

## **Intervention Philippe Le Clézio Conférence du CES Luxembourg du 1<sup>er</sup> mars 2010**

*Peut-être un mot en préalable sur les raisons qui me conduisent à m'exprimer devant vous aujourd'hui. Tout est venu d'une proposition de loi déposée par quatre députés verts qui voulaient faire de l'empreinte écologique l'instrument privilégié d'évaluation des politiques mises en œuvre en matière de réchauffement climatique et de préservation de la vie sur terre. Un peu embarrassé, le Premier ministre a alors saisi notre conseil, on était en janvier 2009, pour savoir ce qu'il en pensait. Une commission spéciale a été créée, composée d'un représentant de chacun des 18 groupes (syndicats – je suis moi-même membre de la CFDT –, entreprises, artisans, agriculteurs, associations, etc) et très vite elle a considéré qu'elle ne pouvait pas rendre un avis éclairé sans traiter plus globalement de la question des indicateurs du développement durable. L'avis répond donc explicitement à la question posée explicitement par le Premier ministre sur l'empreinte (j'y reviendrai si vous le souhaitez), mais il se préoccupe surtout de la problématique plus générale des indicateurs du développement durable et de l'association des citoyens à leur définition à un moment où le PIB/hab est de plus en plus contesté comme indicateur du progrès.*

*Mon intervention comprendra 4 parties*

*1) Pourquoi le PIB/hab n'est pas un indicateur de progrès*

*2) Croissance et développement durable*

*3) Quels indicateurs du développement durable*

*4) Ce qui a été fait en France*

### **➤ 1) Pourquoi le PIB/hab n'est pas un indicateur de progrès**

Toute la fin du XXe siècle, l'indicateur qu'est le PIB, ou plus exactement le PIB/hab, n'a cessé de gagner en importance pour devenir LA Référence, avec un R majuscule, des débats sur le progrès, au point d'occulter tous les autres sauf peut-être le taux de chômage. Encore que : même aujourd'hui, on évoque la sortie de crise au regard du PIB alors que le chômage continue d'augmenter un peu partout dans les pays industrialisés.

Insidieusement, sans que ce ne soit jamais vraiment affirmé, l'idée s'est installée que le PIB/hab rendait compte du progrès de nos sociétés et donc de l'amélioration du bien-être de tous. Ce qu'il n'a jamais été censé faire. L'objet premier du PIB est en effet de mesurer la seule production marchande. Les premiers travaux en ce sens sont menés aux États-Unis pour estimer le recul de l'activité globale pendant la dépression succédant à la crise de 29. C'est le même type de préoccupation qui va conduire à la mise en place des premiers systèmes de comptabilité nationale au Royaume-Uni en 1941, puis après la guerre en France pour mesurer les progrès de la reconstruction. Et ce qui n'est pas le moins intéressant c'est que celui qu'on considère comme le père de la comptabilité nationale en France, Claude Gruson, énonçait lui-même, dès les années cinquante, que le PIB et la croissance étaient impropres à rendre compte de l'amélioration du bien-être.

Le plus étonnant, c'est qu'au lieu de s'en tenir là et de chercher à mesurer le bien-être par d'autres moyens, on va plutôt tenter d'améliorer la mesure de la production en étendant la notion aux autres secteurs institutionnels, les administrations par exemple. Et comme on ne sait pas définir la production de l'école ou des hôpitaux, on va l'estimer par son coût : la production d'un instituteur est ainsi égale à ce qu'il coûte. On intègre aussi une partie de la production des ménages, celle de leur jardin.

Les travaux menés au niveau international vont alors déboucher sur une harmonisation des définitions, même si certaines nuances existent entre le système européen et américain par exemple. Les comparaisons entre pays des PIB par tête que cette harmonisation permet vont alors alimenter les débats à l'envi avec désignation des bons et mauvais élèves indépendamment de ce que recouvre la croissance en termes de bien-être.

