

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
(Conseil national de l'Économie et du Travail)

**« Indicateurs de croissance économique et sociale
venant compléter le PIB »**

Observations et propositions

Assemblée
21 juin 2010

TABLE DES MATIERES

Historique du document	_____	page	ii
1) L'intégration du produit intérieur brut comme indicateur du développement	_____	Page	1
2) La « Constitution statistique » : une question plus politique que technique et statistique	_____	Page	2
3) Une mission pour le CNEL	_____	Page	3
4) Contribution du CNEL : un plan de travail possible.	_____	Page	5
a) Partager la définition du progrès	_____	Page	5
b) Choisir les instruments de mesure du progrès	_____	Page	5
c) Rapport sur la mesure du progrès dans le pays et le Forum	_____	Page	6
d) L'interprétation correcte et communication des statistiques	_____	Page	6

Historique du document

Les présentes observations et propositions ont été rédigées par le CNEL en conformité avec l'article 10 de la loi n° 936/1986 concernant les « Règles régissant le Conseil National de l'Économie et du Travail ».

Les études préparatoires de ce document ont été menées par le Comité pour la politique économique et la compétitivité du système productif (1ère Commission) de janvier à juin 2010.

Dans le cadre de cette activité préparatoire, le 14 avril 2010, le séminaire « Les indicateurs de développement économique et social venant compléter le PIB » a eu lieu, auquel a assisté, entre autres, le professeur Enrico Giovannini, président de l'ISTAT.

La recherche « Indicateurs de développement économique et social visant à compléter le PIB » réalisée pour le CNEL par les instituts d'analyse économique CER, Prometeia et Ref, a été utilisée comme ressource technique.

Le document a été approuvé par la 1ère Commission lors de sa réunion du 9 juin 2010.

Le document a été approuvé dans sa version finale par l'Assemblée du CNEL lors de sa réunion le 21 juin 2010.

1) L'intégration du produit intérieur brut comme indicateur du développement

La discussion sur les indicateurs permettant de mesurer les progrès d'une société a pris toujours plus d'importance ces dernières années.

Comme on le sait, l'OCDE a lancé le « Projet global de mesure du progrès des sociétés » et, à partir de 2004, a organisé trois Forums mondiaux et d'autres initiatives sur cette question. Les Conseils économiques et sociaux du CNEL et l'Association internationale qui les représente, l'AICESIS, ont été invités à prendre part au Forum de l'OCDE en octobre 2009.

En 2008, le président français Nicolas Sarkozy a créé une « Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social », présidée par Joseph Stiglitz. La Commission européenne a ensuite adressé aux gouvernements nationaux et au Parlement européen la Communication « Au delà du PIB ». La question a également été au centre de l'attention pour de nombreuses autres institutions nationales et internationales et des associations scientifiques.

La crise grecque a conduit la Commission européenne à proposer la définition d'une nouvelle série d'indicateurs capables de détecter les éventuels déséquilibres structurels, afin de parvenir à une plus grande stabilité financière et, par conséquent, comme un instrument moderne de la gouvernance économique.

Le CNEL a aussi promu une recherche sur « Les nouveaux indicateurs de développement - propositions d'analyse ». Le 13 avril 2010, il a organisé un atelier auquel a participé, entre autres, le président de l'ISTAT, Enrico Giovannini.

Le produit intérieur brut (PIB) est un indicateur synthétique fondamental pour évaluer les progrès économiques du pays. Cependant, toutes les initiatives susmentionnées ont reconnu les limites du produit intérieur brut comme indicateur exclusif du progrès social (y compris les problèmes relatifs à son évaluation correcte), en analysant les informations complémentaires nécessaires pour produire des indicateurs plus pertinents et exacts pour mesurer les progrès de la société.

Le débat a été relancé par la récente crise financière, qui a entraîné une incertitude actuelle profonde sur le sort des individus, face à la pire crise économique de la période d'après-guerre, et surtout à propos des paradigmes conceptuels et des meilleures politiques économiques à suivre. Il est largement admis que les instruments de statistiques doivent être revus afin d'être en mesure de mener des analyses plus complètes et réalistes.

