



Inscrire les indicateurs de bien-être et de soutenabilité au coeur du débat budgétaire

Eloi Laurent

► To cite this version:

Eloi Laurent. Inscrire les indicateurs de bien-être et de soutenabilité au coeur du débat budgétaire. OFCE Policy Brief, 2017, 14, pp.1 - 8. hal-03458858

HAL Id: hal-03458858

<https://sciencespo.hal.science/hal-03458858>

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.

INSCRIRE LES INDICATEURS DE BIEN-ÊTRE ET DE SOUTENABILITÉ AU CŒUR DU DÉBAT BUDGÉTAIRE

Éloi Laurent

OFCE, Sciences Po Paris

RÉSUMÉ

La mesure du bien-être doit aller au-delà de celle de la croissance, mesurée par le PIB. Les 19 et 20 novembre 2007, voilà presque dix ans, se tenait à Bruxelles une conférence internationale organisée par la Commission européenne dans le but affiché de « dépasser le PIB ». Il importe notamment d'inscrire les indicateurs de bien-être et de soutenabilité au cœur des politiques publiques, comme commencent à le faire certains de nos voisins, tels que le Royaume-Uni et la Belgique.

La France, longtemps en retard sur cet enjeu central, s'est dotée récemment d'un outil législatif innovant qui pourrait changer la donne, la loi SAS.

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

Une première mesure simple à prendre dans cette perspective consiste à caler le rapport prévu par la loi SAS sur le débat budgétaire et surtout à en confier la rédaction à une instance collégiale tripartite (parlementaires, experts et citoyens) afin d'organiser un véritable débat parlementaire et public autour des données contenues dans ce rapport.

Trois enjeux paraissent pouvoir éclairer effectivement les orientations 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 »).

Enfin, des indicateurs sur la place de la France dans le monde, et notamment son impact écologique global, complèteraient utilement ce tableau nécessairement.

Adopter ces trois critères – égalité entre personnes et territoires, soutenabilité patrimoniale et responsabilité globale – pour voter le budget de la France reviendrait à sortir du règne des objectifs intermédiaires que sont la réduction des déficits publics et la croissance du PIB, dont tout indique qu'ils nous éloignent du bien-être et de la soutenabilité au lieu de nous en rapprocher.

1.

Notamment la Commission Stiglitz en 2008-2009, à laquelle l'OFCE a largement contribué.

Les 19 et 20 novembre 2007, voilà presque dix ans, se tenait à Bruxelles une conférence internationale organisée par la Commission européenne dans le but affiché de « dépasser le PIB ». Au cours de la décennie écoulée depuis lors, des dizaines de commissions¹ ont produit autant de rapports et des centaines de propositions d'indicateurs de bien-être et de soutenabilité ont vu le jour, prêts à l'emploi. 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

2.

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 ».

politiques de développement dans les années à venir et réservant à l'augmentation de la croissance du PIB la portion congrue².

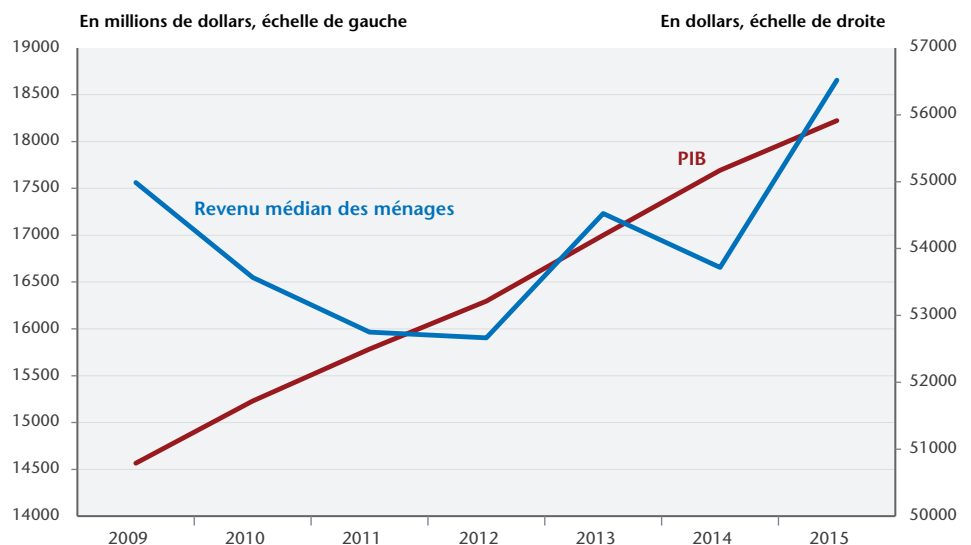
Sur fond de ralentissement mondial et potentiellement durable de la croissance économique et de la sévérité d'une crise des inégalités couplée à des crises écologiques dont le PIB ne peut par construction rien dire, il est plus que jamais nécessaire de poursuivre cet effort (encadré).

