

Nouveaux indicateurs de richesse et projet de loi de finances : un calendrier à respecter

Félicien Pagnon (Iddri)

La publication du rapport 2017 sur les nouveaux indicateurs de richesse (NIR) a montré l'engagement du gouvernement à repenser le bien-être et le progrès social et économique autrement que par la croissance du produit intérieur brut (PIB). Trois ans après le vote de la loi n°2015-411 visant à la prise en compte des NIR dans la définition des politiques publiques, le rapport a été rendu public en février 2018. Toutefois, le retard de publication de quatre mois par rapport au calendrier fixé par la loi fausse la logique inhérente à cette dernière : outre la production d'une information économique alternative, celle-ci prévoyait en effet également de la valoriser en la synchronisant avec l'examen au Parlement du projet de loi de finances (PLF) annuel. Les indicateurs n'ont de force symbolique qu'associés à la contrainte budgétaire, et les mobiliser à contretemps contribue à diluer leur pertinence politique.

Ce *Décryptage* analyse la pertinence stratégique et politique du rapport sur les NIR à travers deux questions : en quoi la dynamique des NIR converge-t-elle avec les autres engagements pris par l'État français, notamment relatifs aux Objectifs de développement durable (ODD) ? Et dans quelle mesure cette dynamique permet-elle d'instaurer un véritable exercice d'évaluation des politiques publiques ?



MESSAGES CLÉS

La publication du rapport sur les NIR doit avoir lieu le premier mardi du mois d'octobre afin d'être synchrone avec l'examen du PLF annuel. La mise en valeur de ces indicateurs au moment de la procédure budgétaire conditionne leur pertinence politique et, partant, leur possible appropriation par les acteurs de la conception et de l'évaluation des politiques publiques. L'effort gouvernemental pour institutionnaliser cet exercice de *reporting* doit donc tenir compte de ce calendrier.

Le rapport sur les NIR peut contribuer à :

Mettre en cohérence les politiques publiques, les indicateurs permettant de rendre compte des convergences et divergences ainsi que des possibles synergies entre objectifs (soutenabilité économique et environnementale, redistribution, emploi, etc.).

Réintroduire le long terme dans l'action publique, afin de produire des politiques publiques plus soutenables, inclusives et qualitatives.

Diffuser une nouvelle culture de l'évaluation des politiques publiques marquée par la transparence et la redevabilité.

Réaliser le suivi de la stratégie nationale française dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable, par l'intermédiaire d'indicateurs convergeant pour une large part avec ceux des ODD.

La loi n° 2015-411 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse (NIR)¹ dans la définition des politiques publiques a été adoptée le 13 avril 2015. Elle invite le gouvernement à publier chaque année, le premier mardi d'octobre, un rapport comportant 10 indicateurs phares qui ont été définis par France Stratégie et le Conseil économique, social et environnemental (CESE) après consultation de la société civile. Le rapport a pour but de décrire l'évolution de ces 10 dimensions sur plusieurs années ainsi que d'évaluer les politiques publiques et réformes entreprises par le gouvernement à l'aune de ces NIR.

Une telle loi découle, en premier lieu, du constat que les indicateurs plus traditionnels dans l'exercice de la politique économique tels que le produit intérieur brut (PIB) ne permettent plus de rendre compte avec justesse du bien-être, de la qualité de vie et de la soutenabilité des pays. La « croissance » reste une boussole utile, qui donne de précieuses indications quant à l'état de l'économie française, mais ne dit rien de l'orientation souhaitable à donner aux politiques publiques. En cela, le PIB mérite de redevenir ce qu'il n'aurait jamais dû cesser d'être, un indicateur de contexte et non une finalité politique à part entière. Produire avec régularité de nouveaux indicateurs de richesse permet d'opérer ce retournement et de donner vie à une conception alternative du bien-être et de la richesse.

En second lieu, la loi n°2015-411 fait intervenir la publication des NIR au moment politiquement crucial de l'examen du projet de loi de finances (PLF). Ces indicateurs sortent ainsi de l'anonymat des annexes statistiques pour être exposés dans un rapport plus aisément diffusable et lisible, et deviennent une information économique pertinente pour évaluer les orientations budgétaires proposées annuellement.

