pas de côté l'explosion des nanotechnologies, la génétique, les techniques de communication, etc., qui sont difficiles à traduire dans les indicateurs de croissance ?
- En termes de solvabilité, les économistes prennent-ils en compte la notion de salaire universel ?
- La disparition de la facilité du « pillage des forces de travail », en France et dans les pays colonisés, entre-t-elle en jeu dans la fin de la croissance forte ?

Florence JANY-CATRICE

- Certains propos pourraient faire sourire si la situation n'était pas particulièrement sérieuse. Les référentiels utilisés, obsolètes, ont des effets irréversibles. De plus, la corrélation entre le chômage et la croissance n'est plus aussi évidente, puisque le chômage a existé malgré une croissance de 3 %. Il convient donc de réfléchir à des formes nouvelles de partage du travail.
- **La prospérité sans croissance repose sur la sobriété, laquelle n'est pas synonyme de retour en arrière. Elle s'appuie sur des systèmes innovants permettant de produire avec plus de qualité.** La filière bio, par exemple, a besoin de plus de force de travail pour produire le même volume, à qualité supérieure. De plus en plus d'économistes essaient aujourd'hui de le démontrer dans différents secteurs (agriculture, énergie). Les gains de productivité dans les services s'opèrent systématiquement au détriment de la qualité, produisant ainsi des formes de délitement du lien social, ce qui pourrait entraîner également des effets irréversibles sur le patrimoine social.
- La solvabilité constitue une question essentielle, toutefois le monde n'a jamais été aussi riche monétairement. La question de la répartition de ces richesses se pose donc.

Pour de nouveaux indicateurs de richesse

Eva SAS

Députée, vice-présidente de la Commission des finances à l'Assemblée nationale

La proposition de loi sur les nouveaux indicateurs de richesse¹² découle des travaux de⁸ chercheurs qui ont inspiré les responsables politiques, notamment ceux de Dominique Méda, Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice.

Les personnes qui cherchent à maximiser le PIB vont encore plus loin que la marchandisation des activités gratuites en voulant y inclure la prostitution et la drogue¹³, ce qui montre bien le découplage total existant entre le PIB et le bien-être. Aller trop loin dans la recherche de la croissance conduit à l'absurdité.

📍 Poser de nouveaux indicateurs et retrouver du sens

La proposition de loi déposée le 29 septembre dernier a pour objectif de faire émerger de nouveaux indicateurs de qualité de vie et de développement durable qui deviendront aussi de vrais outils de pilotage des politiques publiques, au même niveau que le PIB. Le ministre des Finances prête une oreille attentive et favorable à ce projet, ce qui laisse quelques espoirs d'adoption d'ici la fin de la mandature.

Mettre en place et prendre en compte de nouveaux indicateurs de richesse est essentiel, car le PIB ne devrait être qu'un moyen pour atteindre les véritables objectifs des politiques publiques : la création d'emplois, l'amélioration de la qualité de vie, la réduction des inégalités, la protection de l'environnement, la préservation du capital naturel, c'est-à-dire tout ce qui contribue à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. L'accroissement du PIB ne constitue donc normalement pas un objectif des politiques publiques, mais il l'est devenu.

Aujourd'hui, la croissance du PIB ralentit structurellement, passant de 6 % dans les années 1950 à 1 % actuellement. Depuis 2001, la croissance annuelle de la France n'a jamais excédé 2,5 %. Les propositions à 2 ou à 2,5 % de croissance de certaines personnes peuvent elles aussi prêter à sourire, car ces prévisions ne se réalisent pas. Il vaudrait mieux prendre en compte la réalité, s'appuyer sur elle et cesser d'attendre le retour d'une croissance qui ne reviendra jamais aux niveaux qu'elle a connus dans le passé. Les scénarios de croissance faible et durable sont donc les plus probables aujourd'hui.

La croissance faible n'est pas forcément problématique, ni grave. Elle oblige simplement à envisager les politiques publiques autrement et à agir différemment en visant directement l'objectif final, par exemple celui de la création d'emplois. Il est possible de découpler la croissance et la création d'emplois, en développant d'autres types de politiques publiques et en s'intéressant au contenu de la croissance. Car la croissance est un indicateur général qui ne dit rien sur l'aspect qualitatif. Par ailleurs, toutes les croissances ne génèrent pas automatiquement d'emplois. Ainsi, le passage du modèle énergétique actuel à un modèle basé sur les énergies renouvelables et les économies d'énergie peut créer de nombreux emplois supplémentaires.

