HAL
open science

Pour une Europe du bien-être

Eloi Laurent

To cite this version:

Eloi Laurent. Pour une Europe du bien-être. Revue de l'OFCE, 2018, Améliorer la construction européenne, 4 (158), pp.403-417. 10.3917/reof.158.0403 . hal-03457784

HAL Id: hal-03457784

https://sciencespo.hal.science/hal-03457784v1

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

POUR UNE EUROPE DU BIEN-ÊTRE

Éloi Laurent
Sciences Po, OFCE

L'Union européenne a deux bonnes raisons d'embrasser la transition vers le bien-être et la soutenabilité : d'une part, elle s'est historiquement construite comme un pouvoir normatif et post-matérialiste ; d'autre part, dans le contexte géopolitique actuel, elle doit prendre son « destin en main » et inventer un modèle original et robuste de développement. Cette transition vers le bien-être a un sens précis : au lieu de la croissance, les décideurs devraient se préoccuper du bien-être (le développement humain), de la résilience (la résistance aux chocs, notamment écologiques) et de la soutenabilité (le souci du bien-être futur). Il existe à cet égard un véritable paradoxe européen en ce qui concerne les indicateurs de bien-être depuis la « grande récession » : d'une part, l'UE a tenté de capitaliser sur le mécontentement à l'égard de l'économie standard et de faire sien l'agenda « au-delà du PIB » qu'elle a contribué à lancer. D'autre part, les institutions européennes sont devenues encore plus rigides dans l'application de ses critères de finance publique. Cet article présente d'abord les enjeux de la transition du bien-être avant d'indiquer des voies possibles d'ancrage de cette transition dans les politiques publiques de l'Union européenne, à tous les niveaux de gouvernance. On peut de ce point de vue envisager au moins trois niveaux d'action pour inscrire les indicateurs de bien-être, de résilience et de soutenabilité dans les politiques publiques de l'Union européenne : le niveau européen, le niveau national et le niveau local. On peut de plus croiser ces niveaux de gouvernance avec trois lieux de l'action politique : la démocratie représentative, la démocratie réglementaire et la démocratie participative. Au niveau européen notamment, tout reste ainsi à faire pour intégrer les indicateurs de bien-être aux procédures budgétaires : l'UE pourrait concevoir et organiser, au cours du semestre européen, un débat au Parlement européen et dans tous les parlements des États membres, informé des indicateurs de bien-être et de soutenabilité, orienté par les valeurs européennes et les priorités nationales visant à déterminer les choix budgétaires au-delà des seuls critères de discipline fiscale.

Mots clés : bien-être, soutenabilité, PIB, indicateurs alternatifs.

Introduction : sortir de la schizophrénie des valeurs

L'Union européenne de 2018, affaiblie, divisée et en souffrance d'avenir, a au moins deux bonnes raisons de vouloir s'engager résolument dans la transition du bien-être. La première est historique : l'Europe est le continent où fut, à la fin du 19e siècle, inventé le bien-être comme objectif de politique publique avec les premières lois sur l'État-providence. La seconde est politique : l'Union européenne s'est définie depuis son origine (au début des années 1990) comme une puissance normative, post-matérialiste, qui entend dépasser les critères et les attributs traditionnels du pouvoir et de la souveraineté et œuvrer pour atténuer les crises écologiques.

Qu'est-ce que la transition du bien-être ? Elle découle d'une réalité qui peut s'énoncer simplement : les défis du 21e siècle ne peuvent pas être compris et encore moins résolus avec les indicateurs du 20e siècle tels que la croissance du produit intérieur brut (PIB), conçu au milieu des années 1930. Si les décideurs gouvernent avec des chiffres et des données, ils sont réciproquement gouvernés par eux. Ces données doivent donc être pertinentes. Ce n'est plus le cas du PIB. Cet indicateur ne nous dit en effet rien de pertinent de la crise de l'inégalité (le fossé croissant entre les nantis et les démunis) et la crise de la biosphère (la dégradation alarmante du climat, des écosystèmes et de la biodiversité qui menace le bien-être humain), qui sont pourtant les deux grandes crises du début du 21e siècle. Aucune de ces crises ne peut être analysée ou atténuée au moyen de la croissance (du PIB) simplement parce que le PIB n'a pas été conçu pour les mesurer.

