

Mesure des performances économiques et du progrès social réexaminée

**Réflexions et vue d'ensemble
des questions abordées**

Joseph STIGLITZ, Amartya SEN et Jean-Paul FITOUSSI

Prolégomènes

LES FINS MULTIPLES DES SYSTÈMES DE MESURE

1. *En février 2008, M. Nicolas Sarkozy, Président de la République française, insatisfait de l'état actuel des informations statistiques touchant à l'économie et la société, a demandé à MM. Joseph Stiglitz (président de la commission), Amartya Sen (conseiller) et Jean-Paul Fitoussi (coordinateur) de mettre en place une commission, qui a pris par la suite le nom de Commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social (CMPEPS). Celle-ci a reçu pour mission de déterminer les limites du PIB comme indicateur des performances économiques et du progrès social, en soulignant les problèmes relatifs à sa mesure, d'identifier les informations complémentaires qui pourraient être nécessaires pour aboutir à des indicateurs plus pertinents du progrès social, d'évaluer la faisabilité de nouveaux instruments de mesure et enfin de débattre de la présentation la plus appropriée des informations statistiques.*
2. *La Commission a ainsi procédé à un examen des objectifs des systèmes d'évaluation des performances économiques et du progrès social et elle a étudié en quelle mesure les systèmes actuels correspondaient à ces objectifs.*
3. *Les objectifs poursuivis par nos systèmes statistiques sont multiples et un indicateur adapté à l'un d'entre eux peut ne pas l'être pour un autre. La confusion provient parfois du fait qu'un outil de mesure adapté à un objectif est en réalité utilisé à d'autres fins. Le PIB ne mesure ainsi ni les revenus, ni le bien-être. La question cruciale est donc de savoir ce que l'on veut mesurer. On peut, par exemple, vouloir mesurer les différents niveaux de l'activité marchande, ce qui est, à l'origine, l'un des objectifs de la mesure du revenu national. Mais l'exigence de passer d'une évaluation de l'activité marchande à une évaluation du bien-être se fait plus pressante. Quelle que soit l'objet de la mesure, celle-ci peut porter sur des flux (niveau de la production et/ou des revenus, par exemple) enregistrés sur une période donnée. Elle peut également porter sur les évolutions de ces flux, par exemple leur taux de croissance dans le temps. On peut encore vouloir comparer les niveaux de revenus d'un pays à l'autre ou alors chercher à établir des comparaisons internationales entre les taux de croissance de divers pays.*
4. *Il importe d'établir une distinction entre ces différents objectifs car ils ne sont pas affectés de même manière par les lacunes de nos systèmes de comptabilité nationale. Pour mesurer le niveau de la production, par exemple, il faut pouvoir évaluer directement ce qui est produit par les pouvoirs publics. Or, bien que des outils d'évaluation de la production du secteur public aient été adoptés pour mieux mesurer les taux de croissance, on n'a, à ce jour, que rarement tenté d'ajuster les niveaux mesurés du revenu national. En outre, pour mesurer les évolutions dans le temps, il faut pouvoir distinguer entre les variations de prix et les variations de volume, ce qui met alors en jeu la capacité à appréhender les changements qualitatifs.*

