

Évaluer la performance économique, le bien-être et la soutenabilité

Rapport du Conseil d'analyse économique
et du Conseil allemand des experts en économie

Résumé

Ce rapport est un travail commun du Conseil d'analyse économique et du Conseil allemand des experts en économie. Il répond à une commande de la Chancellerie fédérale d'Allemagne et du Président de la République française lors du Conseil des ministres franco-allemand du 4 février 2010.

Ce rapport s'appuie sur les travaux de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi qui encourageait à une réflexion complémentaire sur le thème de la *mesure et du suivi des facteurs contribuant au bien-être*. Il se présente comme un travail d'économistes français et allemands et limite donc son champ aux domaines qui sont les leurs.

Trois principales conclusions en ressortent :

- le maintien et l'accroissement du bien-être sont inséparables de la performance économique souvent résumée par le PIB. Le rapport discute les limites de cet indicateur et les manières de l'améliorer ;
- il n'est pas concevable de vouloir mesurer le bien-être par un indicateur unique. Les nombreuses facettes qui participent à la réalisation de ce bien-être nécessitent plusieurs mesures. Toutefois, face à la myriade d'indicateurs disponibles, ou à produire, il est souhaitable de faire preuve de parcimonie afin de faciliter leur lisibilité et de réduire leurs coûts de production. Il convient de proposer un arbitrage entre exhaustivité et choix raisonné. C'est pourquoi le rapport propose un tableau de bord comprenant un nombre limité d'indicateurs associés aux nombreuses dimensions du bien-être ;
- le bien-être ne repose pas uniquement sur la situation actuelle, mais doit être durable. En conséquence, il convient de s'assurer de sa soutenabilité, à la fois au plan environnemental, comme cela est bien évoqué dans le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi (SSF), mais aussi au plan du financement de la croissance sur moyenne et longue périodes. Ce rapport fait de nombreuses propositions pour rendre compte de cette dimension qui était moins analysée dans le rapport de la Commission SSF.

La principale contribution de ce travail est donc de proposer un tableau de bord de vingt-cinq indicateurs couvrant les trois domaines de la performance économique, de la qualité de la vie et de la soutenabilité (économique, financière et environnementale) du bien-être (*cf.* tableau). L'examen

des situations française et allemande au regard de ces indicateurs permet d'illustrer l'intérêt, mais aussi la difficulté de leur emploi, notamment pour des comparaisons.

Le premier chapitre du rapport rappelle que le bien-être ne peut être séparé de la croissance des économies et s'inscrit en faux contre les théories de la décroissance. Néanmoins, il est difficile de trouver un lien statistique satisfaisant entre les indicateurs de bien-être et le niveau du PIB lorsqu'on compare les situations dans un grand nombre de pays ou même dans le temps au sein d'un même pays. Il apparaît donc nécessaire de définir plus extensivement le progrès attendu par les individus. La Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a largement ouvert la réflexion et a souhaité que d'autres enrichissent ses réflexions.

Que peut-on attendre des économistes ? Le bien-être a une composante économique et les économistes peuvent donc apporter leur expertise sur cette dimension. Ils peuvent également apporter leurs outils d'analyse et leurs concepts théoriques, comme celui de fonction d'utilité, mais aussi des théories modernes du bien-être telles que celles d'Amartya Sen notamment. Ils demeurent toutefois prudents sur les questions d'agrégation des préférences et de comparaisons dans le temps et dans l'espace. La troisième considération porte sur la notion de soutenabilité, qu'on limite trop souvent au champ de l'environnement. Pour les économistes, la soutenabilité des systèmes économiques doit être surveillée pour éviter que le système ne s'effondre sous le poids de ses déséquilibres notamment financiers ou commerciaux. Une quatrième fonction des économistes consiste à rechercher les arbitrages entre différents objectifs qui doivent être identifiés et évalués pour aider à la décision des acteurs.

Le principal objectif de ce rapport est de définir quelques indicateurs rassemblés dans un tableau de bord organisé en trois parties calées sur celles du rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. La première (chapitre II) concerne la performance économique et le bien-être matériel. La deuxième (chapitre III) s'intéresse à des indicateurs rendant compte de la qualité de la vie. La troisième (chapitre IV) s'intéresse aux questions de soutenabilité économique, financière et environnementale.