La réduction des inégalités constitue aussi un objectif central en soi, notamment par rapport à la cohésion sociale. Depuis 15 ans, la France voit à nouveau les inégalités salariales se

¹² Proposition de loi visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2285.asp> et Rapport enregistré le 15 janvier 2014 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1707.asp> voir également : <https://evasas.eelv.fr/wp-content/blogs.dir/328/files/2014/09/14.09.29-PPL-indicateurs-de-richeesse-alternatifs-deposee.pdf>

¹³ Voir synthèse écrite de la séance de Rencontres Economiques du 23/09/2014, consacrée à « L'économie souterraine en temps de crise » pp. 3 à 6 : http://www.economie.gouv.fr/files/rencontres_economiques_synthese_23092014.pdf

creuser. Ce problème doit être traité sans attendre le retour de la croissance, ce qui suppose des mesures drastiques dans la redistribution de la richesse, à richesse constante.

● Pourquoi ces nouveaux indicateurs de richesse ne sont pas mis en place

Les responsables politiques trouvent la démarche intéressante mais secondaire, et continuent à réfléchir selon les mêmes modèles. Cependant la situation a un peu évolué depuis le rapport Stiglitz Sen Fitoussi. Ainsi, le rapport économique, social et financier¹⁴ annexé au projet de loi de finances inclut un tableau de bord référençant une batterie de 20 indicateurs. Très peu consulté, ce tableau est difficilement lisible pour le grand public, contrairement au PIB qui permet de communiquer facilement à l'aide d'un chiffre.

Par ailleurs, certaines statistiques comme celles sur les inégalités sont publiées avec deux ou trois ans de retard et ne peuvent devenir un outil des politiques publiques. Leur actualisation permanente semble trop compliquée, alors que tout est fait pour mesurer le PIB chaque trimestre ; la preuve que la réduction des inégalités n'est pas une priorité en France.

Une autre limite à la mise en place de ces nouveaux indicateurs de richesse consiste en l'absence de suivi de l'empreinte écologique, qui mesure la capacité de régénération de la biosphère absorbée par les activités humaines. L'empreinte écologique mondiale est supérieure aux capacités d'absorption de la planète depuis 1980 et dépasse les 50 % de la biocapacité de la terre depuis 2008¹⁵. Cet indicateur semble parlant, simple et synthétique et il pourrait faire partie des indicateurs suivis par le CGDD.

● Comment rendre les indicateurs visibles ?

Aujourd'hui, l'important n'est pas de créer de nouveaux indicateurs puisqu'il en existe déjà de nombreux, mais de rendre visibles ces derniers et d'en faire des outils de pilotage des politiques publiques comme l'est le PIB.

La proposition de loi sur les nouveaux indicateurs de richesse suggère de :

- publier l'indicateur au moment de la présentation des lois de finances
- prendre des indicateurs simples et clairs, soit en choisissant quelques indicateurs synthétiques comme l'empreinte carbone ou l'espérance de vie en bonne santé, soit en prenant un indicateur-phare.

● Le contexte européen

Les autres pays d'Europe, même s'ils utilisent une batterie d'indicateurs, extraient toujours un indicateur-phare. La France a peu évolué dans ce domaine après avoir été pionnière au moment du rapport Stiglitz Sen Fitoussi en 2009, alors que des lois ont été votées dans d'autres pays :

- l'Allemagne a créé une commission parlementaire qui suit le PIB et neuf autres indicateurs couvrant l'économie, l'écologie et la santé sociale¹⁶
- la Belgique a voté une loi sur les indicateurs complémentaires en janvier 2014¹⁷

¹⁴ Rapport économique social et financier – projet de loi de finances pour 2015 – voir Tome 2 – page 101 « indicateurs de développement durable pour la France » : <http://www.economie.gouv.fr/rapport-economique-social-et-financier-plf-2015>

¹⁵ Voir le communiqué de l'association Global Footprint Network 19/08/2014 :

