Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 8, n°1 | Avril 2017

Modalités de qualification et de gestion des
ressources naturelles (2/2)

De nouveaux indicateurs de richesse en France : deux ans après la « Loi Sas », où en est-on ?

Géraldine Thiry

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11594>

DOI : [10.4000/developpementdurable.11594](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11594)

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Géraldine Thiry, « De nouveaux indicateurs de richesse en France : deux ans après la « Loi Sas », où en est-on ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 8, n°1 | Avril 2017, mis en ligne le 30 avril 2017, consulté le 24 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11594> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11594>

Ce document a été généré automatiquement le 24 septembre 2020.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

De nouveaux indicateurs de richesse en France : deux ans après la « Loi Sas », où en est-on ?

Géraldine Thiry

- 1 Il y a tout juste deux ans, l'entrée en vigueur de la loi du 13 avril 2015 « visant à la prise en compte de nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques » éveillait de nombreux espoirs parmi les partisans d'un modèle économique socialement et écologiquement soutenable. Cette loi, constituée d'un article unique, stipule 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. »¹
- 2 Que le gouvernement s'engage à produire sur une base régulière des indicateurs complémentaires au PIB semblait faire montre d'une conscience croissante de la nécessité d'élargir les cadres statistiques pour guider l'action publique dans une perspective de durabilité. Ces nouveaux indicateurs, choisis adéquatement, permettraient en effet de mettre en lumière non seulement la soutenabilité ou non de nos modes de développement mais aussi de baliser les voies à suivre pour transiter vers une société plus soutenable.
- 3 Ce faisant, la France s'inscrivait dans un mouvement de plus large ampleur, de nombreux autres pays et régions² ayant déjà reconnu l'adoption de nouveaux indicateurs comme une étape essentielle à la transition écologique et sociale. À l'échelle internationale, en 2007 déjà, le Parlement européen (en collaboration avec l'OCDE et le WWF), organisait une conférence intitulée « Au-delà du PIB » suivie, deux ans plus tard, du rapport de la Commission européenne « Le PIB et au-delà ». Depuis 2004, l'OCDE

organise régulièrement des forums mondiaux dédiés à la recherche de nouveaux indicateurs et a lancé en 2010 l'« initiative du vivre mieux : mesurer le bien-être et le progrès ». Dans son rapport de 2012, « L'avenir que nous voulons », l'ONU prévoyait également l'élaboration de nouveaux indicateurs pour plus de bien-être et de soutenabilité³.

- 4 Depuis le vote de la loi en France, deux rapports gouvernementaux ont été publiés (aux automnes 2015 et 2016). Si le choix des indicateurs initiaux avait fait l'objet de débats entre experts et de délibérations citoyennes, organisés par le CESE (Conseil économique, social et environnemental) et France Stratégie, les indicateurs finalement retenus par le gouvernement ont été légèrement modifiés. En 2016, ont été publiés le taux d'emploi, l'effort de recherche, l'endettement (public et privé), l'espérance de vie en bonne santé, la satisfaction dans la vie, les inégalités de revenus, la pauvreté en conditions de vie, les sorties précoces du système scolaire, l'empreinte carbone, et l'artificialisation des sols.
- 5 Du point de vue de la transition sociale et écologique, la majorité de ces indicateurs nous semble aller dans le bon sens⁴. Le fait de prendre en compte, outre l'endettement public, l'endettement des ménages et des entreprises est tout à fait pertinent compte tenu de l'importance de l'endettement privé dans les crises systémiques telles que celle de 2007-2008. Les inégalités de revenus sont un deuxième indicateur important, tant elles ont d'impacts négatifs sur ceux qui les subissent, sur la cohésion sociale et sur la stabilité macroéconomique dans son ensemble. De même, la prise en compte de la pauvreté en conditions de vie est cruciale pour mener des politiques sociales durables. Elle a l'avantage de rendre compte de manière absolue (et non relative, comme le fait la pauvreté monétaire) des privations que subit une partie de la population. Les sorties précoces du système scolaire sont également un indicateur essentiel : une société qui laisserait au bord du chemin ses jeunes ne peut espérer prospérer à long terme. Les indicateurs d'empreinte carbone et d'artificialisation des sols, s'ils sont calculés de manière régulière et fréquente, sont également pertinents sur le plan environnemental. En intégrant les émissions importées, l'empreinte carbone rend compte de l'impact de l'activité économique en matière émissions de gaz à effet de serre avec plus de justesse qu'un simple indicateur d'émissions domestiques. Le taux d'artificialisation des sols quant à lui rend compte des impacts de l'artificialisation des territoires sur la perte de ressources en sols et d'espaces naturels, ainsi que sur le risque accru de ruissellement et d'érosion des sols. Seuls les indicateurs de satisfaction dans la vie et de taux d'emploi sont selon nous problématiques. Le premier, outre le fait qu'il n'est pas facilement interprétable à grande échelle (à situation objective identique, la satisfaction subjective est variable d'une personne à l'autre) et pose des problèmes méthodologiques notoires (notamment dans la quantification du bien-être subjectif), il comporte le risque de se substituer à un véritable débat démocratique quant aux déterminants du bonheur des Français. Le taux d'emploi quant à lui, s'il a le mérite de ne pas être influencé par des effets de découragement⁵, est toutefois porteur d'une vision néolibérale du travail et de l'emploi (voir sur ce point Freyssinet, 2004), qui semble peu cohérente avec les impératifs d'une société inclusive et soutenable.
- 6 Ces réserves étant émises, les indicateurs publiés en 2016 sont en grande partie pertinents pour mettre en lumière des éléments essentiels de la qualité du développement économique et pour relativiser la place de la croissance économique, voire pour la questionner comme ultime objectif de société. Peut-on alors se réjouir de