L'accent mis depuis l'après-guerre sur la croissance conduit ainsi à des erreurs analytiques et politiques : les décideurs négligent les questions d'égalité et de répartition, confondant la croissance avec le progrès social et ils dégradent les écosystèmes pour des gains économiques à court terme, nuisant au bien-être humain tout en croyant l'améliorer. La politique économique finit par divorcer des aspirations des citoyens et des connaissances scientifiques. Mais il n'y a rien d'inévitable à cela : nous pouvons, en Europe notamment, changer ce que nous mesurons pour réformer ce que nous gouvernons en remettant le bien-être humain au centre de la politique économique à tous les niveaux de gouvernance (global, régional, national et local).

Le sens de la transition vers le bien-être est donc le suivant : au lieu de la croissance, les décideurs devraient se préoccuper du bien-être (le développement humain), de la résilience (la résistance aux chocs,

notamment écologiques) et de la soutenabilité (le souci du bien-être futur). Cela implique par exemple que la reprise mondiale actuelle, mesurée par l'augmentation du PIB dans de nombreuses parties du globe, importe peu en réalité car le PIB et la croissance n'ont pas été conçus pour mesurer et *a fortiori* préserver ou augmenter le bien-être humain, ils ne peuvent le favoriser que par accident.

C'est précisément ce qui a motivé l'Union européenne les 19 et 20 novembre 2007 à organiser à Bruxelles une conférence internationale visant à recenser les initiatives existantes alors dont le but affiché était de « dépasser le PIB » (« Beyond GDP »). Depuis dix ans, cet agenda, né il y a quarante ans (Nordhaus et Tobin, 1973), n'a cessé de prendre de l'importance dans le monde de la recherche et des politiques publiques[1].

Mais un paradoxe européen s'est fait jour, pour ne pas dire une véritable schizophrénie européenne des valeurs : d'une part, l'UE a tenté de capitaliser sur la montée en puissance de l'agenda « Au-delà du PIB » ; de l'autre, les institutions européennes sont devenues encore plus rigides dans l'application des critères dits de stabilité et de convergence, tous calculés en pourcentage du PIB. Ainsi, à partir de 2010, un an seulement après la publication de la communication « Le PIB et au-delà : mesurer le progrès dans un monde en mutation », la Commission européenne s'est échinée à faire respecter les ratios européens de finances publiques en période de récession, retardant de plusieurs années la reprise économique des États membres, imposant des conditions de vie dramatiques à la population grecque[2] et créant des tensions politiques périlleuses entre partenaires européens. Comme le montre l'exemple de l'UE depuis 2010, la démocratie finit par être mise en danger lorsque des décideurs accordent trop d'importance à des indicateurs trop étroits.

Cet article présente d'abord les enjeux de la transition du bien-être avant d'indiquer des voies possibles d'ancrage de cette transition dans les politiques publiques de l'Union européenne, à tous les niveaux de gouvernance.

1. Sur cet agenda, voir notamment Éloi Laurent (dir.), 2016, « Mesurer le bien-être et la soutenabilité », *Revue de l'OFCE,* n° 145, février, et Laurent (2018).
2. Voir A .Kentikelenis *et al.* (2014).

1. La transition du bien-être, au-delà du PIB

Pourquoi vouloir dépasser le PIB et la croissance ? Le PIB (produit intérieur brut), a été formalisé pour la première fois par Simon Kuznets en 1934 à la suite d'une demande du Congrès des États-Unis, dont les membres désiraient disposer d'un instrument de mesure agrégé et robuste susceptible de rendre compte de l'impact systémique de la crise de 1929. Le PIB mesure la production de biens et services échangés sur les marchés et monétarisés au cours d'une période donnée en comptabilisant les flux de revenus, de dépenses ou de valeur ajoutée. La croissance désigne l'augmentation du niveau du Produit intérieur brut à prix constants. Dès lors, PIB et croissance ne reflètent qu'une très faible part des déterminants du bien-être humain et en aucune façon la soutenabilité de ce dernier.

Le bien-être humain dépasse en effet de loin la consommation de biens et services marchands (il peut s'agir du bien-être individuel, la santé ou l'éducation d'un individu, mais aussi du bien-être collectif, par exemple la qualité des institutions ou le niveau des inégalités) et doit être apprécié en dynamique, sous une contrainte écologique de plus en plus forte au 21e siècle. C'est le sens de la notion de prospérité, qui vient du latin *prosperus* (favorable aux attentes), qui implique donc de projeter dans le temps le bien-être pour envisager le fait que dans dix, vingt ou cent ans, il reflète nos espérances.

Même pour des dimensions élémentaires du bien-être économique telles que le revenu et l'emploi, la pertinence du PIB comme instrument de compréhension et de pilotage des systèmes économiques peut être mise en doute.