UN EXERCICE NÉCESSAIRE MAIS TROP TARDIF POUR ÊTRE SUIVI D'EFFETS

Paru le 21 février 2018 avec quatre mois de retard par rapport au calendrier proposé par la loi 2015-411, le rapport 2017 sur les NIR montre l'engagement du gouvernement sur une nouvelle vision du développement et vient confirmer l'institutionnalisation d'un tel exercice par-delà l'alternance politique. Pour autant, si l'objectif de production d'une information économique renouvelée annuellement est rempli, le second objectif de mise en regard des projets de loi et grandes orientations budgétaires annuelles avec de tels indicateurs est faussé par le retard avec lequel le rapport a été rendu. C'est le moment de cette publication qui conditionne la pertinence des indicateurs. Les informations qu'ils contiennent sont produites toute l'année par des organismes divers et alimentent une littérature abondante. Mais c'est précisément le fait de réunir de telles informations dans un rapport unique permettant d'embrasser d'un seul regard les différentes évolutions induites par l'action publique qui fait l'intérêt de la démarche.

1. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030478182&categorieLien=id>

Le fait de pouvoir disposer d'une telle information économique alternative au moment de l'examen du PLF conditionne également l'appropriation politique des nouveaux indicateurs et leur inscription dans la durée. Lier l'exercice d'évaluation des politiques publiques aux choix d'allocation budgétaire permettra le succès de l'implantation politique et la routinisation des nouveaux indicateurs : sans quoi ils resteront liés à un rapport consultatif sans impact sur les mentalités et la gestion de l'action publique. Ainsi que le déclarait le Premier ministre dans la préface du rapport 2017 : « *Il s'agit de savoir ce sur quoi nous fondons collectivement notre appréciation de ce que nous entendons par les termes de croissance, de développement, de bien-être ou de progrès.* » À cette fin, il convient de rendre actionnables les nouveaux indicateurs en construisant des dispositifs d'évaluation qui leur donnent corps et leur confèrent une capacité d'impact nouvelle.

NOURRIR LA DISCUSSION PARLEMENTAIRE SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

Présenter les effets des décisions d'allocation budgétaire sous l'angle restrictif des coûts rapportés aux bénéfices escomptés en termes de points de croissance revient à faire méconnaître l'impact des politiques publiques engagées sur d'autres dimensions. C'est précisément pour rendre visibles ces impacts que les NIR ont été construits. Ainsi, par exemple, l'indicateur d'artificialisation des sols informe sur un facteur majeur de recul de la biodiversité : en proposant un chiffre synthétique pour démontrer les effets sur la biodiversité des politiques de construction de logements ou d'infrastructures de transport, il permet de faire entrer une dimension méconnue dans l'arbitrage qui préside à la conception et à l'évaluation des politiques publiques. De même, les arbitrages relatifs aux politiques de création d'emplois doivent prendre en compte des indicateurs et dimensions tels que l'espérance de vie en bonne santé, la pauvreté en conditions de vie, les écarts de revenus entre quintiles, mais également la pénibilité de l'emploi. Autre exemple enfin, toute politique visant à « relancer la croissance » doit également être mise en regard de ses effets potentiels en termes d'empreinte carbone.

Le fait de faire coïncider la publication de ce rapport avec l'examen des grandes orientations budgétaires au Parlement permet de rendre les parlementaires plus conscients de l'impact que les politiques publiques entreprises peuvent avoir sur ces dix dimensions. Sans imposer unilatéralement une conception du « juste » en matière politique, les NIR rendent néanmoins sensibles diverses dimensions parfois complexes à mettre en regard les unes des autres et permettent aux politiques d'arbitrer entre elles en fonction des préférences politiques de chacun.