5. *S'il a été reconnu de longue date que le PIB posait problème en tant qu'outil de mesure des performances économiques, bon nombre des changements intervenus dans la structure de nos sociétés ont rendu ces déficiences plus criantes. Parallèlement, les progrès accomplis, tant en termes de compréhension conceptuelle des problèmes que de disponibilité des données, indiquent qu'il est à présent possible de concevoir de meilleurs indicateurs. Ceux-ci pourraient être à même de répondre à l'une des préoccupations à l'origine de ce rapport : l'existence d'un écart prononcé entre, d'une part, les mesures habituelles des grandes variables socio-économiques telles que la croissance, l'inflation, le chômage, etc., et, d'autre part, la perception de ces réalités par les citoyens.*
6. *Les comparaisons internationales des niveaux et surtout des taux de croissance du PIB jouent un rôle très important dans la conception des politiques économiques et sociales. Ces comparaisons ne sont cependant possibles que si les procédures et les définitions utilisées dans les calculs sont effectivement comparables. Or il existe encore « de grandes différences dans la manière dont les calculs de comptabilité nationale sont effectués, même entre pays d'Europe et a fortiori entre l'Europe et les États-Unis¹ ». Les conséquences de cet état de fait peuvent être de grande portée. Rien ne sert, par exemple, de vouloir adopter des « réformes structurelles » destinées à appliquer les « bonnes pratiques » du pays dont les performances en matière de taux de croissance sont les meilleures si la différence entre les taux de croissance des deux pays est due essentiellement à la différence entre les modes de calcul utilisés par leur comptabilité nationale respective.*
7. *Il arrive également que les politiques menées soient influencées par des analyses statistiques, largement répandues, des facteurs qui déterminent la croissance et les performances économiques ; or les conclusions que l'on tire de ces études statistiques peuvent être faussées si les mesures elles-mêmes le sont. Ceux qui se livrent à ces recherches et qui se fient à ces résultats doivent être bien au fait des limites des statistiques sur lesquelles ils reposent.*
8. *La confusion entre mesures étroites de la performance des marchés et mesures plus larges du bien-être constitue un motif particulier de préoccupation. Ce que l'on mesure a une incidence sur ce que l'on fait ; or, si nos mesures sont défectueuses, les décisions peuvent se révéler inadaptées. Les politiques devraient avoir pour but non d'augmenter le PIB mais d'accroître le bien-être au sein de la société. En effet, le choix apparent entre favoriser le PIB et protéger l'environnement peut se révéler être une illusion dès lors que la dégradation de l'environnement est intégrée de manière appropriée à nos mesures des performances économiques. On trouvera ainsi dans le rapport de la Commission une liste des additions et soustractions qui pourraient et devraient être effectuées pour aboutir à une meilleure mesure du bien-être, liste établie à partir des nombreux travaux déjà consacrés à ce sujet.*
9. *Plus avant, les progrès de la recherche en de nombreuses disciplines rendent possible la conception de mesures plus larges du bien-être qui en intégreraient davantage d'aspects. Si certaines de ces dimensions sont déjà prises en compte par les statistiques traditionnelles, l'importance qui leur est accordée doit être plus grande : ainsi, le*

1. Jochen Hartwig (2005) : "On Misusing National Account Data for Governance Purposes", Working paper 05-101, KOF Swiss Economic Institute, ETH, Zurich.

chômage a un effet sur le bien-être qui va bien au-delà de la perte de revenu qu'il engendre. Les autres dimensions sur lesquelles nous appelons l'attention des lecteurs sont la santé, l'éducation, la sécurité et les relations sociales. Elles ont une incidence sur les capacités des personnes, lesquelles dépendent de l'étendue des possibilités qui s'offrent à elles et de leur liberté de choisir, dans cet ensemble, le type de vie auquel elles attachent du prix². A cette lumière, on peut considérer que certaines réformes économiques réalisées au cours des dernières années ont sans doute augmenté le PIB mais qu'elles ont également eu des effets négatifs indéniables sur ces autres dimensions de la qualité de la vie.

10. *Nous avons le souci de l'avenir et voulons que les niveaux de vie dont nous bénéficions aujourd'hui puissent être transmis aux générations futures. Nos systèmes de statistiques devraient alors pouvoir nous dire si ce que nous faisons est soutenable sur le plan économique, environnemental, politique ou social. Alors qu'il y a justement lieu de penser, que sous certains aspects au moins, ce que nous faisons aujourd'hui n'est pas soutenable, les statistiques actuelles n'en font pas état, de même qu'elles n'ont que trop peu fait état de l'insoutenabilité de la croissance économique des États-Unis au cours des années qui ont précédé la crise que nous connaissons.*
11. *Certes, aucun indicateur unique ne peut traduire la complexité de la société dans laquelle nous vivons. Mais ce que nous choisissons de mesurer et la manière dont nous construisons nos mesures peut jouer un rôle tel dans les décisions que nous pensons qu'il faut que se tienne un débat public et ouvert sur notre système de mesure. Nous espérons que le rapport de la Commission contribuera à ce débat.*