Encadré 1. Pourquoi vouloir dépasser le PIB ?

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 21^e siècle. 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. Ainsi, la croissance continue du PIB aux États-Unis entre 2009 et 2015, lors de la phase de « reprise » de l'activité économique, s'est accompagnée d'une baisse du revenu médian des ménages américains jusqu'en 2012, celui-ci rechantant entre 2013 et 2014 (graphique 1).

Cette déconnection se mesure aussi sur longue période : au cours des cinquante dernières années, le PIB américain a augmenté de 260 % tandis que le revenu médian des ménages ne s'accroissait que de 20 %. On observe en France aussi des différences frappantes entre l'évolution du PIB et la situation des ménages : ainsi le pouvoir d'achat a baissé en cumulé de 1,1 % entre 2012 et 2014 tandis que le PIB augmentait de 1,1 % sur la même période.

Graphique 1. PIB et revenu médian des ménages aux États-Unis, 2009-2015

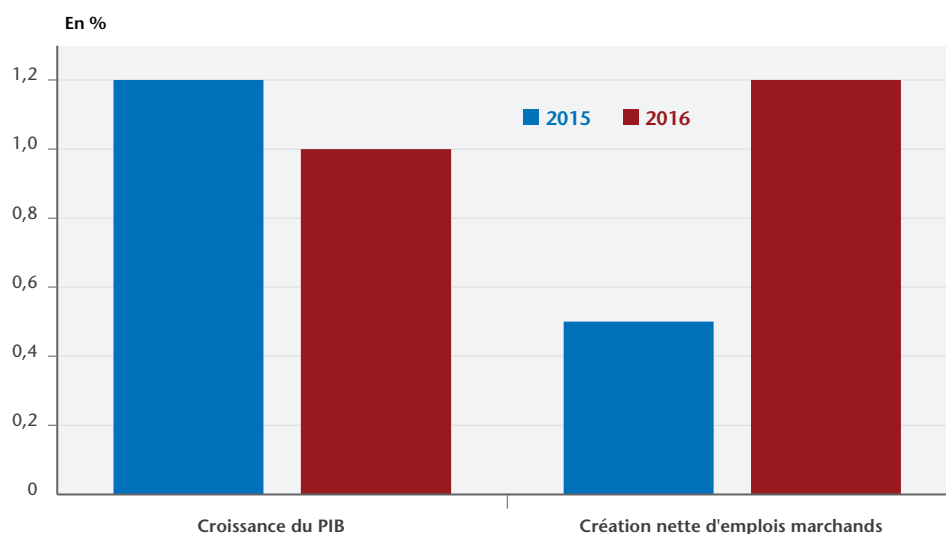


Source : BEA.

S'agissant de l'emploi, on peut montrer qu'aux États-Unis, la décennie 2000 a vu le PIB croître de 20 % tandis que les créations nettes d'emplois reculaient de 1 %. En France, au cours des deux dernières années, croissance du PIB et créations d'emploi apparaissent également contradictoires : 1,2 % de croissance PIB s'est traduite par 82 300 créations nettes d'emplois dans le secteur marchand en 2015, tandis qu'à 1,1% de croissance du PIB en 2016 ont correspondu 187 200 emplois marchands créés (graphique 2).

Or, le revenu et l'emploi ne sont que deux dimensions assez simples du bien-être, il faut pour le mesurer correctement évaluer la santé, l'éducation mais aussi la pérennité des écosystèmes, la stabilité du climat, etc. autant de dimensions que l'évolution du PIB reflète encore plus mal³.

Graphique 2. Croissance et création nette d'emplois en France, 2015-2016



Source : INSEE.

Il importe notamment d'inscrire les indicateurs de bien-être et de soutenabilité au cœur des politiques publiques, comme commencent à le faire certains de nos voisins, tels que le Royaume-Uni et la Belgique⁴. Car on ne manque pas d'indicateurs alternatifs : ce qui fait défaut, c'est leur problématisation et leur opérationnalisation.