Pendant de nombreuses années, malgré l'avertissement de Claude Gruson, PIB/hab et bien-être vont être assimilés sans que cela pose trop de problèmes. Dans nos pays européens qui sortent de la guerre avec le double souci de la reconstruction et d'établir une cohésion sociale forte (c'est vrai de nombreux pays européens, en France, le programme du Conseil national de la résistance donne naissance entre autres à la Sécurité sociale), la croissance est suffisamment élevée pour que tout le monde en bénéficie au travers de nombreuses conquêtes sociales.

Les chocs pétroliers des années 70 et une mondialisation qui n'a cessé de s'affirmer depuis vont aboutir à des remises en cause radicales de ce modèle en Europe :

- d'une part, la croissance se ralentit, le chômage augmente, exerçant une pression à la baisse sur les revenus ;
- d'autre part, ces difficultés offrent l'opportunité aux thèses libérales de se développer avec pour effet, au nom de la compétitivité, de remettre en cause les systèmes de protection sociale construits dans la période précédente. Avec des conséquences extrêmement dures pour les ménages, si on pense aux années 1980 au Royaume-Uni, mais également plus près de nous, dans le temps et géographiquement, en Allemagne ;

Et que constate-t-on ? Que, même à un rythme ralenti, le PIB/hab augmente. Mais aussi que tout le monde n'en profite plus, que les écarts de revenus s'accroissent, qu'une minorité de ménages se partage une fraction de plus en plus grande de la richesse produite tandis qu'une partie croissante de la population voit son pouvoir d'achat se réduire et la pauvreté gagner y compris des ménages qui ont un travail, les « *travailleurs pauvres* » (Je parle pour la France naturellement !)

Ainsi apparaît la première limite majeure du PIB qui, en tant qu'indicateur, ne dit rien de sa répartition.

Les exemples abondent dans le monde à l'appui de ce raisonnement : la croissance annuelle de 10 % que connaît la Chine depuis dix ans laisse ainsi de côté près d'un milliard de personnes ; plus près de nous le doublement du PIB de l'Algérie n'empêche pas des centaines de milliers de personnes de vivre dans un profond dénuement ; et que dire de la plupart des pays africains ?

La seconde limite est née de la prise de conscience, trop progressive, encore aujourd'hui, des atteintes causés à l'environnement par nos modes de développement. Le PIB comptabilise comme une production courante la valeur des ressources naturelles mises sur le marché. Mais il ne tient pas compte des atteintes à l'environnement comme l'épuisement des ressources ou la dégradation des actifs naturels parce qu'aucun agent n'en supporte les

coûts. En revanche, toutes les activités visant à remédier à ces atteintes ou à leurs conséquences négatives - en matière de santé, de confort, etc. - viennent grossir le PIB dès lors qu'elles emploient des facteurs marchands. On retrouve là d'une certaine manière le même paradoxe que celui qui veut que les catastrophes naturelles ou les accidents de la route font grossir le PIB par les réparations qu'ils induisent, y compris les soins médicaux.

Ces deux limites mettent bien en évidence que le PIB par habitant ne peut constituer un indicateur de bien-être. Ainsi, l'augmentation du temps consacré aux déplacements domicile-travail va se traduire par une hausse de la croissance due à celle de la consommation de carburants, de la production automobile, alors que la dégradation de la qualité de l'air et le stress des embouteillages auront des répercussions sur la santé des personnes. Plus fondamentalement, la mesure du PIB ignore totalement la production domestique ou bénévole : tout ce que les individus produisent pour eux-mêmes et leur famille en est exclu, alors que cela représenterait entre 30 et 40 % du PIB classique selon certains économistes. D'une façon générale, chaque fois qu'une activité passe du non marchand au marchand, le PIB augmente, sans qu'il y ait *a priori* d'amélioration du bien-être ; inversement, comme le soulignait Alfred Sauvy, « épousez votre femme de ménage et vous ferez baisser le PIB » !

## ➤ 2) Croissance et développement durable

Cette critique du PIB/hab comme indicateur du bien-être et du progrès, en définitive relativement ancienne, s'est d'autant plus affirmée qu'en parallèle la notion même de progrès était discutée. Là encore ce n'est pas tout à fait nouveau : on se souvient notamment des thèses du Club de Rome formulées en 1970 dans l'ouvrage collectif « Halte à la »croissance ».