I. Du bon et du mauvais usage du PIB

1. Entre le moment où nous avons commencé à travailler à ce rapport et celui où nous l'avons achevé, le contexte économique a radicalement changé. Nous traversons à présent l'une des pires crises financières, économiques et sociales de l'histoire. L'une des raisons pour lesquelles cette crise a pris de nombreuses personnes au dépourvu tient au fait que les systèmes de « mesure » dont nous nous servons pour suivre et évaluer les performances économiques ont fait défaut. Ils laissaient à entendre, en effet, qu'au cours des années précédentes, l'économie était bien plus performante qu'en réalité. La crise a suscité des interrogations sur le mode d'évaluation des actifs : si l'on évaluait aux prix actuels du marché les logements construits avant la crise, la valeur de la production de l'époque considérée serait beaucoup moins élevée. Il en va de même des profits engrangés par l'un des secteurs apparemment les plus dynamiques de l'économie, le secteur financier, profits qui non seulement se sont révélés éphémères mais qui, bien souvent, reposaient sur des évaluations douteuses. Ces interrogations ne portent pas uniquement sur l'évaluation des performances économiques des seuls établissements financiers ; parce que le PIB, qui constitue pour nous la mesure usuelle des performances économiques nationales, reflète la globalité des performances de

2. Amartya Sen: "Well Being, Agency and Freedom: the Dewey Lectures, 1984", *The Journal of Philosophy*, 82, 169-221, 1985.

l'ensemble des entreprises d'une économie, des questions se posent quant à l'évaluation des performances économiques nationales.

2. Aucun outil de mesure unique, fût-ce un ensemble restreint d'outils de mesure, ne peut fournir toutes les informations nécessaires pour évaluer et gérer aujourd'hui une économie. Cependant, nombreux sont ceux qui demandent à présent pourquoi ni la comptabilité des entreprises, ni la comptabilité nationale n'ont été à même de nous alerter. Ce serait aller trop loin que de penser que si nous avions disposé d'un meilleur système de mesure, qui aurait signalé à temps les problèmes à venir, les gouvernements auraient pu prendre assez tôt les mesures susceptibles d'éviter, ou tout au moins d'atténuer, les désordres actuels. Mais si l'on avait été davantage conscient des limites des mesures classiques comme le PIB, l'euphorie liée aux performances économiques des années d'avant la crise aurait sans doute été moindre : des outils de mesure intégrant des dimensions de soutenabilité (la croissance de l'endettement par exemple) auraient pu nous offrir une vue plus juste de ces performances. Les questions de soutenabilité au sens large valent en effet non seulement pour l'environnement et les ressources naturelles, mais également pour les autres types de capital.
3. Il arrive souvent toutefois que les informations essentielles se trouvent quelque part dans nos batteries de statistiques mais que l'on n'y prête guère attention parce qu'il ne leur est pas accordé assez d'importance. Cela a été vrai, dans une certaine mesure, pour la crise actuelle : les données sur l'endettement croissant des ménages étaient bel et bien disponibles³ mais, parce que l'attention était trop concentrée sur le PIB (et que les limites de cet outil n'étaient pas assez bien comprises), ces statistiques n'ont pas bénéficié de l'attention qu'elles méritaient pourtant. À d'autres moments, il arrive qu'une même information fasse l'objet d'interprétations différentes voire contradictoires.
4. Avant même la crise, bon nombre des personnes préoccupées par la dégradation de l'environnement ou par l'épuisement des ressources naturelles faisaient valoir que la comptabilité nationale donnait une impression fautive des performances économiques car elles mesuraient les « biens » produits mais non les « maux ». Ces personnes s'inquiétaient de constater que les statistiques de la croissance ne comprenaient pas d'évaluation appropriée de sa soutenabilité⁴. Si l'on adopte une vision plus large de la soutenabilité comprenant d'autres actifs comme le capital humain ou la cohésion sociale, les informations sont tout bonnement inexistantes.
5. Cet épisode dramatique est riche d'une leçon très importante : ceux qui s'efforcent de guider l'économie sont semblables à des pilotes qui cherchent à tenir un cap sans avoir de boussole digne de foi. Les décisions que nous prenons dépendent de ce que nous mesurons et de la manière dont nous réalisons nos mesures et dont nous les interprétons. Lorsque les instruments de mesure sur lesquels repose l'action sont mal conçus, nous naviguons quasiment à l'aveugle. Heureusement, il existe à présent un large consensus

3. Encore que le niveau des prix des logements ait été si élevé qu'il n'était pas rare d'en conclure que cet endettement était soutenable.