voir l'État français se doter de tels indicateurs ? Nous le pourrions, oui, si nous jugions ces indicateurs uniquement à l'aune de ce qu'ils disent de l'état de la France et des réactions politiques que ces messages pourraient provoquer. Mais ce serait oublier que les indicateurs n'ont de raison d'être que si l'on s'en saisit de manière effective dans la prise de décision.

- 7 Aujourd'hui hélas, comme le déplore Dominique Méda dans un récent entretien accordé au *Monde*⁶, il semble que la « loi Sas » ait été récupérée à d'autres fins, qu'elle ait « été complètement recyclée en un instrument de communication ». Ce faisant, Dominique Méda met le doigt sur une tension essentielle qui traverse toute tentative d'institutionnalisation des nouveaux indicateurs de richesse : comment faire accepter de nouvelles balises au plus grand nombre sans sacrifier, en partie au moins, leur portée critique et transformatrice du système en place ?
- 8 Cette tension s'était déjà manifestée dans les étapes qui avaient précédé le vote de la loi Sas. La députée Eva Sas avait en effet été contrainte de consentir à deux modifications importantes : d'une part, accepter que les indicateurs proposés soient discutés *en marge* du vote de la loi de finances et non pas qu'ils viennent modifier cette loi ; d'autre part, accepter que la mise en débat annuelle du rapport sur de nouveaux indicateurs devant le Parlement soit facultative et non obligatoire. Ce que révèle l'évolution de l'usage de cette loi, c'est que le choix de « bons » indicateurs, c'est-à-dire d'indicateurs méthodologiquement pertinents au regard des finalités de la transition sociale et écologique, s'il constitue une étape nécessaire⁷, n'est pas suffisant.
- 9 Utilisée comme un instrument de communication, la publication régulière de nouveaux indicateurs de richesse a pour effet—pernicieusement—d'afficher une certaine ouverture aux multiples dimensions du développement, évitant de ce fait d'éventuelles contestations, tout en maintenant la croissance économique au cœur des politiques publiques. Ainsi peut-on lire, sur le site du gouvernement français, que le rapport 2016 sur de nouveaux indicateurs de richesse est « *au service d'une croissance durable* », expression qui relève, pour de nombreux critiques, de l'oxymore. Si l'interprétation de ces indicateurs donne lieu à des conclusions telles que « diminuer la consommation carbone, c'est bon pour la croissance » (argument très souvent mobilisé aux niveaux national et international⁸), ou « augmenter le taux d'emploi (coûte que coûte), c'est bon pour la croissance », la raison d'être de tels indicateurs est vidée de sa substance. Ces conclusions, en renversant les liens de causalité, occultent le rôle moteur de la croissance sur les émissions de carbone, et font perdre de vue le fait que la finalité en matière d'emploi, n'est pas la croissance, mais l'accès du plus grand nombre à des emplois de qualité. L'ouverture opérée par la loi Sas semble donc subrepticement se refermer sous le poids de contraintes institutionnelles et politiques.
- 10 Comment alors s'extraire de cette tension entre institutionnalisation de nouvelles balises et redéfinition du modèle économique ? Il nous paraît crucial de ne pas attendre que le changement se produise unilatéralement au niveau national. Il importe au contraire de considérer les initiatives nombreuses qui émergent à différentes échelles, internationales et territoriales, et de les articuler de manière cohérente.
- 11 Au niveau international en effet, la France s'est engagée à mettre en œuvre les 17 objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies —déclinés en 169 cibles— pour la période 2015-2030 : « *Ces objectifs et cibles constituent pour les États une feuille de route commune de la transition vers un développement durable.* » Dans ce contexte, de nombreuses institutions politiques françaises, comme le ministère de l'Environnement,