Mais c'est le rapport Bruntland (du nom de la présidente de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), mise en place par les Nations Unies) qui va marquer le début d'une nouvelle ère en formulant le concept de développement durable, à savoir « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ».

Tout est dit dans cette phrase :

- « répondre aux besoins » : il ne s'agit plus seulement de croître et d'accumuler toujours plus de richesses mais de se poser enfin la question fondamentale : croître pourquoi et pour qui ? en d'autres termes de mettre l'économie au service de l'Homme avec un grand H, ce qui pose la question de la répartition de cette croissance au niveau des nations comme de l'ensemble de l'humanité
- « Sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs », qui pose la question du comment on croît en intégrant la notion de limites en matière de prélèvements opérés sur la nature et la préoccupation du renouvellement des ressources.

Comme on l'a vu, le PIB ne renseigne en rien sur ces problématiques. D'où l'émergence d'une demande de plus en plus forte d'élaboration de nouveaux indicateurs à même de renseigner sur les évolutions de nos sociétés au regard des impératifs qu'implique l'avènement d'un mode de développement durable :

- des impératifs d'ordre environnemental, au premier rang desquels figurent la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, la qualité de l'eau, la préservation de la biodiversité ;
- mais aussi des impératifs d'ordre social qui vont bien au-delà de la lutte contre la pauvreté et de la satisfaction des besoins essentiels, je veux parler notamment de la lutte contre les inégalités.

Parvenir à un mode de développement durable implique nécessairement la définition d'un nouveau modèle de société nous incitant, en particulier, à modifier nos logiques de production, nos modes de consommation et l'éthique de nos comportements. Cela implique aussi des bouleversements majeurs, des ruptures, qui ne seront acceptées que si elles sont anticipées et que si toutes les transitions nécessaires vers un nouveau mode de développement sont appréhendées ensemble.

Il est bien évident que les politiques économiques doivent être adaptées pour favoriser l'émergence de nouvelles filières d'activités dans l'ensemble des secteurs en particulier dans

l'industrie, l'agriculture ou le commerce. Préparer l'avenir d'activités productives compétitives en s'inscrivant dans le développement durable suppose d'engager des efforts intenses dans les domaines de l'innovation, de la recherche et en amont de l'enseignement supérieur.

Mais on perçoit bien en même temps la mutation de grande ampleur qui va devoir s'opérer entre les métiers actuels dont beaucoup vont disparaître et les nouveaux métiers liés à ces nouvelles activités. Il s'agit là d'un enjeu central qui prend d'autant plus d'importance dans une période de crise marquée par la mise au chômage de millions de salariés en Europe. Il est indispensable d'anticiper les effets de ces mutations en privilégiant deux axes : la formation initiale et tout au long de la vie professionnelle et la sécurisation des parcours professionnels.

Et il faudra aussi assumer collectivement les conséquences sociales de ces mutations structurelles.

La période de mutation que nous devons connaître oblige à intégrer clairement dans les politiques publiques le coût social de leurs objectifs, tant en termes d'investissement que de répartition des efforts consentis par les ménages. C'est la clé de l'acceptation sociale de cette métamorphose et au-delà de la mobilisation des citoyens en sa faveur.

Permettez-moi d'évoquer quelques exemples : réduire les émissions de CO<sub>2</sub> passe sans doute par des solutions technologiques et l'amélioration de l'offre de transports en commun. Mais il ne s'agit que d'une partie de la solution. Il faudra aussi réduire les distances à parcourir en accroissant considérablement l'offre de logements sociaux plus proches des centres ville. Tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, il s'agit d'investissements énormes que devront financer les contribuables et donc principalement les ménages. Ce qui renvoie à la question générale maintes fois posée par le CESE d'une plus juste répartition de la prise en charge des dépenses publiques au travers d'une fiscalité réformée. (Je parle là encore pour la France où le poids de la fiscalité progressive sur les revenus n'a cessé de baisser depuis 10 ans).