4. Les pays qui disposent de comptes de la richesse sont très peu nombreux. Le chapitre 3 du présent rapport traite la question de l'évaluation des actifs (richesse) et de leur évolution, question qui est au cœur du problème de l'évaluation de la soutenabilité.

sur la nécessité de disposer de meilleurs outils de mesure et de comprendre les limites comme les utilisations défailtantes des outils existants.

6. Il va sans dire que les statisticiens, les économistes et les pouvoirs publics se soucient depuis longtemps des multiples lacunes de nos statistiques. Bon nombre des questions que nous aborderons dans ce résumé se posent de longue date et avaient déjà été posées par ceux-là même qui avaient contribué à élaborer nos systèmes actuels de comptabilité nationale. La plaisanterie du professeur Paul Samuelson (un des plus grands économistes de notre temps, prix Nobel 1970), « Qu'arrive-t-il au PIB quand un professeur épouse sa domestique ? », est connue de quasiment toutes les générations d'étudiant(e)s qui se sont succédé depuis les années 1950. Dans un article célèbre publié en 1973⁵, William Nordhaus et James Tobin, de l'Université de Yale (prix Nobel 1981), avaient mis en évidence un grand nombre des problèmes qui se posent encore à nous. Ces problèmes ont depuis lors fait l'objet de recherches nouvelles et nous nous sommes largement inspirés des travaux nombreux et importants qui leur ont été consacrés.
7. En outre, en réponse à des préoccupations qui, en majeure partie, recourent les nôtres, des travaux portant sur la mesure des performances économiques et du progrès social ont été entrepris par l'OCDE, l'Union européenne et les Nations Unies. On trouvera dans les chapitres techniques du rapport les références à ces publications qui ont constitué une source importante pour les travaux de la Commission. Si nous pensons que ceux-ci viennent à point nommé, c'est précisément parce que, loin d'être isolés, ils répondent au vif intérêt suscité par ces questions. Nous espérons que notre propre rapport apportera un élan nouveau à ces préoccupations, qui permettra de faire face à la tâche ardue qui nous attend.
8. Nous tenterons, dans ces réflexions, de donner une idée des problèmes soulevés par ces questions tout en soulignant à quel point il est difficile d'élaborer de nouveaux outils de mesure. Ainsi, nous ne sous-estimons ni le sérieux ni le haut degré de perfectionnement des pratiques actuelles de calcul du revenu national, pas plus que les difficultés qui s'attachent à toute tentative d'amélioration. Si nos comptes reposent sur des compromis imparfaits, il y a presque toujours de bonnes raisons à cela, mais si ces compromis peuvent se justifier par rapport à un objectif, il se peut qu'ils ne soient pas les meilleurs ou les plus appropriés lorsqu'ils sont utilisés à d'autres fins : la discussion qui suit devrait permettre de le voir plus clairement. Quant à ceux qui utilisent ces statistiques, qu'il s'agisse de chercheurs qui s'efforcent de mieux comprendre les facteurs déterminants des performances économiques ou de responsables qui cherchent à définir des politiques qui permettent de remédier à des problèmes de société et, plus largement, qui favorisent le progrès social, ils se doivent de mieux saisir les limites de ces indicateurs.
9. Notre rapport a pour but de dresser un inventaire de ce qui a d'ores et déjà été fait, d'évaluer les points faibles (et les points forts) des outils de mesure actuels et de proposer d'apporter certains changements à l'appareil statistique existant. Nous nous sommes efforcés, ce faisant, de prendre en compte les préoccupations croissantes des citoyens du monde entier en ce qui concerne la qualité de la vie (sous ses aspects aussi bien objectifs que subjectifs⁶) et la soutenabilité de la croissance et de l'environnement.

5. Nordhaus, W. and J. Tobin (1973), "Is Growth Obsolete?" in *The Measurement of Economic and Social Performance*, National Bureau of Economic Research, 1973.