<http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/EOD14french.pdf>

¹⁶ pour aller plus loin en allemand –site du Bundestag : la commission d'enquête créée au Parlement en 2010 a conclu ses travaux en 2013 par un rapport sur de nouveaux indicateurs – en octobre 2014, des députés posent la question au gouvernement quant à la possible adoption de ces indicateurs en Allemagne :

<http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/175745/schlussbericht-der-enquete-kommission> et

http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/44090234_kw16_pa_enquete_wachstum/211892 et

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/027/1802796.pdf>

¹⁷ Voir texte adopté le 23/01/2014 par la chambre des représentants belge :

<http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/53/3234/53K3234005.pdf>

- le Royaume-Uni a créé un tableau de bord de plus de 30 indicateurs plutôt subjectifs, dans le cadre du programme Measuring National Well-being visible sur le site Internet du gouvernement britannique ¹⁸
- la Wallonie a adopté cinq indicateurs synthétiques phares en mai 2013 ¹⁹.

En France enfin, l'Association des régions de France (ARF) donne la possibilité aux régions de se doter de nouveaux repères parmi 22 indicateurs de développement durable comme l'empreinte écologique, l'IDH ou encore l'indicateur de santé sociale. L'ARF a également signé une convention avec l'INSEE afin que la statistique publique évolue. Il ne s'agit pas de remplacer le PIB mais de lui apporter des indicateurs supplémentaires.

Conclusion

Un mouvement est en cours pour apprécier la qualité de vie et le bien-être en dehors de la croissance. Il est temps que l'Etat français s'en empare, d'où la proposition de loi sur les nouveaux indicateurs de richesse. Cette loi n'apporte pas d'indicateurs précis mais impulse un débat collectif et une évolution de la statistique publique. Cependant la démarche prendra du temps, notamment compte tenu des freins psychologiques et des mentalités à faire évoluer.

Echanges avec la salle

Samia KHELLAF

La question du financement du service public se pose, lequel contribue grandement à la qualité de vie, au bien-être et à la limitation d'un certain nombre d'inégalités. S'il faut renoncer à la croissance, comment s'envisage l'offre de service public de l'Etat ?

Eva SAS

Il faut inventer une macroéconomie qui ne s'appuie plus sur la croissance, une démarche qui n'est pas que politique. **Plus d'activités et plus d'emplois permettront de disposer d'un système de protection sociale et de financement des services publics qui « tiennent la route »**. Le modèle est à réinventer et il faudra aussi s'orienter vers une nouvelle répartition du temps de travail. Le contexte n'est pas favorable, mais la réduction du temps de travail doit se poursuivre, la productivité augmentant. Retrouver un niveau d'emploi correct permettra aussi de retrouver un niveau de service public correct et satisfaisant.

Questions de la salle

- La transition énergétique permettra de créer de l'emploi. Mais comment concilier le maintien d'un coût raisonnable du kWh et la rémunération des emplois créés ?
- Dans ce même domaine, le coût d'installation des équipements qui pèsera à terme, sur les usagers, ne constitue-t-il pas une des limites du système ?
- L'idée selon laquelle le coût de l'énergie sera forcément plus élevé, compte tenu du niveau supérieur d'emploi nécessaire pour la produire, renvoie à la notion de création de la valeur. Existe-t-il des moyens de faire autrement, c'est-à-dire de

¹⁸ Voir statistiques de l'ONS - septembre 2014 : http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_377786.pdf

¹⁹ Voir communiqué du gouvernement wallon 14/05/2013 : <http://nollet.wallonie.be/la-wallonie-met-en-place-ses-cinq-indicateurs-phares-compl-mentaires-au-pib> et le projet de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique sur les indicateurs complémentaires au PIB – mai 2014 : <http://www.iweps.be/indicateurs-complementaires-au-pib>

produire cette énergie sans surcoût ou en modérant son impact sur le consommateur ?

Eva SAS

Une bataille culturelle reste effectivement à mener pour montrer que plus d'emplois ne coûte pas toujours plus cher. En effet, le travail n'est qu'un des facteurs de production qui détermine le coût total d'un produit. Dans le cadre de la transition énergétique, par exemple, il a été démontré que le coût du kWh produit par une éolienne terrestre est inférieur au coût de l'électricité produite par un réacteur de dernière génération (*European Pressurized Reactor – EPR*).