La France, longtemps en retard sur cet enjeu central, s'est dotée récemment d'un outil législatif innovant qui pourrait changer la donne. La loi du 13 avril 2015 dite « loi SAS » (du nom de la députée écologiste qui l'a portée), adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 29 janvier 2015, vise précisément « à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques » (encadré).

Encadré 2. La loi SAS

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

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.

Source : Journal officiel.

3.

Sur toutes ces questions, voir Éloi Laurent, *Notre bonne fortune – Repenser la prospérité*, Presses Universitaires de France, mars 2017.

4.

À la suite d'une demande du gouvernement Cameron, le Office for National Statistics mesure désormais sur une base régulière et à une échelle territoriale le bien-être subjectif des Britanniques en vue d'informer l'action du gouvernement ; de même, à la demande de la Chambre des communes, a été conduite une première évaluation globale des écosystèmes et des services écosystémiques britanniques en 2011, le UK National Ecosystem Assessment, dont les résultats continuent à être mis à jour en vue de déterminer certaines politiques publiques, notamment de santé et de reboisement.

Dès sa promulgation, le Gouvernement s'est saisi de cette loi pour lui donner vie, de deux manières : d'une part en organisant un processus de sélection des indicateurs appelés à figurer dans le rapport devant être remis au Parlement « le premier mardi d'octobre » de chaque année ; d'autre part, en publiant en 2015 et en 2016 le rapport en question à destination du Parlement et du grand public. Hélas, dans un cas comme dans l'autre, l'action publique n'a pas été à la hauteur de l'enjeu au point qu'il faille à présent abandonner un exercice devenu contre-productif et repartir de la loi SAS pour envisager une toute autre façon de faire. C'est l'objet de ce *Policy brief*.

Un processus de « concertation » et de sélection problématiques

L'orientation générale du processus de sélection des « nouveaux indicateurs de richesse », dont l'organisation fut confiée conjointement en 2015 à France Stratégie et au Conseil économique, social et environnemental, posa d'emblée problème, les premiers documents mis en circulation évoquant la recherche d'indicateurs pertinents de « qualité de la croissance », et non de dépassement du PIB. Mais c'est surtout l'encadrement en amont et en aval d'un processus de sélection supposé faire la part belle au « débat » et à la « consultation citoyenne » qui a vidé de son sens la concertation annoncée pour la réduire à une validation de choix discrétionnaires et éminemment discutables (tableau 1).

À la lumière de la sélection finale, et sans se prononcer ici sur la qualité des étapes du processus de « concertation » lui-même, force est de constater que le cadrage a priori par France stratégie et le recadrage a posteriori par le gouvernement, sans concertation dans les deux cas, auront abouti à définir sept des dix indicateurs finalement retenus.

Tableau 1. Phases successives de la sélection des « nouveaux indicateurs de richesse »

Sélection initiale par France Stratégie (septembre 2014)	Sélection au terme du processus de « concertation » (juin 2015)	Sélection finale par le gouvernement (octobre 2015)
Dette publique nette rapportée au PIB	Dette des différents agents économiques non financiers (administrations publiques, entreprises, ménages) rapportée au PIB	Endettement (dette publique, endettement des ménages, dette des entreprises)
	Taux d'emploi	Taux d'emploi
	Espérance de vie en bonne santé à la naissance	Espérance de vie en bonne santé à la naissance
	Indice subjectif de satisfaction de la vie	Indice subjectif de satisfaction de la vie
Empreinte carbone française annuelle, importations incluses	Empreinte carbone	Empreinte carbone
Rapport entre les revenus détenus par le cinquième le plus riche de la population et ceux détenus par le cinquième le plus pauvre	Rapport de la masse des revenus détenue par les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres	Inégalités de revenus entre les 20% les plus riches et les 20 % les plus pauvres
Proportion de titulaires d'un diplôme supérieur au Brevet des collèges parmi les 25 à 64 ans	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les 25-34 ans	Sorties précoces du système scolaire
Proportion artificialisée du territoire	Indice d'abondance des oiseaux	Artificialisation des sols
	Taux de recyclage des déchets	
Évolution des stocks d'actifs productifs, physiques et incorporels, rapportés au PIB	Actifs productifs physiques et incorporels en % du Produit Intérieur Net	
Dette extérieure nette rapportée au PIB		Pauvreté en conditions de vie
		Effort de recherche (en % du PIB)

Sources : <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/a9rb245.pdf> ; <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/note-fs-indicateurs-croissance-ok.pdf> ; <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/cp-fs-indicateurs-croissance-ok.pdf>

Une mise en œuvre contre-productive

Il s'agit là d'un phénomène devenu banal, observé dans bien des cas, de procédures encadrées « d'intelligence collective » ou de « démocratie participative », qui ne sont pas de réelles procédures de concertation. Mais il importe de souligner que de ce fait, la défiance statistique que les indicateurs de bien-être et de soutenabilité peuvent contribuer à atténuer, s'en voit renforcée.