Cette même question se pose s'agissant de l'utilisation des signaux-prix dans le domaine de l'énergie, comme l'a montré en France le débat autour de la contribution énergie-climat. Il

est indispensable que des systèmes de compensation rendent de telles taxes socialement équitables pour les plus modestes et pour tous ceux qui font face à l'absence de choix ou de moyens réels pour en diminuer le poids.

Il faut enfin aider les ménages aux plus bas revenus à faire face aux dépenses qu'implique pour eux la mise en œuvre d'objectifs environnementaux, comme par exemple l'amélioration de leur habitat sur un plan énergétique, et qui représente une charge proportionnellement plus importante pour les moins favorisés que pour les plus aisés.

Il s'agit au total d'enjeux considérables d'ordre économique, social et environnemental, les fameux trois piliers du développement durable, qui supposent l'élaboration et la mise en œuvre de nombreuses politiques coordonnées. Des politiques qui devront être évaluées, éventuellement infléchies voire réorientées.

### ***3) Quels indicateurs du développement durable***

Et j'en viens donc à ce qui constitue de mon point de vue le cœur de l'avis dont j'ai été rapporteur. Dans une société démocratique, c'est bien aux citoyens qu'il doit revenir en dernier ressort d'évaluer l'efficacité des politiques mises en place en faveur du développement durable et d'opérer des choix en la matière.

Ce qui conduit à résoudre une question centrale, qui représente fondamentalement un enjeu démocratique majeur : quels sont les éléments d'information dont ils doivent disposer pour jouer pleinement leur rôle ?

Nous avons commencé par trancher une première question : puisque le PIB ne renseigne pas sur la problématique du développement durable, pourrait-on élaborer un autre indicateur unique qui le ferait ?

Beaucoup de chercheurs et d'institutions ont travaillé dans ce sens depuis de nombreuses années en produisant deux types d'indicateurs :

- Des indicateurs agrégés, construits à partir de la somme de valeurs sur la base d'une unité de mesure commune. C'est le cas du PIB, de l'empreinte écologique ou de

l'épargne nette ajustée de la banque mondiale qui a eu un temps les faveurs de la commission Stiglitz avant qu'elle nous rejoigne dans sa critique.

- Et puis des indicateurs composites qui résultent d'une moyenne pondérée d'indicateurs élémentaires. C'est le cas de l'indicateur de développement humain, l'IDH, de l'ONU mais aussi de bien d'autres indicateurs.

Tous ces travaux sont très intéressants et doivent être encouragés. Mais nous les avons écartés à ce stade pour plusieurs raisons, la plupart d'ordre méthodologique.

- S'agissant des premiers, comment fixer un prix au social, à la biodiversité, aux déchets nucléaires ?
- S'agissant des seconds, comment s'accorder sur une pondération des indicateurs de base qui fasse consensus ?

**Mais par-dessus tout, ce qui nous a conduits à les écarter c'est qu'aucun de ces indicateurs ne peut prétendre envoyer toujours le bon signal aux acteurs concernés et à la population.**

De tels indicateurs, tout comme le PIB, peuvent s'améliorer d'année en année tout en masquant de véritables catastrophes sociales, des atteintes irréversibles à l'environnement et même les phénomènes économiques qui nous ont menés à la crise que nous connaissons.

A cette approche, nous avons privilégié **une logique de tableau de bord** constitué de plusieurs indicateurs économiques, sociaux et environnementaux, une quinzaine, en considérant que, si on s'en donne les moyens, les citoyens sont parfaitement en mesure d'assimiler et de comprendre l'évolution de cet ensemble de données pour ensuite peser sur les choix des gouvernements. Ce qui suppose de répondre à trois défis :

- D'abord d'améliorer la connaissance statistique des volets environnemental et surtout social du développement durable, en particulier la robustesse, la fréquence de mise à jour et l'actualité des indicateurs. Si nous voulons sortir du piège des moyennes, mieux appréhender les inégalités et les questions relatives à la qualité de vie, il faut multiplier les enquêtes auprès des ménages et des individus. Évidemment cela a un coût. Mais c'est le prix à payer pour orienter le débat public sur les sujets qui préoccupent les citoyens au premier chef.