Aujourd'hui, la logique du coût complet, notamment avec l'intégration des coûts sociaux, n'est pas appliquée. Par exemple, le déficit de la sécurité sociale est lié à l'augmentation des maladies chroniques, mais la prévention reste considérée comme un coût. Il faudrait intégrer l'ensemble des coûts sociaux et de santé associés aux facteurs de production, coûts qui contribuent aussi au prix d'un produit. Mais le raisonnement s'opère aujourd'hui à très court terme, ligne à ligne, sans envisager l'impact d'une mesure sur l'ensemble du budget de l'Etat. La proposition de loi sur les nouveaux indicateurs de richesse envisage de prendre en compte l'impact d'une décision globalement et à long terme.

Question de la salle :

Quels arguments-phares utiliser au niveau microéconomique pour convaincre les chefs d'entreprise de se mobiliser et d'utiliser d'autres indicateurs que le PIB ?

Eva SAS

Une entreprise n'est ni morale ni immorale, elle est amoral. L'action citoyenne n'est donc pas son objet et même si certaines entreprises ont une démarche citoyenne, il ne semble pas possible de les convaincre dans ce sens. L'entreprise a pour rôle de faire des bénéfices, les politiques ont celui de donner un projet de société et de défendre l'intérêt général en mettant en place des outils que les entreprises sont obligées de prendre en compte, à l'instar du coût carbone.

Jean-Paul Albertini

La question de la responsabilisation et de l'implication de l'ensemble des acteurs est cruciale face aux défis et à l'ampleur du mouvement nécessaire pour les relever. Le rôle de l'Etat est effectivement de fournir les outils, l'information et les recommandations nécessaires.

Promouvoir le développement durable dans les politiques publiques : Quels enjeux, quelles contraintes ?

Jean-Paul ALBERTINI

Commissaire général au développement durable

● Les enjeux et contraintes dans l'élaboration et le portage des politiques publiques

L'enjeu

L'enjeu de la promotion du développement durable dans les politiques publiques consiste¹⁸ à faire comprendre que la crise écologique est réelle et qu'elle aura des conséquences sociales et économiques extrêmement fortes et dommageables.

La crise écologique se caractérise par quatre éléments : le changement climatique, la perte rapide de biodiversité, la rareté tendancielle des ressources, et les problèmes sanitaires et environnementaux (plus diffus et difficiles à chiffrer).

En réalité, faire face à cette situation ne demande pas un effort si important. Le rapport établi en 2014 par Nicholas Stern²⁰ et l'ancien président du Mexique, Felipe Calderón, indique que 90 milliards de dollars devront être dépensés d'ici 2030 pour satisfaire les besoins en constante évolution de la population²¹. Les auteurs estiment qu'ajouter 4 000 milliards de dollars supplémentaires permettrait d'orienter ces investissements pour faire face aux défis de la crise écologique et concilier les développements économique et démographique avec les enjeux écologiques. Ce rapport ajoute que l'inaction coûterait 5 % de PIB là où l'investissement nécessiterait 1 % de PIB -ces chiffres étaient estimés respectivement à 20 % et à 2 % en 2009- si l'on intègre une capacité additionnelle d'anticipation collective.

Les contraintes

Aujourd'hui, l'approche par les indicateurs reste très verticale et compromet la capacité des acteurs à prendre les bonnes décisions en raisonnant de manière globale et en coût complet.

Trois contraintes apparaissent :

- le PIB, celui qui aurait dû rester un indicateur parmi d'autres, est devenu l'indicateur principal dont tout découle. La pression induite par l'édition trimestrielle du PIB amène les acteurs à réagir. Dans cette situation, il est difficile de prendre les décisions qui permettraient d'aller vers un développement durable
- l'acceptabilité économique et sociale des politiques environnementales est faible, sauf faits exceptionnels qui attirent ponctuellement l'attention des citoyens
- l'Etat n'est plus omniprésent et son rôle a changé ; l'évolution du système de gouvernance et la capacité à mettre en place et à développer des politiques publiques ne passent plus par les mêmes canaux et ne sont plus seulement du fait de l'Etat.

☉ Une transformation nécessaire des modèles économiques et financiers

Grâce aux nombreux travaux menés et à une prise de conscience des acteurs économiques, les outils à créer pour changer la situation commencent à être mieux identifiés. Il devient aussi plus facile de parler de cette transformation nécessaire de manière sereine et sérieuse entre ministères concernés et de travailler ensemble. Un rapport commun à la direction générale du Trésor et au CGDD a pu être publié récemment sur la question du financement de la transition énergétique²² et de la transformation des outils existants, afin de mieux orienter les acteurs dans leurs investissements.