Des travaux désormais abondants permettent de montrer que l'atteinte d'un objectif de croissance économique ne garantit nullement une répartition équitable des ressources et que celui-ci est donc totalement dépassé face à la crise contemporaine des inégalités.

Quantité d'études montrent ainsi l'écart béant qui s'est formé entre la croissance économique mesurée par le PIB et la progression du revenu des ménages. Dans le cas des États-Unis, on observe qu'au cours des cinquante dernières années, le PIB a crû de 260 % tandis que le revenu des ménages a augmenté de seulement 20 %, alors même que croissait la productivité du travail. C'est encore plus frappant pour la « reprise économique » censée avoir été amorcée en 2009, année au cours de laquelle le revenu des ménages a reculé tandis que la crois-

sance reprenait sa course dès 2010. Il a fallu quatre longues années pour que la croissance du PIB se traduise par une hausse du revenu médian, avant que celui-ci ne rechute en 2014 sans retrouver à ce jour son niveau de l'an 2000.

La prééminence économique des États-Unis parmi les pays développés apparaît au demeurant tout à fait douteuse dès lors que l'on substitue le revenu des ménages à la croissance. Comme l'ont montré les économistes travaillant alors pour le président Obama[3], le revenu réel moyen des 90 % des Américains les moins riches place le pays derrière le Canada, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, l'Allemagne et le Japon dès le milieu des années 1970 et jusqu'à aujourd'hui[4]. De même, une comparaison de la richesse totale entre Américains et Français, une fois pris en compte les inégalités, le temps de loisir et l'état de santé, aboutit à une quasi-égalité entre les deux pays, alors que l'écart estimé à la lumière du seul revenu par habitant est de l'ordre de 40 % à l'avantage des États-Unis[5].

Le bien-être, c'est une évidence, ne se limite pas au revenu ou à l'inégalité de sa répartition : il est pluriel et comprend des dimensions aussi essentielles à l'existence humaine que la santé, l'éducation, le bonheur, les libertés publiques, la confiance ou encore la richesse de la vie sociale[6].

S'agissant de la santé, on peut raisonner par l'absurde, de nouveau à partir de l'exemple américain. Le Congressional Budget Office note ainsi dans un rapport récent[7] que l'abolition de l'*Affordable Care Act* (la réforme de la santé décidée par l'administration Obama en 2013) « augmenterait la croissance en augmentant l'offre de travail » et chiffre ce surcroît potentiel de croissance à 0,7 % sur la période 2021-2025. On touche ici, non pas aux limites techniques du PIB, mais à l'absurdité de sa logique sociale : supprimer une assurance-maladie rendue enfin accessible pour 15 à 20 millions d'Américains qui peuvent du coup diminuer leur offre de travail pour une qualité de vie meilleure

3. *Economic Report of the President,* 2015.
4. Accessible à l'adresse : https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/ERP-2015/pdf/ERP-2015-chapter1.pdf
5. Charles Jones & Peter Klenow, 2016, « Beyond GDP? Welfare Across Countries and Time », *mimeo:* http://klenow.com/Jones_Klenow.pdf
6. Pour une analyse des indicateurs de bien-être et de soutenabilité, voir É. Laurent et J. Le Cacheux, *Un nouveau monde économique. Mesurer le bien-être et la soutenabilité au XXIe siècle*, Paris, Odile Jacob, 2015.
7. Rapport accessible sur le site du CBO à l'adresse : https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/50252-Effects_of_ACA_Repeal_0.pdf

(car améliorée sur le plan de la santé et du temps personnel) serait « bonne pour la croissance » car ce retour en arrière obligerait les salariés à travailler davantage pour retrouver, à un tarif plus élevé, une assurance santé de moins bonne qualité. Le cas américain illustre de manière plus générale de quelle manière la croissance du PIB masque la réalité sociale : une étude récente d'Anne Case et Angus Deaton montre que pendant la période de croissance relativement forte de 1999 à 2013, un pan entier de la population américaine a vu sa santé se dégrader fortement conduisant à des taux de mortalité exceptionnellement élevés[8].