Comme le souligne Charpin : « L'opinion fait spontanément plutôt confiance aux institutions statistiques et aux professionnels qui y travaillent. En revanche, dans ce domaine comme dans d'autres, elle se méfie des autorités politiques, ce qui la conduit à s'inquiéter des interférences politiques dans l'utilisation des statistiques, voire dans leur production » Charpin (2010). Il y a d'ailleurs une spécificité française en la matière, bien mise en lumière par Chiche et Chanvriel (2016), exploitant les données de la 7e vague du baromètre de la confiance du Cevipof et qui notent : « si on compare ces taux de défiance aux autres questions portant sur les institutions politiques, publiques, qu'elles soient régaliennes ou pas, privées ou internationales, il faut bien se rendre à l'évidence : les indicateurs statistiques obtiennent des résultats parmi les pires » (les auteurs rapportent que seuls 38 % des Français disent faire confiance aux « chiffres de la hausse des prix », 36 % à ceux de la « croissance économique » et 28 % aux « chiffres de chômage »). « Nous constatons », écrivent les auteurs, « que la France reste parmi les pays les plus défiant envers la statistique officielle (classée 26^e en 2009, 27^e en 2015) » sur les 28 pays européens étudiés.

Il importe de remarquer que la compétence de l'INSEE n'est nullement en cause dans la défiance statistique française. Comme le notent à nouveau Chiche et Chanvriel, qui rapportent les résultats d'une enquête régulière, l'INSEE bénéficie d'une bonne image auprès des Français. La dernière enquête disponible, de mai 2015, montre ainsi que « l'institut français est parfaitement connu (91 %), a une excellente image (71 %), ses missions sont bien comprises à 63 % ». Cependant, « 55 % des personnes interrogées n'ont pas confiance dans les chiffres et données publiés ».

Si la défiance statistique est bien réelle en France et plus forte qu'ailleurs en Europe, c'est ainsi d'abord parce que les citoyens redoutent l'instrumentalisation politique des données notamment économiques. Or c'est précisément au renforcement de ce biais que conduit une sélection d'indicateurs aussi opaque que celle réalisée en 2015, d'autant qu'elle a été suivie de deux rapports qui ont aggravé ce défaut.

Ces rapports, émanant de l'exécutif et publiés à l'intention des parlementaires et des médias en 2015 et 2016 et dont le premier a bénéficié d'un certain écho, sont en effet émaillés de passages que l'on peut lire comme autant d'instrumentalisations des « nouveaux indicateurs de richesse » à des fins de mise en valeur de l'action gouvernementale.

Ainsi, dans le premier rapport, en 2015⁵, il a été noté au sujet d'un indicateur qui n'a pas été retenu au terme du processus de concertation et que le gouvernement a lui-même sélectionné que : « Le taux de sortants précoces du système scolaire est en France nettement inférieur à celui observé en moyenne dans l'Union européenne (8,5 % pour la France contre 11,1 % pour l'Europe en 2014) » pour ajouter « relativement stable par le passé, le taux a connu une baisse importante entre 2012 et 2014 (-3 points). Pour partie liée à une amélioration de la mesure statistique de cet indicateur (cf. source), cette diminution tient aussi à une baisse réelle du nombre de décrocheurs, liée à une politique très volontariste et de plus en plus systémique en ce domaine. »

Charpin, Jean-Michel, 2010, « Statistiques : les voies de la confiance », *Revue économique*, 3 (61) : 371-393.

Jean Chiche et Flora Chanvriel, 2016, « Confiance dans les statistiques publiques : une relation contrariée », *Statistique et société*, 4(3) décembre.

5. <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/a9rb245.pdf>

6.