²⁰ En 2006, Nicholas Stern, alors conseiller auprès du ministre des finances britannique, avait déjà rédigé un rapport, résumé en anglais, archives nationales britanniques : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/executive_summary.pdf et voir la lettre Trésor-Eco n°30 de février 2008 sur ce thème : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/file/326872> -

²¹ Rapport 2014 Global Commission on the Economy and Climate Change <http://www.un.org/climatechange/summit/2014/09/report-reducing-climate-change-need-curtail-economic-growth> et <http://newclimateeconomy.report>

²² Le livre blanc sur le financement de la transition écologique – novembre 2013 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-livre-blanc-sur-le-financement,35714.html> et : http://www.tresor.economie.gouv.fr/8373_livre-blanc-sur-le-financement-de-la-transition-ecologique

Plusieurs exemples illustrent la démarche des ministères :

- l'écoconditionnalité de la nouvelle génération des Contrats de plan Etat-Région (CPER), avec la mise en place d'une grille d'analyse basée sur cinq grandes thématiques (dont l'une concerne l'enseignement supérieur et la recherche)
- la création d'un label vert destiné à assurer une meilleure traçabilité et transparence des investissements
- le développement du tiers financement qui consiste à faire prendre en charge un investissement par un tiers, lequel est remboursé grâce aux économies d'énergie réalisées année après année.

📍 La responsabilisation accrue de tous les acteurs

La responsabilisation des acteurs permettra de favoriser et, si possible, de garantir une politique de transition écologique pour tendre plus fortement vers un véritable développement soutenable. Cette responsabilité des acteurs repose sur quatre éléments assez différents.

L'exemplarité de l'Etat

L'Etat se doit d'être exemplaire dans l'application de la loi et dans l'illustration de ce que peut être une politique de développement durable. La politique d'Etat exemplaire, créée en 2008²³, oblige les ministères à élaborer des plans en matière d'économie d'énergie, de préservation de la biodiversité, d'évolution du parc automobile, etc.

Le Plan national d'action pour les achats publics durables

Le Plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD)²⁴ concerne l'ensemble des administrations publiques, y comprises les collectivités locales et la fonction publique hospitalière. Plus vaste encore, il consiste à introduire systématiquement des clauses environnementales et sociales dans les marchés publics. Ce plan oblige les contractants à entrer dans la démarche de développement durable et montre que, contrairement aux idées reçues, les actions conformes aux principes du développement durable ne coûtent pas toujours plus cher. Le développement durable oblige à aborder les sujets autrement et, très souvent, permet de moins dépenser.

L'information des acteurs

L'information des acteurs, décideurs publics ou privés, nécessite de travailler en amont sur les indicateurs tels que l'empreinte carbone ou l'artificialisation des sols, ou sur les indicateurs de productivité et de consommation de matières.

Le CGDD s'efforce de développer des indicateurs plus détaillés, au niveau régional, pour prendre en compte les disparités des bassins d'emploi ou des territoires. Il se veut aussi très attentif aux disparités sociales et à l'impact que peuvent avoir les évolutions écologiques sur les habitants.

Toute la problématique des indicateurs extra-PIB fait l'objet d'un travail approfondi au niveau étatique et ministériel français, mais aussi au niveau européen. Porté par la

²³ La **circulaire n° 5351/SG du 3 décembre 2008** relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics résulte des travaux du Grenelle Environnement et l'article 48 de la **loi n° 2009-967 du 3 août 2009** de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement consacre le concept d'Etat exemplaire et décline sous forme d'objectifs une série d'actions à mener par les administrations

²⁴

Voir Plan national d'action pour les achats publics durables 2014-2020 :

<http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/plan-national-d-action-pour-les-a512.html>

Commission européenne, ce sujet sera inscrit à l'ordre du jour du prochain conseil des ministres de l'environnement de l'Union européenne²⁵.

Dans le cadre de la démarche d'invention de nouveaux indicateurs, il serait souhaitable d'aller jusqu'à l'empreinte écologique, un indicateur fort et parlant médiatiquement, mais qui soulève encore des problèmes méthodologiques très importants qui doivent être résolus²⁶. Au regard de sa fragilité actuelle, cet indicateur pourrait être dénigré et devenir improductif par rapport à l'objectif recherché.