En élargissant la focale du bien-être aux enjeux collectifs, on constate aisément qu'une forte croissance économique peut voisiner avec des libertés civiles et des droits politiques en piteux état. L'exemple de la Tunisie au cours des années Ben Ali se montre sous cet angle riche d'enseignements : du milieu des années 1990 jusqu'en 2010, le pays a connu simultanément une forte croissance du PIB et une dégradation très marquée des libertés et des droits des citoyens. L'évolution de l'indicateur « Participation et responsabilité » de la Banque mondiale[9] dans les quinze années qui ont précédé le déclenchement du Printemps arabe sur le sol tunisien permet de suivre avec précision cette amputation du bien-être humain : alors que le pays se situait dans le dernier tiers des pays du monde en 1996 en matière de libertés, il régresse parmi les 10 % les moins libres en 2010 (l'indice en valeur absolue passant de -0,45 à -1,37, soit à peu près une division par trois). Or, sur cette même période, la croissance du PIB, régulière, fut de l'ordre de 5 % par an. À l'inverse, alors que la croissance du PIB a été faible et erratique depuis 2010, l'indice des libertés civiles et de droits politiques est revenu en territoire positif, témoignant des progrès considérables qui ont été accomplis en peu de temps, progrès sanctionnés par l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2014 (tableau).

8. Anne Case et Angus Deaton, 2015, « Rising morbidity and mortality in midlife among white non-Hispanic Americans in the 21st century », *PNAS*, 112 (49), 15078-15083.

9. La variable « Voice and accountability » (que l'on peut traduire par participation des gouvernés et responsabilité des gouvernants) évalue le degré de participation des citoyens dans le choix de leurs gouvernants, la qualité de la liberté d'expression, d'association et de liberté de la presse : voir Worldwide Governance Indicators (WGI) :
http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home

Tableau. Les progrès de la jeune Révolution tunisienne (indice « voice and accountability »)

2010	-1,37
2011	-0,39
2012	-0,22
2013	-0,12
2014	0,03

Source : Governance Matters, Banque mondiale.

On le voit bien à la lumière de ces exemples, la croissance n'est ni nécessaire ni suffisante au bien-être. Le bien-être n'en découle pas mécaniquement, il y faut des politiques spécifiques, de santé, d'éducation, de participation civique, etc. La croissance n'est pas non plus, comme on le croit trop souvent, vitale au financement du bien-être : quantité de politiques de santé ne nécessitent pas d'augmenter la consommation ou la production de biens et services, mais supposent l'accès du plus grand nombre à des soins de qualité et à une médecine préventive, dont les coûts seront réduits d'autant (leur valeur marchande aussi : par son inefficacité, le système de santé américain génère des dépenses considérables, qui viennent gonfler artificiellement le PIB). La croissance n'est pas la condition du bien-être, elle en est bien plutôt la résultante.

On peut ainsi soutenir le point de vue exactement inverse au sens commun et montrer que c'est le développement humain[10] qui a permis et permet encore la croissance économique (des données récentes indiquent que sur l'ensemble du 20e siècle, la croissance du développement humain résulte surtout des progrès de la santé et de l'éducation, et dans une mesure bien moindre de l'élévation du revenu[11]). En outre, contrairement à une autre idée reçue et largement répandue, la croissance ne rapporte pas, elle coûte. C'est particulièrement net quand on considère les dégradations environnementales qu'elle engendre, à commencer par leur impact sur la santé humaine. Ceci conduit à aborder le bien-être dans sa dimension dynamique, évaluée par les indicateurs de résilience et de soutenabilité.

10. L'indice de développement humain agrège, à pondération égale, un indicateur de revenu, un indicateur d'éducation et un indicateur de santé.
11. Voir Leandro Prados de la Escosura, 2015, « World Human Development, 1870-2007 », *Review of Income and Wealth*, serie 61, n° 2, p. 220-247, juin.

Le développement humain ne vaut en effet à proprement parler rien, au sens de l'actualisation comptable, s'il ne peut être projeté dans le temps ni (ré)concilié avec la contrainte écologique. Les Parisiens sont aujourd'hui riches à tous égards mais le seront-ils encore demain, et pourront-ils jamais le redevenir si une crue centennale, hélas probable dans un avenir proche, ravage leur ville et leur région ? C'est l'enjeu de la résilience. Les Français sont aujourd'hui bien portants en regard d'autres citoyens du monde mais le seront-ils encore demain si leurs sols sont épuisés et leur eau polluée à force d'agriculture industrielle ? C'est l'enjeu de la soutenabilité.