<http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/8252/master/index.htm>

Le second rapport, d'octobre 2016⁶, préfacé par le Premier ministre, est marqué par la même tonalité partisane et remarque ainsi, à la lumière des indicateurs retenus, que « les effets de la crise de 2008, la plus dure de notre histoire récente, ont pu être effacés, tout en préparant l'avenir. La transition énergétique est amorcée, l'investissement des entreprises et de l'État dans la R&D se maintient à un niveau élevé, le combat contre l'échec scolaire a été relancé ». Les nouveaux indicateurs de richesse se voient mobilisés à des fins de comparaisons politiques : « depuis 2012, le Gouvernement s'efforce de stabiliser l'endettement public – qui avait augmenté de 25 points de PIB entre 2007 et 2012 – en réduisant le déficit et tout en préservant les conditions pour accélérer la reprise économique ». Les évaluations de certaines réformes gouvernementales, réalisées au moyen de codes de couleur et présentées à la fin des deux rapports, presque exclusivement positives, accentuent encore le sentiment de partialité.

On peut donc affirmer que non seulement le pouvoir performatif des indicateurs retenus est quasi nul, faute de s'inscrire clairement dans un cadre de politique publique et d'avoir fait l'objet d'une sélection rigoureuse, mais que l'instrumentalisation qui en a été faite par le gouvernement contrevient à la vocation même des indicateurs alternatifs qui est d'éclairer aux yeux des décideurs et des citoyens des réalités essentielles mais mal connues. Il faut donc mettre un terme à cet exercice devenu contre-productif et remettre le métier sur l'ouvrage en prenant appui sur la loi SAS. Il ne faudrait surtout pas que les responsables politiques français se contentent en matière d'indicateurs de bien-être et de soutenabilité de la publication de ce rapport, adapté chaque année au gré des orientations des majorités au pouvoir.

Changer les indicateurs pour changer les politiques : réinventer le débat budgétaire

Le débat budgétaire français se trouve actuellement sous la tutelle de l'objectif de croissance du PIB, lui-même déterminant dans l'application et le respect des règles européennes en matière de finances publiques (calculées en pourcentage du PIB). En dehors de la décomposition du PIB et de quelques indicateurs macroéconomiques relatifs au marché du travail, l'information transmise à la représentation nationale au moment de procéder à la répartition des dépenses et des charges publiques se révèle très insuffisante pour saisir l'état social du pays et ses défis pour l'avenir, notamment écologiques.

Cette focalisation sur le taux de croissance du PIB, véritable clé de voûte du projet de loi de finances, est d'autant moins justifiée qu'au cours des dix dernières années, les prévisions gouvernementales ont conduit à une surestimation substantielle de la croissance économique, induisant les parlementaires en erreur quant aux ressources financières disponibles et suscitant la méfiance grandissante des autorités européennes quant à la sincérité des comptes publics français (tableau 2).

Pour apprécier l'importance de ces erreurs successives relativement à la faiblesse de la croissance réalisée, on peut calculer que la croissance du PIB aura été en moyenne, de 2007 à 2016, de 0,72 % par an pour un écart annuel entre la prévision et la réalité de 0,64 point.

Reste que l'État doit pouvoir disposer d'indicateurs de prévision des recettes et des dépenses publiques et que, de ce point de vue, les comptes nationaux conservent toute leur pertinence.

Pour autant, l'information statistique dont dispose la représentation nationale au moment de voter le budget apparaît très pauvre non seulement sur l'état économique du pays mais plus encore sur sa situation sociale et environnementale.

Tableau 2. La croissance du PIB français, désirée et réalisée

	Prévision gouvernementale	Réalité	Écart
2007	2,25	2,4	-0,15
2008	2,25	0,2	2,05
2009	0,35	-2,9	3,25
2010	0,75	2	-1,25
2011	2	2,1	-0,1
2012	1,75	0,2	1,55
2013	0,8	0,7	0,1
2014	0,9	0,2	0,7
2015	1	1,2	-0,2
2016	1,5	1,1	0,4
Écart moyen annuel			0,64

Source : INSEE, PLF.

« Les principaux éléments de cadrage économique » du PLF 2016 proposent ainsi une liste d'une dizaine d'indicateurs macroéconomiques généraux⁷ tandis que les « éléments détaillés » passent brièvement en revue la situation économique mondiale, celle des entreprises, des ménages, du commerce extérieur, des perspectives d'emploi, des perspectives d'inflation et de salaires et de la croissance potentielle.