Le choix des indicateurs est guidé par le respect de trois propriétés essentielles : la pertinence, la validité théorique reconnue par les chercheurs, et la mesurabilité.

Le chapitre II traite de la performance économique et du bien-être matériel. Dans ce domaine, il y a pléthore d'indicateurs, notamment sur la mesure de la richesse produite, de l'emploi ou de la distribution des revenus. Par contre, les mesures sont généralement globales et, comme le rappelait le rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, une appréciation du bien-être doit être significative pour tous. Pour cela, il faut mesurer le revenu ou le patrimoine à des niveaux plus fins de la population et notamment selon les situations socio-économiques.

Ce chapitre rappelle les difficultés pour mesurer la performance économique par le PIB, car le développement des services se prête moins facilement à la mesure que la production ou la consommation de biens facilement dénombrables. Le rapport se propose de hiérarchiser les difficultés à surmonter et de se concentrer dans un premier temps sur les questions ayant le plus gros impact économique comme la mesure des services non marchands, en commençant par les plus importants comme l'éducation ou la santé. De même, des efforts ont été consacrés à réconcilier la mesure des services financiers en comptabilité d'entreprise et en comptabilité nationale. Ils méritent d'être prolongés. Le rapport s'intéresse également à la question de plus en plus difficile du partage entre effets-qualité et effets-prix et recommande des collaborations entre les services statistiques des différents pays, notamment au sein de l'Union européenne, pour qu'il y ait diffusion des meilleures pratiques.

Le rapport encourage la mesure de la répartition des revenus et du patrimoine. Il salue l'existence d'enquêtes statistiques communautaires qui améliorent la mesure de ces dispersions de revenus, mais appelle à l'augmentation de la taille des échantillons pour améliorer dans chaque pays cette connaissance aujourd'hui incontournable en s'appuyant sur les expériences des pays les plus avancés dans ces domaines.

Sur d'autres recommandations du rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, comme par exemple celles portant sur la mesure des activités personnelles, ce rapport se montre plus réservé à court terme du fait des questions méthodologiques ou des coûts élevés pour réaliser régulièrement des mesures.

Le chapitre III s'intéresse aux questions de mesure de la qualité de la vie. C'est un sujet plus récent mais qui ne cesse de progresser dans la statistique publique. Des enquêtes harmonisées au niveau d'Eurostat et des recensements d'informations par les grands organismes internationaux apportent des débuts de réponses. Il s'agit là d'un chantier prometteur pour les prochaines années. Le rapport indique clairement qu'il ne soutient pas l'idée de trouver un indicateur unique pour résumer la qualité de vie. Il propose donc de définir un groupe d'indicateurs rendant compte des différentes composantes de la qualité de vie. Le rapport choisit de retenir les huit dimensions identifiées dans le rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. La première concerne le bien-être matériel (examinée dans le chapitre II). Les sept autres dimensions concernent la santé, l'éducation, les activités personnelles, la participation à la vie politique et sa gouvernance, les réseaux sociaux et familiaux, les conditions environnementales et les questions de sécurité économique et de la vie courante. Il est proposé de retenir un indicateur par dimension. Du fait du grand nombre de variables pouvant être retenues au sein d'une dimension, le rapport propose de tester une méthode statistique permettant de construire un indicateur agrégé au niveau de chaque dimension intégrant un grand nombre de variables élémentaires de la dimension. En fait, cette méthode (analyse en composantes

Liste des indicateurs proposés

	Qualité de la vie	Soutenabilité
<p>Performance économique et bien-être matériel</p> <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

principales) n'est mise en œuvre dans le rapport que pour les dimensions de la santé, de l'éducation et des activités personnelles. En attendant la possibilité de généraliser de telles approches plus complexes mais potentiellement plus riches en informations, le rapport propose des indicateurs qui paraissent assez représentatifs de la dimension qu'ils illustrent. Au niveau européen, des enquêtes statistiques commencent à mesurer sur des échantillons d'individus de nouvelles variables qui pourraient enrichir la description de ces domaines. Le rapport recommande de les développer et d'approfondir la recherche sur la constitution d'indicateurs agrégés par dimension (cf. tableau).