C'est cette préoccupation qui anime un pays émergent comme la Chine, engagée depuis quelques années dans une transition vers un régime de développement moins destructeur de ses écosystèmes et qui a opté pour une réduction volontaire du taux de croissance de son PIB. La Chine est sans doute le pays en développement qui a le mieux compris la nécessité de sortir de l'hyper-croissance. Qu'a à perdre la Chine à sortir de l'hyper-croissance ? Peu de chose, en réalité, d'autant que sa décélération démographique est parmi les plus rapides du monde en développement[12]. En outre, la baisse de la pauvreté n'y est pas indexée sur la croissance (la pauvreté a été réduite par deux entre 1992 et 2002 alors même que le taux de croissance du PIB baissait continument, de 14 % à 8 %). Et l'hyper-croissance n'a pas réduit les inégalités : bien au contraire, elle les a fait exploser. Alors que le PIB par habitant était multiplié en moyenne par 14 entre 1990 et 2010, les trois premiers quintiles de la distribution ont vu leur part baisser dans le revenu national, et le quatrième a vu la sienne stagner au profit d'une forte augmentation du revenu des 20 % de Chinois les plus riches. À l'inverse, les dégâts de l'hyper-croissance sont désormais évidents dans le pays : 92 % de la population chinoise respire plus de 120 heures par an un air insalubre selon les normes internationales et la pollution atmosphérique (surtout les particules fines) causent la mort de 1,6 million de Chinois chaque année, soit 17 % de tous les décès[13]. C'est précisément ce qui a poussé le dirigeant Li Keqiang, alarmé par la multiplication des manifestations et des émeutes contre les dégradations environnementales, à déclarer le 12 mars 2014[14] :

12. Le taux de croissance annuel de la population chinoise est plus faible en 2015 que celui de la France, de moitié inférieur au taux mondial et représente seulement le 1/6e du taux de croissance démographique moyen du continent africain.
13. R. A. Rohde et R. A. Muller, 2015, « Air Pollution in China: Mapping of Concentrations and Sources », *PLoS ONE*, 10(8).

> La croissance du PIB ne nous intéresse pas […] La croissance que nous voulons, c'est celle qui apporte de réels progrès pour les personnes, qui contribue à rehausser la qualité et l'efficacité du développement économique, et qui contribue à la conservation de l'énergie et la protection de l'environnement.

Le 13e Plan quinquennal chinois (novembre 2015), intervenant après l'annonce du plan le plus ambitieux de réduction de la pollution atmosphérique à l'automne 2013, prend acte de cette transition vers la soutenabilité, en envisageant une « société de prospérité moyenne » pour 2020 et en fixant une nouvelle cible de croissance du PIB à 6,5 %, soit la moitié du taux de croissance atteint en 2008. Ce 13e Plan évoque une croissance « plus faible mais plus saine », et envisage la perspective d'une « civilisation écologique » à l'horizon des prochaines décennies.

Le divorce entre la croissance économique et la soutenabilité est un peu plus délicat à percevoir dans les pays développés, (réputés plus ambitieux en matière de politique environnementale), mais il n'en est pas moins réel : d'une part, en raison des impacts directs et de plus en plus tangibles des crises écologiques sur le bien-être humain, comme en Californie où la consommation en eau a été fortement contrainte[15], ou comme à Paris, dont le dangereux niveau de particules fines est enfin pris au sérieux par les pouvoirs publics municipaux ; d'autre part, en raison de dommages indirects qui, parce qu'ils sont souvent exportés, nourrissent l'illusion que la croissance économique résout miraculeusement dans les pays riches les crises écologiques (ce que les économistes de l'environnement désignent sous le nom de « courbe environnementale de Kuznets[16] »). Il n'en est rien.

Certes, les pays développés sont souvent les plus avancés en termes de bonnes pratiques environnementales dans les limites de leur territoire mais, ce faisant, ils ne prêtent attention qu'à une partie de leur empreinte écologique[17], celle qui est visible et directement sous leur

---

14. Conférence de presse du 12 mars 2014, agence Xinhua.
15. La Californie, l'une des régions les plus riches du globe, est entrée en 2016 dans la cinquième année de sa sécheresse la plus sévère depuis deux siècles. Dans ce contexte, le gouverneur de l'État, Jerry Brown, a institué en 2015 la réduction de 25 % de la consommation d'eau dans les zones urbaines. Les localités les plus dispendieuses, souvent les plus riches, se sont vues contraintes de réduire leur consommation d'eau jusqu'à 36 %.
16. L'idée élémentaire de la « courbe environnementale de Kuznets » est de mettre en relation le processus de développement économique (dont le niveau est également mesuré par le revenu par habitant) avec les dégradations environnementales. La même relation en cloche que la courbe de Kuznets standard est alors postulée : les dégradations environnementales sont d'abord censées augmenter avec l'élévation du revenu par habitant avant d'atteindre un pic, puis de se réduire.

emprise. On montre ainsi qu'à mesure que le niveau de développement économique s'élève, les pays réduisent les processus d'extraction sur leur territoire national mais sans réduire pour autant leur consommation de ressources naturelles, bien au contraire. Ils « externalisent » donc les dommages écologiques engendrés par le développement économique vers des pays dont les dirigeants acceptent d'en payer le coût contre rémunération (en faisant supporter ce même coût à leur population la plus pauvre).