Nous espérons aussi que ce rapport permettra de mieux comprendre les hypothèses qui sous-tendent la conception de ces outils de mesure et les limites qui en résultent, et qu'il donnera une impulsion nouvelle aux nombreuses initiatives qui visent à perfectionner nos systèmes de mesure et les données sur lesquelles ils reposent.

10. Les statistiques sont des outils de gestion de l'économie mais elles sont aussi employées à de multiples fins. Celles dont nous disposons ont été conçues, à l'origine, pour fournir une évaluation des performances de l'économie *marchande*, en particulier pour en suivre les fluctuations cycliques. Si cette fonction demeure essentielle, les outils mis au point à cette fin sont aussi utilisés fréquemment (mais à mauvais escient) pour mesurer le bien-être au sein de la société, ce qui ne se justifierait qu'au prix de toute une série d'hypothèses très spécifiques et bien souvent irréalistes. L'un des objectifs de ce rapport est de souligner les problèmes que cette démarche pose et de proposer d'autres outils de mesure qui seraient à même de refléter de manière plus juste les notions plus larges de bien-être et de progrès social. Les spécialistes de l'évaluation du revenu national en ont déjà, en fait, élaboré un certain nombre et nous espérons que notre rapport offrira certaines indications quant au bon usage de chacun d'eux, tout en permettant de mieux prendre conscience de leurs limites respectives.
11. L'examen des outils de mesure existants portera (a) sur certains domaines dans lesquels ceux-ci sont incomplets car laissant de côté la mesure d'éléments importants comme l'environnement, la production domestique et ainsi de suite ; (b) sur les défauts de certains outils existants. S'il arrive parfois que les informations nécessaires pour concevoir un meilleur indicateur ne soient pas disponibles, dans d'autres cas, elles le sont.
12. Notre rapport est donc une invitation à la fois à réformer notre système de comptabilité nationale, à cesser d'utiliser prioritairement le PIB pour mesurer toutes choses (performances, bien-être, qualité de la vie et autres) et à recueillir davantage d'informations qui nous permettraient de mieux assurer l'évaluation et le suivi des performances économiques et du progrès social en prenant en considération ce qui importe aux citoyens.

I-1 La mesure des performances économiques

13. Dire qu'il convient de suivre et évaluer les performances, qu'il s'agisse de celles des entreprises, des nations ou des individus, est un lieu commun. Cela a d'autant plus d'importance que nos sociétés sont de plus en plus attentives aux performances : nous attendons des résultats, que ce soit de nos chefs d'entreprise, de nos salariés ou de nos hommes politiques. Les récompenses accordées à chacun sont généralement fonction des performances et les incitations doivent reposer sur des outils de mesure. Ce que nous mesurons a naturellement une incidence sur ce que nous faisons, et ce à quoi nous aspirons, à titre individuel ou collectif, a un effet sur ce qui est mesuré. Il existe ainsi une relation étroite entre les objectifs, les mesures et les actes. Par exemple, si des

6. Le développement par Amartya Sen de l'approche par capacités met en valeur les facteurs objectifs de la qualité de la vie sans pour autant réduire la mesure de cette dernière à ces facteurs. Cf. Sen A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Delhi.

enseignants sont récompensés en fonction des résultats de leurs élèves à des tests de lecture, l'enseignement de la lecture se fera peut-être au détriment de capacités cognitives plus larges.