le ministère des Affaires étrangères et du Développement international ou le Commissariat Général au Développement Durable, s'impliquent activement dans le suivi, l'accompagnement et la mise en œuvre des ODD. Sur le plan statistique, l'INSEE œuvre également à l'élargissement des cadres et à la production de données. Il a récemment publié une première liste de 110 indicateurs de suivi de la mise en œuvre des ODD en France⁹. Il est prévu que le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) organise une concertation pour sélectionner les indicateurs les plus pertinents pour le suivi national et proposer, le cas échéant, des indicateurs supplémentaires. Ces différents efforts gagneraient probablement en cohérence, au niveau français du moins, s'ils étaient plus explicitement articulés aux objectifs poursuivis par la loi Sas.

- 12 Si les initiatives internationales offrent un cadre potentiellement structurant pour développer de nouveaux indicateurs de soutenabilité, il nous semble que les efforts déployés aux niveaux territorial et local méritent une attention accrue : ils sont à nos yeux les plus susceptibles d'engendrer un changement profond. Les territoires sont en effet des acteurs-clés dans le développement de nouveaux indicateurs. Comme le montre Fiona Ottaviani, les expériences locales de développement de nouveaux indicateurs de richesse se sont démultipliées de par le monde ces dernières décennies¹⁰. La France abrite à cet égard de très riches expériences régionales et locales¹¹. Pour F. Ottaviani, bien que cette démultiplication présente le risque d'une conception morcelée des différents territoires (en fonction de ce que chacun met en lumière selon ses choix de quantification), elle s'avère toutefois utile : *« cette diversité est une expression du pluralisme des conceptions d'une vie bonne en société et, en ce sens, chaque expérience participe au nécessaire débat démocratique qui doit avoir lieu sur ces questions. Elle s'accompagne en outre d'un renouvellement des pratiques (...) »*. Mais l'auteure de souligner qu'aujourd'hui *« les expériences peinent à impliquer tous les acteurs du territoire pour penser des actions concrètes permettant de répondre aux besoins des populations »*. La raison principale de ces difficultés est liée à la sectorialisation des compétences et des décisions publiques¹².
- 13 La question qui se pose aujourd'hui au niveau des territoires fait écho à ce que nous observons aux niveaux national et international : dans un monde de plus en plus complexe, face à une démultiplication des pôles de décisions, face à un cloisonnement accru des pratiques, quels sont des moyens à mettre en œuvre pour que de nouveaux indicateurs trouvent un usage effectif et influent dans la poursuite concrète d'une transition écologique et sociale, à toutes les échelles ?
- 14 En 2016, nous avançons, avec Léa Sébastien et Tom Bauler, l'hypothèse que l'hyperspécialisation des pratiques professionnelles, académiques et activistes rendait de plus en plus ardue la construction de savoirs quant à un « au-delà du PIB » : quels indicateurs choisir ? quelles alternatives existent ? quelles sont les institutions en charge de nouvelles initiatives ?, etc.¹³. Ce que révèlent les évolutions récentes, c'est qu'outre les savoirs, ce sont les pratiques qui semblent freinées par cette hyperspécialisation, entre les échelles et au sein des celles-ci. Les efforts à déployer aujourd'hui doivent donc être orientés vers la création de lieux, d'arènes, de cadres au sein desquels toutes les initiatives qui foisonnent aujourd'hui pourraient être portées à la connaissance du plus grand nombre et mises en cohérence. Des cadres où des synergies pourraient être créées entre, par exemple, l'expertise statistique développée par l'INSEE et la connaissance fine des réalités locales dont disposent les acteurs territoriaux. Le CGDD et le CESE, déjà actifs en la matière, pourraient en constituer les moteurs, mais en collaboration avec les autorités territoriales et locales. Il s'agit de

faire en sorte que les indicateurs développés aujourd'hui ne demeurent ni uniquement des instruments de communication, ni uniquement des outils de représentation, mais deviennent également de véritables instruments de gouvernement de la transition sociale et écologique, démocratiquement débattus et soutenus par le monde politique.