- Ensuite, deuxième défi, faire participer les citoyens à l'élaboration de ces indicateurs. On ne peut pas durablement voir se creuser le fossé qui sépare certaines données fournies par la statistique officielle et la perception qu'en ont les ménages, par exemple, en France, sur la question centrale du pouvoir d'achat. Pour combler ce fossé, il faut se donner les moyens d'une réelle coopération entre les citoyens et les statisticiens. Une coopération par le biais de la société civile organisée, en l'occurrence en France le Conseil économique, social et environnemental, mais aussi dans une confrontation directe avec les citoyens au travers de ce qu'on appelle des conférences de consensus. Nous recommandons de constituer des panels de personnes tirées au sort, qui recevraient une courte formation, et de leur soumettre ce tableau de bord d'une vingtaine d'indicateurs économiques, sociaux et environnementaux pour vérifier qu'ils sont en phase avec leurs attentes.
- Et enfin, troisième défi, que ce tableau de bord fasse l'objet d'une présentation simple et pédagogique permettant d'en assurer la diffusion la plus large possible pour finir par constituer, en particulier dans les médias, une référence commune des débats sur le progrès de nos sociétés. On pourrait d'ailleurs s'inspirer très largement d'exemples vraiment intéressants de certains pays comme la Suisse ou la Nouvelle-Zélande.

Trois défis qui s'adressent d'abord aux pouvoirs publics en ce qu'ils supposent de dégager les moyens, budgétaires et humains, pour les relever.

#### **4) Ce qui a été fait en France**

Il n'est pas fréquent en France que les avis du CESE soient suivis d'effet. Et il est surtout extrêmement rare que le Conseil soit convié à travailler à la mise en œuvre ses recommandations.

C'est pourtant ce qui s'est produit, avec l'initiative prise par le ministre d'État Jean-Louis Borloo, de créer en septembre dernier une commission de concertation pour préparer la conférence nationale des indicateurs du développement durable, avec pour mission d'établir

une proposition de liste d'indicateurs susceptibles de mieux mesurer les progrès accomplis au regard de la stratégie nationale de développement durable.

Placée sous l'égide du Commissariat général au développement durable, du Conseil national de l'information statistique, et du Conseil économique, social et environnemental, elle a réuni les cinq parties prenantes du grenelle de l'environnement, les syndicats, les entreprises, les collectivités territoriales, les ONG environnementales et l'État, mais aussi par l'intermédiaire du CNIS et du CESE, des représentants de nombreuses autres sensibilités.

*[En France, le Conseil économique, social et environnemental compte 18 groupes avec en plus des partenaires sociaux habituels, patronat et syndicats de salariés, les associations familiales, les associations en général, les coopératives, les agriculteurs, des représentants du logement, de l'épargne et bientôt les associations environnementales].*

Pour respecter les délais imposés par la loi – la conférence aurait dû se tenir avant fin 2009 – il a fallu faire vite, très vite.

Trop vite sans doute, si j'en juge par les regrets exprimés par ses membres sur ce point, y compris par les représentants de la statistique publique qui ont travaillé d'arrache-pied pour fournir les éléments qui ont présentés à la conférence. Mais pouvions nous laisser passer cette occasion, attendre des circonstances plus favorables ? Au vu des résultats auxquels nous avons abouti, je suis certain du contraire.

Les indicateurs phares de la stratégie nationale, ceux de la stratégie européenne en fait, étaient au nombre de onze, privilégiant la dimension environnementale. Des indicateurs parfois étonnants comme le PIB par habitant pour rendre compte de la société de la connaissance ! Ils seront désormais une quinzaine, précédés de cinq indicateurs de contexte.

Pourquoi de contexte ? Tout simplement parce que telles que se présentent aujourd'hui la stratégie nationale et la stratégie européenne de développement durable sur laquelle est calée son architecture, certains indicateurs pourtant essentiels ne peuvent être reliés à un de ses neuf défis. Et pourtant, comme on l'a vu, les dimensions sociale et économique ne peuvent être dissociées de la dimension environnementale dans le concept global du

développement durable. Il est essentiel pour nous que la future révision de la stratégie européenne soit l'occasion d'appréhender ensemble ces trois dimensions.