Pour en mesurer l'importance, on peut se tourner vers un instrument de mesure élaboré récemment : l'« empreinte matérielle ». Celui-ci se propose de mesurer le commerce international implicite de matières premières, c'est-à-dire l'usage par les différents pays de la planète, non seulement de biens manufacturés et agricoles, mais aussi des ressources naturelles qui ont été nécessaires à leur production. Il apparaît que, pour les pays étudiés, le commerce matériel est trois fois plus important en tonnage que le commerce économique. Il apparaît aussi que, mesuré à l'aune de l'empreinte matérielle, le découplage entre développement économique et consommation de matières premières est un mirage : pour 10 % d'accroissement du PIB, l'empreinte matérielle augmente en moyenne de 6 %[18].

Ces sérieuses limites expliquent pourquoi partout dans le monde, des chercheurs et responsables politiques en nombre croissant reconnaissent que le PIB et sa croissance, qui orientent encore le débat public en Europe, sont à la fois des horizons trompeurs et des boussoles faussées (Gadrey et Jany-Catrice, 2006). Point d'orgue de cet effort sans précédent, les Nations Unies ont adopté en septembre 2015 un tableau de bord de 17 « Objectifs de développement durable » ou « ODD », censés guider les politiques de développement dans les années à venir et réservant à l'augmentation de la croissance du PIB la portion congrue[19].

17. L'empreinte écologique mesure la pression qu'exercent la vie et les activités humaines sur l'environnement naturel, soit sur un phénomène spécifique et bien identifié – l'empreinte carbone, pour évaluer la pression sur le climat –, soit en s'efforçant d'inclure et de synthétiser différentes dimensions des atteintes à l'environnement global et aux ressources naturelles. La comptabilité d'empreinte consiste à recenser les surfaces mobilisées pour produire les biens et services consommés – terres agricoles, surfaces artificialisées pour les villes et les transports, étendues marines pour la pêche, etc. Cette « empreinte », est évaluée en convertissant ces surfaces en unités comparables – « l'hectare global ».

18. T. Wiedmann, H. Schandl, M. Lenzen, D. Moran, J. Suh West & K. Kanemoto, 2013, « The material footprint of nations », *PNAS*, 112 (20), p. 6271-6276.

19. En l'occurrence, une partie de l'objectif n° 8 : « Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous ».

Mais cet effort de recherche ne suffit pas encore à donner un sens nouveau aux politiques publiques : la puissance performative des indicateurs de bien-être ne dépend pas seulement de la qualité technique mais, plus important encore, de leur ancrage dans le débat public et le processus démocratique. L'Union européenne et ses États membres doivent jouer ici un rôle moteur.

2. De la mesure à l'action

On peut envisager au moins trois niveaux d'action pour inscrire les indicateurs de bien-être, de résilience et de soutenabilité dans les politiques publiques de l'Union européenne : le niveau européen, le niveau national et le niveau local. On peut de plus croiser ces niveaux de gouvernance avec trois lieux de l'action politique : la démocratie représentative, la démocratie réglementaire et la démocratie participative.

Pour commencer, il nous faut repenser la façon dont nous débattons et votons les budgets. La plupart des parlementaires dans le monde, y compris au Parlement européen, en savent très peu sur l'état réel de leur pays en dehors des indicateurs macroéconomiques globaux lorsqu'ils prennent des décisions-clés sur les finances publiques. Dans une vieille démocratie parlementaire comme la France, l'information statistique donnée aux députés se résume au PIB et à ses composantes. Il ne serait pourtant pas difficile de sélectionner des indicateurs de bien-être dans des dimensions-clés pertinentes pour les finances publiques, en commençant par le niveau des inégalités, et d'intégrer ces indicateurs dans la procédure budgétaire afin qu'ils soient rendus publics et discutés avant le vote du budget afin d'informer les choix législatifs. À ce jour, 23 pays ont déjà pris des mesures pour intégrer les indicateurs de développent soutenable des Nations Unies (ODS) dans leur procédure budgétaire.