La question de l'affichage environnemental se pose aussi. Une expérimentation, prévue par les lois Grenelle, est en cours. Une autre a été lancée, sur trois ans, par l'Union européenne qui s'est saisie du sujet.

Enfin, se pose la question des incitations économiques et de la réalité des prix. La fiscalité écologique, outil parmi les autres, pourrait venir en remplacement d'autres types de fiscalité.

Une gouvernance plus globale et plus transversale

Les solutions doivent venir, pour beaucoup, du terrain et des citoyens. Les collectivités locales sont aujourd'hui les acteurs les plus forts d'une politique de transition écologique, car elles disposent des leviers opérationnels nécessaires et connaissent la réalité de leur territoire et de ses habitants.

● Conclusion

Aujourd'hui, si sa situation n'est pas encore compatible avec un développement durable, la France s'est néanmoins engagée dans une démarche qui lui permet d'espérer un développement plus soutenable.

● Echanges avec la salle

Florence JANY-CATRICE

La perte de légitimité de l'Etat en tant qu'acteur central du portage de l'intérêt général constitue un autre facteur d'inquiétude.

Le développement durable implique en effet la transformation des modèles économiques. L'austérité à laquelle nous sommes contraints n'est pas une conséquence du manque de croissance économique mais est d'abord le fruit de la financiarisation du capitalisme. Dès lors, il faut dépasser les déterminants de cette financiarisation et retrouver le sens d'une économie réelle.

Enfin, il faudra aussi parvenir à « déséconomiser » les esprits, car les changements de société nécessitent aussi de savoir se départir des références économiques passées et sans doute certaines qui se profilent. Malgré ses vertus en tant qu'outil de mise en conscience et de démonstration, le rapport Stern reste cependant critiquable et déconstructible tout comme le concept d'empreinte écologique. Pour autant, l'un et l'autre peuvent être des outils majeurs de mobilisation.

Question de la salle

²⁵ Le prochain Conseil Environnement de l'UE se tient le 28 octobre

²⁶ Voir Etudes&Documents du CGDD – Une expertise de l'empreinte écologique – n°16 – janvier 2010 :

<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/142/1332/expertise-lempreinte-ecologique.html> et l'empreinte carbone de la consommation des Français – Observations et Statistiques CGDD – n° 114 – mars 2012 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/LPS114.pdf>

L'affichage de l'écoparticipation sur tous les biens produits contribue à l'information du consommateur. Cet affichage a-t-il modifié le comportement du consommateur ? En tout état de cause, l'écotaxe ne donne pas au consommateur la possibilité de choisir un produit plutôt qu'un autre.

Jean-Paul ALBERTINI

L'écotaxe consistait à taxer les poids lourds. Elle ne permettait pas, en tant que telle, d'éclairer le choix du consommateur, mais elle modifiait le comportement des acteurs du transport.

L'affichage environnemental –ex. l'étiquette énergie sur les appareils électro-ménagers- a pour but d'informer le consommateur sur de multiples critères. L'année d'expérimentation a montré que la démarche fonctionnait. Les acteurs économiques l'ont considérée comme faisable et ses effets mesurables, et ont estimé que les économies d'échelle possibles en cas de développement rendraient son coût acceptable. Mais la question de la lisibilité d'un indicateur multicritère pour le consommateur se pose. Il faut persévérer dans cette démarche d'affichage environnemental en en perfectionnant la méthodologie, en commençant par les secteurs qui s'y prêtent le mieux, et en s'inscrivant dans la dynamique lancée par l'Union européenne (qui conduira peut-être à la définition de méthodes et d'affichages harmonisés).

La contribution écologique fonctionne et son impact a été rapide sur le comportement des consommateurs d'une part et des producteurs d'autre part qui se sont adaptés à ce changement de comportement.

Sigles

ARF : Association des Régions de France

CGDD : Commissariat général du développement durable

CPER : Contrat de plan Etat-Région

EPR : *European Pressurized Reactor*

PIB : Produit intérieur brut

PNAAPD : Plan national d'action pour les achats publics durables

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

Rencontres économiques
14 octobre 2014

© IGPDE 2014