Les principales contributions faites par les initiatives de l'OCDE et la Commission Stiglitz ont été les suivantes :

- souligner le caractère multidimensionnel des progrès réalisés par une société, et donc la nécessité d'identifier certains indicateurs à côté du PIB, en rejetant ainsi l'idée d'un indicateur synthétique unique pour remplacer celle du produit intérieur brut ;

- insister pour que les indicateurs complétant le PIB soient en mesure d'évaluer les inégalités et la durabilité à long terme du développement économique, environnemental et social d'un pays ;
- montrer que les différentes facettes du progrès durable ne devraient en aucun cas être mesurées et évaluées conjointement, afin que des progrès dans certains domaines ne soient pas atteints au détriment d'autres domaines ;
- insister sur le fait que ces indicateurs doivent être sélectionnés par un processus impliquant toutes les parties prenantes, pour arriver à l'acquisition d'une base d'information commune reconnue comme étant crédible par les citoyens, les partenaires sociaux, les partis politiques et les opérateurs économiques.

De façon détaillée, il est apparu nécessaire de définir d'autres indicateurs, objectifs et subjectifs, pour mesurer le bien-être, la qualité de vie et, en général, le progrès de la société et sa durabilité dans le temps, tels que :

- le rôle de l'incertitude / insécurité dans la prise de décision des opérateurs économiques, des entreprises et des ménages ;
- l'évaluation de la qualité des dépenses publiques et des services publics ;
- la durabilité environnementale, économique et sociale à long terme des décisions prises par les États, les ménages, les entreprises et les intermédiaires financiers ;
- les relations entre le bien-être de la génération actuelle et des générations futures, en référence en particulier à la consommation des ressources environnementales ;
- les relations entre la croissance économique et les inégalités sociales et territoriales, la protection des droits civils et le droit à la sécurité au travail ;
- l'évaluation de la contribution au bien-être collectif résultant des biens et des services produits par les ménages et, en particulier, le travail et les soins à domicile effectués principalement par les femmes et les personnes âgées ;
- l'évaluation de la contribution au bien-être collectif résultant des biens et des services fournis par des organisations, des associations et des institutions à but non-lucratif, et à caractère social et mutualiste ;
- les différences entre les sexes sur le marché du travail et en matière de rémunération ;
- la disponibilité des services offerts aux familles pour encourager l'emploi des femmes.

2) La « Constitution statistique » : une question plus politique que technique et statistique

Comme l'a dit Amartya Sen, le fait de discuter des indicateurs signifie raisonner sur les objectifs ultimes d'une société. Tout cela implique donc de mettre en œuvre, sur le plan national et international, un tableau de bord des indicateurs nécessaires pour soutenir les opérateurs économiques et les décideurs économiques, sociaux et environnementaux.

Si un indicateur ne suffit pas, le développement de méthodes statistiques et informatiques ont facilité plus que jamais l'acquisition des données afin de

proposer des indicateurs composites en tant qu'indices de synthèse du progrès économique et social.

Les indicateurs composites ne peuvent cependant pas fournir une solution définitive au problème : ils présentent l'avantage de constituer une simple communication, ce qui permet d'établir des classifications « évaluant » les pays. Dès lors que les données sont disponibles pour tous, le développement de méthodes statistiques permet à toute personne de mettre sur pied des indicateurs composites. Ainsi, le véritable problème pour notre société est de parvenir à une vision partagée de la signification du progrès, du développement durable et du bien-être. Aujourd'hui, cette vision commune fait défaut, et cela pose un grave problème pour les démocraties modernes. On en vient à utiliser des données comme des pierres à jeter sur les autres, plutôt que comme un outil pour comprendre où vont les sociétés.

Si nous voulons avoir un ensemble d'indicateurs, un problème politique se pose : qui va de choisir les indicateurs pertinents ? Ceux qui sont qualifiés pour faire ce travail sont les acteurs sociaux qui, par la recherche d'indicateurs communs, cherchent à pointer vers une vision commune de la définition du progrès social et les mesures nécessaires pour évaluer ce progrès. Telle que suggérée par les organisations internationales, cette recherche doit être faite en créant dans un seul pays et même au niveau des collectivités locales des occasions et des lieux structurés permettant à tous les acteurs sociaux de se rencontrer et discuter de ces questions.

Ces processus institutionnels ont pour objectif final l'élaboration d'indicateurs pour soutenir les efforts visant à :

- acquérir des connaissances adéquates et détaillées de la situation actuelle et des perspectives d'avenir pour le bien-être économique et la qualité de vie des familles et des citoyens, également à l'échelle locale. Cela signifie qu'il est nécessaire de détenir des données et des indicateurs rigoureux, mis à jour et publiquement acceptés, couvrant tous les thèmes permettant de mesurer le progrès;
- favoriser une meilleure compréhension des phénomènes, garantie par le pluralisme de l'information, en garantissant la transparence, l'exactitude et la fiabilité correspondantes ;
- mettre à disposition une base commune et quantitative reconnue pour des discussions « éclairées » sur les problèmes avec la participation des partenaires sociaux, des partis politiques, des opérateurs économiques et des citoyens, et d'améliorer le débat politique grâce à l'utilisation des données et des indicateurs que toutes les parties considèrent comme crédibles ;
- pour les décideurs politiques de prendre des décisions « éclairées » lors de la mise en œuvre des décisions politiques économiques et sociales, leur permettant d'être « transparents » et de rendre compte de leurs actes (*accountability*).