Deux nécessités pourraient ainsi converger : l'amélioration de l'information statistique de la représentation nationale et européenne et l'usage des indicateurs de bien-être et de soutenabilité en vue de transformer effectivement les politiques publiques.

En France, une première mesure simple consisterait à rendre systématique la publication du rapport prévu par la loi Sas[20] et à la caler sur le débat budgétaire. Il s'agirait, surtout, d'en confier la rédaction à une instance collégiale tripartite (parlementaires, experts et citoyens), afin d'organiser un véritable débat autour des données contenues dans ce

rapport. En clair, le gouvernement prendrait la décision de déléguer sa responsabilité afin de garantir l'impartialité de la démarche. La question se pose ensuite de déterminer le type de données, aujourd'hui absentes des documents budgétaires, susceptibles de mieux éclairer le Parlement dans son acte fondateur : le vote du budget. Trois enjeux paraissent pouvoir éclairer effectivement les orientations[21] du Projet de loi de finances : l'évolution des inégalités, l'entretien du patrimoine national (entendu dans son sens le plus large) et la place de la France dans le monde (ces trois dimensions reprenant les normes internationales adoptées par la conférence des statisticiens en 2013 qui distinguent le « bien-être ici et maintenant, le bien-être plus tard et le bien-être ailleurs »).

Sur le premier point, les représentants de la Nation doivent absolument pouvoir disposer d'un état élémentaire des inégalités sociales, résumé par quatre ou cinq indicateurs de répartition du revenu et du développement humain (inégalités de santé, d'éducation, …) et faisant apparaître la dimension territoriale des inégalités françaises. N'est-il pas naturel que la réduction des inégalités soit placée au centre des préoccupations des parlementaires quand ils votent les recettes et les dépenses du budget ?

Le vote du budget, c'est aussi le souci du passé et de l'avenir de la République et donc de l'entretien du patrimoine français (l'ensemble des actifs de la Nation, y compris naturels et intangibles), que les parlementaires ont la charge de maintenir et de valoriser pour le transmettre. Encore faut-il évaluer ce patrimoine national, ce que permettent par exemple des instruments de mesure perfectibles mais utiles comme le patrimoine économique national calculé par l'Insee ou les données rassemblées par l'Observatoire de la biodiversité. La question est d'agréger ces différents types de stocks dans un indicateur synthétique, mais rien n'empêche d'ores et déjà de disposer d'un

20. La Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques dispose que : « Le Gouvernement remet annuellement au Parlement, le premier mardi d'octobre, un rapport présentant l'évolution, sur les années passées, de nouveaux indicateurs de richesse, tels que des indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable, ainsi qu'une évaluation qualitative ou quantitative de l'impact des principales réformes engagées l'année précédente et l'année en cours et de celles envisagées pour l'année suivante, notamment dans le cadre des lois de finances, au regard de ces indicateurs et de l'évolution du produit intérieur brut. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat devant le Parlement. ».

21. On peut envisager des procédures plus incitatives que la seule information et le débat des parlementaires, mais ce serait en tout état de cause un bon début, surtout si ce débat sur les indicateurs de bien-être et de soutenabilité devient l'acte inaugural du débat budgétaire.

tableau de bord des patrimoines de la Nation. Enfin, des indicateurs sur la place de la France dans le monde, et notamment son impact écologique global, compléteraient utilement ce tableau nécessairement synthétique alors que, trop souvent, les débats budgétaires se déroulent comme si la France était une île dont le « rayonnement » allait de soi.

Un organe parlementaire permanent pourrait même être créé pour devenir un lieu de délibération permanente sur les choix publics ayant un impact sur le bien-être, réunissant des experts et des citoyens pour mobiliser les bons indicateurs sur les bonnes questions afin de fournir aux décideurs les informations pertinentes leurs choix.

Ces propositions, initialement formulées en mars 2017 dans un *Policy brief* de l'OFCE[22], ont été reprises *in extenso* dans une proposition de loi[23] récemment déposée visant à instituer un conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être.

Au niveau européen, tout reste à faire pour intégrer les indicateurs de bien-être aux procédures budgétaires : l'UE pourrait concevoir et organiser, au cours du semestre européen, un débat au Parlement européen et dans tous les parlements des États membres informé des indicateurs de bien-être et de soutenabilité, orienté par les valeurs européennes et les priorités nationales visant à déterminer les choix budgétaires au-delà des seuls critères des disciplines fiscales.