Le chapitre IV porte sur la soutenabilité économique, financière et environnementale du bien-être sur les moyen et long termes. La question qui se pose dans ce chapitre est celle du maintien pour les générations futures d'un niveau de bien-être au moins égal au niveau actuel. Le rapport ne néglige pas la soutenabilité sociale qui a déjà été bien traitée dans les chapitres II et III. Il met en avant, au titre de la soutenabilité économique, la nécessité de se préoccuper des investissements en capital aussi bien humain que physique, et l'importance stratégique de la R&D dans la compétition mondiale. Au-delà de ces composantes essentielles au maintien du bien-être, le rapport étudie les déséquilibres financiers, à la fois dans la sphère publique et privée, qui ont causé la dramatique chute de croissance de l'année 2009. L'analyse de ces facteurs montre l'importance que l'on doit accorder aux déséquilibres des comptes publics mais aussi des acteurs privés lorsque leur endettement entrave la croissance future, voire la réduit. Le rapport souligne l'importance des engagements de financement implicites aux systèmes de retraites ou de santé qui contraignent déjà en partie le futur et constituent des menaces pour la croissance à venir s'ils ne sont pas mis sous contrôle. Il propose de définir des modes de lecture plus exigeants sur l'évolution des déficits publics de l'année, mais également d'ajouter un indicateur de soutenabilité tel que ceux proposés par la Commission européenne qui calcule un écart de soutenabilité des déficits publics sur le très long terme.

L'importance du secteur financier dans l'évolution de nos économies est telle qu'il convient de prévenir les évolutions nominales non seulement des biens et des services, mais aussi des actifs financiers. Le rapport fait le point sur l'état de la recherche sur ces sujets et propose trois indicateurs liés à l'évolution des crédits privés dans l'économie, au prix de l'immobilier et au prix des actions ; il définit aussi des seuils d'alertes à retenir.

La question de la soutenabilité environnementale demeure ardue pour les économistes, comme l'avait déjà indiqué le rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Un certain nombre d'indicateurs sont aujourd'hui proposés pour mesurer la soutenabilité environnementale. Du point de vue des économistes, la question de leur pertinence ou de leur validité théorique mérite un débat. Si l'on admet la forte probabilité que l'accroissement des gaz à effets de serre puisse provoquer des dégâts sensibles sur la pla-

nète, le suivi de la production de gaz à effets de serre est pleinement justifié. Ces arguments conduisent à préconiser deux indicateurs : l'indicateur de l'évolution des gaz à effets de serre ainsi que le niveau d'émission par habitant. Le rapport note que sur ces questions par nature planétaire, il convient de rappeler les indicateurs correspondant au niveau mondial.

La question de la bonne utilisation des ressources non renouvelables est plus problématique. Elle est suffisamment complexe pour ne pas aboutir à une recommandation unique de rationner leur emploi à tout prix. La mesure de ces indicateurs et l'interprétation de leurs évolutions nécessitent donc un effort de recherche de la part des économistes. Les problèmes de leur mesure, d'une part, mais également de leur interprétation, d'autre part, sont délicats, et ceux retenus dans le tableau de bord doivent être utilisés avec une bonne connaissance de leurs modes de calcul.

L'importance du maintien de la biodiversité est probablement souhaitable, mais les mécanismes de transmission d'une variation du niveau de la biodiversité au bien-être méritent encore d'être approfondis. Cet aspect économique, d'une part, et la capacité à disposer d'indicateurs synthétiques, d'autre part, sont des défis intéressants pour la recherche. Dans l'attente de ces progrès, le rapport retient le traditionnel indice d'abondance des oiseaux communs, déjà présent dans d'autres tableaux de bord sur l'environnement.

Le tableau de bord ainsi proposé est conçu comme étant ouvert à la discussion. Il est suffisamment riche pour faciliter une discussion sensée des aspects pertinents du bien-être, mais il n'est pas pour autant excessivement détaillé. De plus, il offre une représentation équilibrée des trois domaines concernés par les questions clés, à savoir la performance économique, la qualité de vie et la soutenabilité. À travers cette approche, il fait valoir que le contrôle du niveau du bien-être matériel est un prérequis indispensable à toute politique économique raisonnable, que la qualité de la vie ne se résume évidemment pas au bien-être matériel, mais que les progrès dans des domaines non matériels sont difficiles à appréhender. Il est, de plus, sage d'adopter une perspective de long terme pour mettre en évidence les conséquences de comportements humains inchangés.