Les instituts nationaux de statistique ne peuvent travailler seuls sur ces questions. Leur contribution technique est bien sûr fondamentale pour la définition des indicateurs et des méthodes de collecte de données, afin d'obtenir des statistiques de haute qualité, mais ils ne peuvent se substituer aux

organisations représentant les catégories de production et à la société civile organisée dans ses efforts pour s'entendre sur les objectifs finaux de la société.

3) Une mission pour le CNEL

Il est donc nécessaire d'identifier une institution capable de coordonner les débats entre les différentes composantes de la société moderne. En plus d'étudier certains sujets de façon approfondie (emploi, intégration, criminalité économique, etc), le CNEL peut être l'animateur et le promoteur de tout le processus de discussion sur les objectifs pertinents d'une collectivité, et cela dans la mesure où :

- en tant qu'institution de rang constitutionnel, instrument permanent de discussion et de dialogue entre les partenaires sociaux, sa demande d'exécution de sa mission est à la fois juridique et perçue par la société ;
- son indépendance en fait un acteur moins affecté par les changements politiques, même s'il est un conseiller important du Gouvernement et du Parlement ;
- il est plus orienté et mobilisé vers des objectifs à moyen et à long terme, tandis que le système politique tend à se concentrer sur les objectifs à court terme ;
- selon une tradition consolidée, il consulte toutes les composantes de la société civile organisée et les parties prenantes.

Comme cela est spécifié dans la loi régissant sa création, le CNEL a joué un rôle qui est étroitement lié à la construction d'indicateurs à long terme des objectifs de politique économique. En plus d'être un utilisateur de l'information et de la culture des statistiques, il a également constitué une caisse de résonance, un lieu de débat, d'examen et de diffusion, dans toutes ses activités d'analyse.

Pour les raisons ci-dessus, dans les dernières années, le Conseil a cherché à construire des outils capables d'évaluer les politiques à long terme. L'objectif était et reste celui de construire une base commune pour la sensibilisation et la réflexion entre les acteurs sociaux, même si leurs objectifs sont très différents. Ces outils comprennent le modèle de prévision des dépenses de retraite en Italie ; l'étude de 2005 sur les indicateurs de développement durable ; la récente évaluation de l'impact des politiques de l'énergie pour combattre les effets du changement climatique sur le développement et l'emploi.

Tant la Commission Stiglitz que l'OCDE ont souligné les conséquences de l'incapacité de mesurer la valeur de la production du secteur public, pour lequel il n'existe pas de prix du marché. Il n'est pas possible, par exemple, de savoir de quelle façon les dépenses augmentent, surtout dans un pays comme l'Italie, où la culture de la mesure de la performance du secteur public a été plus faible. Les décideurs politiques rencontrant aussi des difficultés dans l'évaluation du rapport entre les ressources déployées et les résultats concrets obtenus. Le monde des administrations publiques est devenu trop important pour la compétitivité économique et sociale du système, et cette question a une incidence directe sur les partenaires sociaux. Cette prise de conscience a conduit le CNEL à construire, il y a un certain nombre d'années, un pont reliant les acteurs impliqués dans

cette question. Les autres tâches se rapportant à ce domaine ont été confiées au CNEL par la législation récente et par la réforme des administrations publiques.

Tous ces différents rôles doivent toutefois être renforcés et unifiés en ce qui concerne leur signification, qui consiste essentiellement en la recherche du bien-être économique et social, ouverte aux contributions des valeurs, des intérêts et des compétences de la société civile. Cela a été anticipé par l'étude du CNEL « Indicateurs de développement durable », présentée en 2005. Cette étude visait à couvrir les trois dimensions du développement durable: économique, sociale et environnementale. Un ensemble d'indicateurs de développement durable a été construit, reposant sur les indices (agrégats thématiques d'indicateurs), les indicateurs (décrivant directement les phénomènes économique, social et environnemental) et les cibles (objectifs à poursuivre dans le temps) et par conséquent, un projet de Rapport sur le développement durable en Italie a été élaboré, en mesure de décrire l'état actuel de la durabilité et de permettre son contrôle à l'avenir. Dans ce cas également, le partage de la méthodologie et des indicateurs (54 au total) et des cibles de référence a été jugé essentiel. Pour cette raison, la définition de l'ensemble des indicateurs a été accompagnée par des consultations, avec la participation des différentes parties prenantes, qui ont contribué au débat par leurs observations et suggestions. L'aspect le plus intéressant du projet était probablement celui consistant à chercher à définir en commun des indicateurs et des cibles, formant la base d'une vision partagée du développement durable pour l'Italie.