Enfin, susciter ainsi le débat sur la scène politique a également le mérite de la pédagogie. Les NIR permettent en effet de rendre sensible la possible divergence entre plusieurs objectifs politiques parfois contradictoires bien qu'aussi légitimes les uns que les autres. Ainsi les politiques de relance de l'investissement se paient bien souvent d'un accroissement de l'empreinte

carbone malgré leur impact positif sur les créations d'emploi. Le montrer permet à la fois d'interroger les possibilités de concevoir des politiques de création d'emplois « verts », mais aussi et surtout de justifier l'action politique dans ce qu'elle a de complexe, pour rendre sensibles les difficultés inhérentes à l'arbitrage entre ces diverses dimensions.

UNE OPPORTUNITÉ POLITIQUE

La production du rapport annuel à laquelle conduit la loi n° 2015-411 constitue une opportunité politique significative au regard de l'agenda politique actuel, et un outil majeur pour impulser une nouvelle culture de l'évaluation tout en respectant les engagements pris par la France dans le cadre des ODD de l'ONU.

Une dynamique qui converge avec celle des ODD

L'engagement de la France en 2016 quant à la mise en œuvre des ODD place le pays dans un rôle d'avant-garde en matière de renouvellement de la comptabilité nationale et de conception du progrès économique et social. Ce rôle lui échoie depuis la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi de 2009, qui avait opéré un tournant majeur dans la promotion d'indicateurs alternatifs et la légitimation des critiques méthodologiques formulées à l'encontre de cette boussole insuffisante qu'est le PIB. Après 2009, plusieurs pays tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la Belgique ont relayé cette initiative en produisant des tableaux de bord aux fonctions politiques diverses, avec pour point commun de banaliser la critique du PIB et de promouvoir différentes alternatives pour donner aux politiques publiques une direction respectueuse de la soutenabilité environnementale et de la qualité de vie². Paradoxalement, la France est restée muette à la suite de cette initiative, alors même que ses voisins européens se sont constitués force de proposition en la matière. Avec la loi n°2015-411, la France dispose d'une opportunité pour retrouver ce rôle d'avant-garde³, à condition que l'exercice que constitue ce rapport sur les NIR respecte les contraintes de publications mentionnées plus haut.

Un tel outil tombe à point nommé compte tenu des engagements pris par la France dans le cadre de l'agenda 2030 pour le développement durable de l'ONU. Il permettrait en effet de coordonner les politiques publiques destinées à atteindre ces engagements. La démarche inhérente aux ODD est très largement convergente avec celle qui animait les promoteurs des NIR. Les tous premiers indicateurs qualifiés d'indicateurs de richesse sont en effet issus du PNUD⁴ et le fait de retrouver les Nations unies dans ce rôle d'aiguillon de la réflexion statistique sur la signification du développement ne doit pas étonner. Le slogan « *Nous sommes tous des pays en développement* » exprime bien cette idée que chaque pays, même industrialisé

et « développé », dispose toujours d'une marge de progression sociale et économique, plus encore à l'heure où les problématiques de qualité de vie et de soutenabilité environnementale prennent une telle importance dans l'agenda politique international.

Un outil unique comme les NIR offre la possibilité de suivre année après année l'impact de l'action publique sur les différentes dimensions retenues par les indicateurs, et propose ainsi un exercice de réflexivité politique particulièrement novateur. Plus encore, il permet une économie de moyens certaine pour rendre compte de la progression de la France par rapport aux engagements politiques contractés envers les Nations unies. L'erreur à ne pas reproduire est celle qui consisterait à accompagner cet engagement nouveau d'une batterie d'indicateurs indépendants et de tableaux de bords gérés par des personnalités étrangères à la démarche des nouveaux indicateurs de richesses. Au contraire, l'agenda 2030 des Nations unies offre l'opportunité de synergies nouvelles entre indicateurs qui rendraient plus efficiente la démarche d'évaluation⁵.