Certes, la LOLF a institué la présentation de « rapports annuels de performances (RAP) » qui détaillent, pour chaque programme budgétaire, des objectifs stratégiques, des indicateurs et des cibles de résultats. Mais cette information est sujette à caution. D'abord, elle est matériellement impossible à comprendre : pour 49 missions divisées en 173 programmes, on compte 385 objectifs et 755 indicateurs pour le budget total de l'État dans le PLF 2016 (on comptait autour de 1 000 indicateurs pour les exercices budgétaires antérieurs au PLF 2015). Ensuite, les indicateurs et les objectifs n'ont souvent qu'un rapport lointain.

Sont ainsi assignés à la mission « Écologie, développement et mobilité durables », quatre priorités « stratégiques »⁸ : « Accélérer la rénovation thermique des bâtiments », « Renforcer la part des énergies renouvelables dans la production française et faire des économies d'énergie », « Favoriser la mobilité propre » et « Développer l'économie circulaire ». Mais elle se traduit par les trois objectifs suivants : « Développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises » ; « Mettre en œuvre la stratégie nationale 2014-2020 en faveur de la transition écologique et du développement durable » et « Limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement ». Les indicateurs correspondants ajoutent encore à la confusion : l'objectif « Limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement » a pour indicateur le « nombre total pondéré de contrôles des installations classées – installations industrielles et élevages – sur effectif de l'inspection, en équivalent temps plein travaillé ».

La représentation nationale n'a pas choisi ces indicateurs, n'en a dans son immense majorité pas même connaissance et elle n'est en tout état de cause pas invitée à se prononcer sur leur atteinte ou à prendre quelque mesure que ce soit pour corriger leurs trajectoires.

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

7.

PIB total (valeur en milliards d'euros) ; Variation en volume (en %) du PIB ; Variation en valeur (en %) du PIB ; Pouvoir d'achat du revenu disponible (en %) ; Dépenses de consommation des ménages (en %) ; Investissement des entreprises, hors construction (en %) ; Exportations (en %) ; Importations (en %) ; Prix à la consommation (en %) ; Prix hors tabac (moyenne annuelle) ; Prix à la consommation (moyenne annuelle) ; Balance commerciale (biens, données douanières FAB-FAB) (en milliards d'euros) ; Capacité de financement des administrations publiques (en % du PIB).

8.

Source : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/files/documents/performance/donnees_performance_2015.pdf

9.

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.

Une première mesure simple à prendre dans cette perspective consiste à caler le rapport prévu par la loi SAS sur le débat budgétaire et surtout à en confier la rédaction à une instance collégiale tripartite (parlementaires, experts et citoyens) afin d'organiser un véritable débat parlementaire et public autour des données contenues dans ce rapport. Il faudrait en clair que le gouvernement prenne la décision de déléguer sa responsabilité afin de mieux garantir l'impartialité de la démarche. La loi SAS précise que le rapport est élaboré par le gouvernement mais n'empêche nullement celui-ci de le confier à son tour à une instance *ad hoc*.

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. Il reviendrait à l'instance collégiale de le déterminer, mais il n'est pas interdit d'avancer quelques pistes.

Trois enjeux paraissent pouvoir éclairer effectivement les orientations⁹ 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 non seulement du revenu mais aussi du développement humain (inégalité de santé, d'éducation) et faisant apparaître la dimension territoriale des inégalités françaises. Il paraît tout simplement 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 le moment de l'entretien du patrimoine français au sens de l'ensemble des actifs de la Nation, y compris naturels et intangibles, que les parlementaires ont la charge de maintenir et de valoriser pour les 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 de savoir s'il faut (et comment il faudrait) agréger ces différents types de stocks dans un indicateur synthétique mérite d'être débattue, mais rien n'empêche d'ores et déjà de disposer d'un 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, complèteraient 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.

Adopter ces trois critères – égalité entre personnes et territoires, soutenabilité patrimoniale et responsabilité globale – pour voter le budget de la France reviendrait à sortir du règne des objectifs intermédiaires que sont la réduction des déficits publics et la croissance du PIB, dont tout indique qu'ils nous éloignent du bien-être et de la soutenabilité au lieu de nous en rapprocher ■

Pour citer ce document : Éloi Laurent, 2017, « Inscrire les indicateurs de bien-être et de soutenabilité au cœur du débat budgétaire », *OFCE policy brief* 14, 29 mars.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédactrice en chef des publications Sandrine Levasseur
Responsable de la visibilité numérique Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moumni (OFCE).

Copyright © 2017 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.