4) Contribution du CNEL : un plan de travail possible.

a) Partager la définition du progrès

Malgré ses objectifs vastes et ambitieux, le projet de construction d'un ensemble d'indicateurs sur les tendances à moyen et à long terme du bien-être ne nécessite pas des efforts financiers extraordinaires, ni un délai plus long, surtout si les statistiques existantes sont principalement utilisées. La construction de références concrètes de la gouvernance économique et sociale, dont le CNEL est chef de file, exige que les partenaires soient choisis avec soin. L'ISTAT jouera bien sûr un rôle important dans les phases de conception et de démarrage. Les institutions les plus impliquées et les plus influentes dans ces domaines seront également appelées, ainsi que les organisations représentant la société civile, afin de couvrir convenablement la demande.

Le groupe de pilotage qui sera mis en place devra tout d'abord développer des discussions sur les macro-dimensions du bien-être, les facteurs fondamentaux à respecter, qui, en termes statistiques sont connus comme les « domaines ». Les travaux partiront certainement des définitions établies au niveau international, afin d'obtenir une meilleure idée de ce qu'on entend par « progrès » dans notre pays. Dans les cas nationaux, en effet, il faut être plus précis et tenir compte, lors de la définition des progrès, des situations réelles, des systèmes de préférences et des valeurs sous-jacentes du pays. Une analyse approfondie est donc nécessaire pour se prononcer sur les éléments à privilégier et à établir un consensus sur les dimensions dans lesquelles le progrès est

mesuré. Les propositions du Groupe seront examinées et approuvées par le CNEL.

b) Choisir les instruments de mesure du progrès

Au cours des phases ultérieures, les indicateurs les plus appropriés seront choisis pour chaque dimension. Ce sera une sorte de « constitution statistique », c'est à dire un ensemble suffisamment général des indicateurs, comme la Constitution elle-même, mais partagé par tous. En termes scientifiques, un nombre infini d'indicateurs peuvent être proposés pour mesurer le bien-être, la qualité de vie et le progrès. Il convient de commencer par une analyse plus « technique », un examen des meilleurs indicateurs statistiques pour définir et mesurer ces dimensions. Cette activité sera réalisée par un groupe de travail présidé ou coordonné par l'ISTAT, qui consultera les parties prenantes.

La décision portant sur la série d'indicateurs, partagés et vraiment utiles pour l'adoption des décisions politiques et le contrôle social, est une décision politique, qui devrait être prise par le CNEL sur la base des recommandations du groupe de pilotage. Il sera également nécessaire d'établir des niveaux territoriaux et les groupes de population pour lesquels des indicateurs seront calculés. À cette fin, il peut être important d'utiliser et/ou de développer l'expérience des mesures adoptées au niveau des communautés locales.

c) Rapport sur la mesure du progrès dans le pays et le Forum

Après avoir défini l'ensemble des indicateurs, le CNEL rédigera un rapport périodique sur le progrès économique et social du pays. Dans ce cadre, l'on examinera également la série d'indicateurs et l'on surveillera attentivement leur pertinence, en particulier à la lumière des tendances économiques et sociales réelles. Pour célébrer le 150e anniversaire de l'unification italienne, le CNEL, en collaboration avec l'ISTAT, pourra décider d'organiser un événement centré sur la mesure (approximative) du progrès dans notre pays de 1861 à 2011.

Le CNEL mettra également en place un Forum ad hoc sur son portail, qui sera composé de :

- données provenant de sources différentes, aussi comparables que possible ;
- des domaines de recherches, déjà réalisées et en cours, menées au niveau national, ainsi que des liens conduisant vers des recherches internationales ;
- des contributions à la discussion, apportées par les intervenants.

d) Interprétation correcte et communication des statistiques

Le CNEL peut aider à construire un large consensus sur les indicateurs proposés, en s'engageant à diffuser des méthodes sur l'utilisation adéquate des différentes parties et de l'ensemble des indicateurs. Cela peut être réalisé grâce à des « campagnes » d'initiatives en matière de communication et d'information spécifique, en utilisant les moyens de communication disponibles