Asseoir une nouvelle culture de l'évaluation des politiques publiques

Quelques mois après le Printemps de l'évaluation qui s'est tenu en mai 2018 à l'Assemblée nationale sous la présidence de François de Rugy⁶, la publication du rapport 2018 sur les NIR invite à mettre en pratique les principes généraux de l'évaluation des politiques publiques. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁷ avait déjà constitué en son temps (en 2001) un précédent historique en matière de diffusion d'une « nouvelle culture de l'évaluation ». Au moment où la réforme constitutionnelle proposée par le gouvernement introduit des éléments de réflexion nouveaux pour créer et rendre actionnables des dispositifs d'évaluation, la loi n°2015-411 offre un outil précieux pour rendre compte de l'impact de l'action publique sur des dimensions choisies collectivement et qui reflètent les enjeux politiques contemporains auxquels doit faire face l'État.

La possibilité est ainsi offerte au gouvernement de rendre compte de son action au regard d'indicateurs nouveaux et en toute transparence. Outil de critique comme de justification des politiques publiques, les NIR ouvrent un nouvel espace de discussion sur les finalités de l'action publique, un espace précieux pour le débat démocratique à l'heure de la mise en chiffres généralisée des évolutions sociales et économiques du pays ainsi que des performances de l'action publique. Proposer de rendre compte de l'action gouvernementale au regard de tels indicateurs montre ainsi la volonté du gouvernement d'emprunter la voie de l'évaluation pour expliciter son projet politique et offrir aux citoyens des prises pour l'évaluer démocratiquement.

2. Chancel, L. et al. (2014). Les nouveaux indicateurs de prospérité : pour quoi faire ? Enseignements de six expériences nationales. Iddri, *Study* N°04/14.

3. Hege, E., Vaillé, J., Demailly, D., Brimont, L. (2017). La France passera-t-elle le test des Objectifs du développement durable (ODD) ? Une évaluation des nouveautés et des défis des ODD pour la France. Iddri, *Study* n°02/17.

4. Gadrey, J., Jany-Catrice, F. (2005). Les nouveaux indicateurs de richesse.

5. Demailly, D. (2017). ODD : une feuille de route pour la France. Iddri, *Policy Brief* n°11/17.

6. <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-finances/secretariat/a-la-une/printemps-de-l-evaluation>

7. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000394028&categorieLien=cid>

La publication du rapport sur les NIR constitue ainsi une invitation annuelle à discuter de la pertinence des politiques publiques entreprises en interrogeant à la fois les objectifs qu'elles poursuivent, les mécanismes envisagés qui permettraient d'atteindre ces objectifs et les causes de leur échec éventuel. Une telle invitation permet de moderniser l'action publique en introduisant un processus d'apprentissage par essais/erreurs qui est le propre de la réflexivité politique.

Au-delà même de ce questionnement sur la pertinence des politiques publiques mises en œuvre, l'évaluation que permettent les NIR offre également une information précieuse quant à l'efficacité politique des actions entreprises. En suivant année après année l'évolution d'un indicateur en particulier, on rend visibles de possibles corrélations

avec les réformes, ou au contraire une absence d'impact. Plus encore, le fait de disposer d'une pluralité d'indicateurs permet de ne pas focaliser l'attention sur la seule cible initiale de la politique publique, mais d'embrasser la variété de ses effets.

Enfin, une telle démarche permet de questionner l'efficacité budgétaire des politiques publiques entreprises en mettant en regard le coût qu'elles engendrent et leur impact sur diverses dimensions, sans pour autant se référer de manière exclusive et restrictive aux équilibres financiers. Le fait de disposer d'indicateurs quantifiés, mais qui ne soient pas exclusivement exprimés en termes monétaires, contrairement au PIB, offre en effet un regard novateur et plus complet sur ce que signifie l'efficacité des politiques publiques.

Pagnon, F. (2018). Nouveaux indicateurs de richesse et projet de loi de finances : un calendrier à respecter. Iddri, *Décryptage* N°11/18.

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

CONTACT

Felicien.pagnon@sciencespo.fr

Institute for Sustainable Development and International Relations
41, rue du Four - 75006 Paris - France

www.iddri.org
[@IDDRI_ThinkTank](https://twitter.com/IDDRI_ThinkTank)