BIBLIOGRAPHIE

Association des Régions de France, 2012, *Développement durable : la révolution des nouveaux indicateurs*, Rapport du groupe de travail sur les indicateurs de développement durable.

Chancel L., Thiry G., et Demailly D., 2014, *Les nouveaux indicateurs de prospérité : pour quoi faire ? Enseignements de six expériences nationales*, Paris, Étude IDDRI, n° 4, p. 1-32.

Commission Européenne, 2009, *Le PIB et au-delà. Mesurer le progrès dans un monde en mutation*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen (COM/2009/0433 final).

Gadrey J., Jany-Catrice F., 2012, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte, collection « Repères ».

Laurent E, 2013, *Vers l'égalité des territoires*, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000131.pdf>.

Méda D., 2000, *Qu'est-ce que la richesse ?*, Paris, Flammarion.

Thiry G. et Guéret, A., 2015, *De nouvelles finalités pour l'économie. L'enjeu des nouveaux indicateurs de richesse*, Rapport IDIES, en ligne : http://www.idies.org/public/Publications/2015-10_Rapport-Indicateurs-VF.pdf.

Thiry G., Sébastien L. et Bauler T., 2016, « Ce que révèlent les discours des acteurs institutionnels sur un « au-delà du PIB » », *Natures Sciences Sociétés*, 2016, vol. 24, n° 1, p. 3-14.

Viveret P., 2013 (2^{ème} éd.), *Reconsidérer la richesse*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube.

NOTES

1. JORF n°0087 du 14 avril 2015 page 6625, texte n°1.
2. Comme l'Italie, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, l'Australie, le Pays de Galles et la Wallonie, notamment.
3. Pour un tour d'horizon des initiatives en matière de nouveaux indicateurs de richesse, voir Gadrey et Jany-Catrice 2012, le site du projet européen Brainpool (*Bringing Alternative Indicators into Policies*), www.brainpoolproject.eu, et Chancel *et al.*, 2014.
4. Pour une critique plus fine et détaillée de la plupart de ces indicateurs, voir Thiry et Guéret (2015).
5. Ce qui n'est pas le cas du chômage, qui diminue au fur et à mesure que les gens sont découragés de chercher un emploi.
6. Entretien du 25 mars 2017, voir : http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/03/25/dominique-meda-il-faut-de-nouvelles-boussoles-pour-raisonner-au-dela-de-la-croissance_5100722_3234.html.

7. Cette réflexion critique a été abondamment nourrie d'importants travaux pionniers en France, dont Méda (2000), Gadrey et Jany-Catrice (2012), Viveret (2013).
 8. Voir notamment le site de la *Global Commission on the Economy and Climate*, une initiative internationale, regroupant des membres renommés parmi lesquels l'économiste Nicholas Stern ou Angel Gurría (secrétaire général de l'OCDE), qui entend « examiner comment les pays peuvent générer de la croissance économique tout en gérant les risques liés aux changements climatiques » (nous traduisons), <http://newclimateeconomy.net/content/about>.
 9. Le 24 mars 2017, voir : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2654937?sommaire=2654964>.
 10. Voir l'article de F. Ottaviani (5 mars 2017) : <http://theconversation.com/indicateurs-de-bien-et-re-gouvernance-locale-et-paix-economique-73030>.
 11. Voir, par exemple, le rapport public « Vers l'égalité des territoires », le rapport de l'Association des Régions de France « Développement durable : la révolution des nouveaux indicateurs », ou l'initiative pionnière du Nord-Pas-de-Calais « Indicateurs 21 ».
 12. À titre illustratif, F. Ottaviani prend l'exemple de la politique d'hébergement : « *Pour de nombreuses familles, les réponses apportées par les pouvoirs publics sont univoques, l'accompagnement social étant rarement couplé avec l'obtention d'un logement stable. Cette gestion s'avère même généralement destructrice, de nombreuses familles n'ayant pas un accès à un logement stable ou à l'éducation pour les enfants, puisque les expulsions à répétition créent des ruptures dans le suivi social et entament les possibilités d'épanouissement de ces personnes.* »
 13. Voir Thiry et al. (2016).
-

AUTEUR

GÉRALDINE THIRY

Géraldine Thiry est docteur en économie, professeur à l'ICHEC Brussels Management School et professeur invitée à l'Université catholique de Louvain. Ses recherches s'inscrivent dans la socio-économie de la quantification et l'économie écologique, et portent sur les nouveaux indicateurs de richesse, la pauvreté multidimensionnelle et les modèles économiques de la transition sociale et écologique, geraldine.thiry@ichec.be