En attendant, c'est au travers de ces indicateurs de contexte, au nombre de 6, que la commission a intégré cette problématique avec un indicateur sur les inégalités de revenus, un autre sur les taux de chômage par tranche d'âge et un troisième sur le taux de sous-emploi.

De nombreux autres indicateurs de premier et second niveau ont également évolué selon la demande des membres de la commission. Je ne vais pas tous les passer en revue, mais on trouve désormais des données absolues ou par habitant, alors qu'elles n'étaient jusqu'ici renseignées que par rapport aux PIB, et de nombreux indicateurs relatifs à la santé publique, la prévention et la gestion des risques (le défi 5 de la SEDD) et à l'insertion sociale (défi 6) ont été ajoutés.

Sans doute une concertation plus aboutie aurait-elle permis des ajustements opportuns entre indicateurs phares et de niveau 2. Sachant néanmoins que si l'on veut conserver la meilleure lisibilité de ce tableau de bord de 20 indicateurs phares, il ne suffit pas d'y rajouter des indicateurs : il faut dire aussi ceux qui doivent en être retirés. Cependant, c'est bien le nombre limité d'indicateurs disponibles dans certains domaines qui explique le plus souvent cette inadéquation du résultat à la demande exprimée par la société civile. A titre d'exemple, il est bien évident que l'aide publique au développement ne peut constituer un indicateur pertinent quand on sait qu'une partie importante de celle-ci est purement et simplement détournée de son objet.

Il est manifeste après les échanges de la commission, que des indicateurs nouveaux doivent être élaborés. La commission a ainsi identifié une vingtaine d'indicateurs, dits « à développer », destinés à l'avenir à renseigner plus précisément sur des aspects essentiels du développement durable jusqu'ici peu ou pas du tout suivis. On trouve parmi eux des indicateurs répondant à des préoccupations d'ordre social, tels que la qualité du travail, la formation continue ou l'accès au logement, aussi bien qu'environnemental comme le taux de nitrates et pesticides dans les eaux souterraines ou l'habitat durable.

Beaucoup reste à faire bien sûr. Une de nos préoccupations est de pouvoir décliner ces indicateurs au niveau régional et quand c'est pertinent par genre (hommes/femmes). Une autre est de pouvoir renseigner quand c'est nécessaire sur la dispersion des résultats et pas seulement sur des moyennes.

Et Il faudra également travailler très sérieusement la question de la présentation et de la diffusion de ce tableau de bord mis à jour tous les ans qui doit être la plus large possible en direction des ménages pour qu'ils puissent vérifier les effets des politiques menées et les réorienter lorsque c'est nécessaire. On peut imaginer l'édition d'un livret synthétique d'une vingtaine de pages, chacune étant consacrée à un indicateur dont on visualiserait sous forme graphique les évolutions par rapport aux objectifs fixés.

Et je souhaite enfin qu'on puisse aller au bout des recommandations du Conseil économique, social et environnemental en expérimentant une confrontation directe avec des citoyens « ordinaires » entre guillemets, pour vérifier que les indicateurs retenus correspondent bien à leurs attentes.

Ce n'est pas facile pour les statisticiens de concéder qu'ils ne détiennent pas tout le savoir en la matière et ce n'est pas facile non plus pour les représentants de la société civile de sortir de leur rôle critique ou de conseil en mettant les mains dans le cambouis comme on dit chez nous ! Mais après les premiers travaux de cette commission, des progrès notables ont été accomplis pour rapprocher les points de vue des uns et des autres. D'ores et déjà une chose est certaine: ce ne sont plus seulement des statisticiens ou des experts, même si leur apport est évidemment indispensable, qui auront défini cette liste d'indicateurs, mais des statisticiens ET des représentants de la société civile. Je crois qu'un pas décisif a été franchi pour que les Français s'approprient beaucoup plus et beaucoup mieux les débats relatifs au développement durable, en gardant à l'esprit que le développement durable n'est pas seulement affaire d'environnement mais tout autant une question économique et sociale.

Je vous remercie.