La deuxième réforme concerne la démocratie réglementaire et plus précisément, la réforme des instruments économiques utilisés régulièrement par le pouvoir exécutif des gouvernements des États membres de l'UE pour mettre en œuvre des politiques publiques une fois les lois adoptées. Les politiques publiques reposent aujourd'hui trop souvent sur des modèles simplistes encadrés par l'analyse coûts-bénéfices (ACB). L'ACB évalue l'efficience (et la rentabilité) d'un projet en calculant la valeur nette ou les avantages nets qu'elle produit, c'est-à-dire le montant des gains potentiels moins les coûts associés au projet. Les seules dimensions entrant dans l'analyse sont les flux économiques (bénéfices et coûts) qui peuvent être monétisés. Il serait beaucoup plus intéressant de remplacer systématiquement ces méthodes par une analyse multicritère où le coût ou le gain financier n'est pas la seule

22. Éloi Laurent, 2017, Inscrire les indicateurs de bien-être et de soutenabilité au cœur du débat budgétaire, *OFCE Policy brief*, n° 14, 29 mars.
23. Proposition de loi déposée par Franck Montaugé (sénateur PS du Gers) et plusieurs de ses collègues au Sénat le 5 juillet 2017 (en première lecture) *[NDLR].*

référence et où les effets intangibles sont considérés parallèlement aux effets tangibles – ou au moins de réaliser des tests de sensibilité pour évaluer l'impact de paramètres alternatifs, en particulier les taux d'actualisation sociaux. Cette réforme concerne tout autant le niveau national que le niveau européen.

Enfin, la démocratie participative doit venir consolider ces réformes du pouvoir législatif et exécutif. La démocratie n'est pas seulement une dimension du bien-être, mais aussi la méthode qui doit régir sa définition et sa gouvernance : c'est à la fois un *input* et un *output* du bien-être humain. Les « conférences de citoyens » sont un exemple de démocratie participative (elles comprennent un panel de citoyens, d'experts et de décideurs discutant de l'importance respective des différentes dimensions du bien-être et se mettant d'accord sur un tableau de bord commun à mettre en œuvre). Il est en effet d'une importance cruciale de construire des transitions tangibles dans l'Union européenne au niveau local, puisque le bien-être est mieux mesuré là où il est réellement vécu. La transition du bien-être est, selon l'expression d'Elinor Ostrom (2010), une « transition polycentrique » : chaque niveau de gouvernement peut saisir cette opportunité pour réformer ses politiques sans attendre que l'impulsion vienne d'en haut.

3. Conclusion : un nouveau récit européen

Aller au-delà de la croissance en tant que projet social ne signifie pas seulement compléter et éventuellement remplacer le PIB par des indicateurs de bien-être, de résilience et de soutenabilité. Cela implique également de lier ces trois objectifs dans un nouveau récit commun positif et construire des institutions solides pour le soutenir. Le récit européen de ce début de 21e siècle ne peut se résumer à la prospérité économique et à la crédibilité monétaire, comme cela a été le cas au cours des six dernières décennies.

Si la croissance économique apparaît épuisée du point de vue du sens et pas seulement de la substance, s'il importe aujourd'hui de la remplacer par les horizons du bien-être, de la résilience et de la soutenabilité, il importe également de remplacer le sens perdu pour mettre en mouvement la communauté des citoyens, et ce sens nouveau ne peut se borner au respect de la contrainte écologique. Dépasser la croissance comme projet social implique donc non seulement de reconsidérer nos objectifs collectifs mais aussi de lier bien-être et soute-

nabilité dans un nouveau récit commun positif. Pour le dire simplement, c'est une « transition social-écologique » qu'il faut inventer, où les questions économiques, sociales et économiques sont liées par le fil commun de la justice[24].

Références

Gadrey J. et F. Jany-Catrice, 2006, *The New Indicators of Well-Being and Development*, Palgrave McMillan.

Kentikelenis A. *et al*. 2014, « Greece's Health Crisis: From Austerity to Denialism », *The Lancet*, vol. 383, 22 février, pp. 748-53.

Laurent É., 2011, *Social-écologie*. Flammarion, Paris.

Laurent É., 2018, *Measuring Tomorrow: Accounting for Well-being, Resilience and Sustainability in the 21st century*, Oxford and Princeton, Princeton University Press.

Nordhaus W. et J. Tobin, 1973, « Is Growth Obsolete? », in Milton Moss (ed.), *The Measurement of Economic and Social Performance*, New York, National Bureau of Economic Research.

Ostrom E. 2010, « Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems », *American Economic Review*, vol. 100, n° 3, pp. 641-72.

24. Voir sur ce point Laurent (2011 et 2018).