14. Il en va de même pour un pays. On demande aux responsables politiques de guider l'action collective d'une société par le biais de réglementations, d'impôts, de dépenses, mais à quelle fin ? On leur suggère d'augmenter le PIB mais on leur recommande également de prêter attention à bien des aspects de la qualité de la vie, de la justice sociale aux nuisances sonores et à la pollution de l'air et des eaux en passant par l'aménagement urbain. Il arrive parfois que certains de ces objectifs paraissent se contredire, le souci du social pouvant ainsi sembler aller à l'encontre des objectifs économiques. Or tel n'est pas forcément le cas : l'activité économique est moins une fin en soi qu'un moyen, la fin étant d'élever le niveau de vie. Si les indicateurs dont nous disposons laissent à entendre que des actions destinées à élever les niveaux de vie au sens large ont un effet négatif sur l'économie, c'est peut-être que nos outils de mesure de l'économie posent problème.
15. Cette contradiction apparente entre différents objectifs est aussi ancienne que le système de comptabilité nationale élaboré au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. En effet, tandis que la mesure du revenu national reposait sur la comptabilité macro-économique, à partir des travaux de Keynes et de Kuznets, un autre courant de pensée, souvent plus théorique, s'était attaché à mesurer le bien-être sur la base des travaux de Pigou, de Hicks et de Samuelson⁷. L'antagonisme entre ces deux traditions intellectuelles peut aboutir à des divergences sur le traitement à accorder à certains éléments de la vie économique comme, par exemple, le secteur public⁸. Avec le temps, cette tension s'est peut-être accentuée, à mesure que l'économie devenait plus complexe, et que la mesure des phénomènes non marchands (en particulier, la fourniture accrue de biens et de services publics par l'État) devenait plus essentielle pour rendre compte correctement de l'activité économique. Cela étant, si le débat public (et un certain nombre d'observations du présent résumé) penche en priorité du côté de la mesure du bien-être, cela ne signifie pas que nous proposons de nous passer de la comptabilité macro-économique. Nous pensons, bien au contraire, que les comptes nationaux ont joué, jouent encore et continueront à l'avenir de jouer un rôle essentiel dans la gestion macro-économique. D'ailleurs, la première partie de ce rapport, dans laquelle nous étudions comment on pourrait améliorer les techniques de mesure de ce qui est produit par l'économie, est intitulée « Questions classiques relatives au PIB ».
16. Il existe d'autres motifs d'être insatisfaits de notre système de mesure. Celui-ci donne souvent l'impression de ne pas être en phase avec nos perceptions. Les spécialistes des services publics de statistiques peuvent ainsi annoncer, à juste titre, que le taux d'inflation est « seulement » de 3 %, alors qu'une grande partie de l'opinion estime que le coût de la vie augmente beaucoup plus vite. De même, les indicateurs disponibles

7. Arthur C. Pigou (1920), *The Economics of Welfare*, MacMillan; John R. Hicks (1940), "The valuation of social income", *Economica*, vol.7, pp. 105-24; Paul A. Samuelson (1947), *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press.

8. Il existe une autre divergence plus profonde : la plupart des travaux qui s'inscrivent dans le prolongement de la pensée de Pigou reposent sur le bon fonctionnement des marchés, alors que les travaux macro-économiques s'attachent aux problèmes d'évaluation dans les cas de profondes « défaillances des marchés » pouvant aboutir à un chômage et un excès de capacités persistants. Ces défaillances des marchés jouent un rôle central dans la discussion qui suit.

peuvent faire état d'une hausse rapide des performances économiques nationales alors que l'impression qui prévaut dans le public est celle d'une baisse des niveaux de vie.

17. De telles disparités entre ce qu'annoncent les organismes publics et ce que les individus ressentent ou savent de leur propre situation contribuent à aggraver la défiance de l'opinion à l'égard des pouvoirs publics et, plus largement, des institutions de la société. Si le système de mesure, qui est censé fournir une image fidèle de la situation, ne correspond pas aux perceptions des individus, ceux-ci peuvent avoir l'impression que les statistiques utilisées pour décrire ce qui se produit dans la société sont manipulées du fait d'une volonté de détourner les processus démocratiques. Ils peuvent, de ce fait, aller jusqu'à retirer la confiance placée dans le système démocratique. (Soulignons que, dans la plupart des cas, le gouvernement ne se livre aucunement à ce genre de manipulation ; il se peut simplement, surtout lorsque le gouvernement n'inspire pas une confiance totale aux citoyens, que ce sentiment de défiance soit largement répandu dans l'opinion⁹.) Les conséquences de cet état de fait pourraient être graves. C'est pourquoi les gouvernements de nombreux pays, notamment en Europe, ont pris à juste titre ce problème au sérieux. Au cours des dernières années, plusieurs rapports officiels ont ainsi été consacrés à la mesure de l'inflation et des niveaux de vie afin de répondre au débat très animé qui a lieu autour de ces questions ainsi qu'aux accusations de sous-estimation de la part des services statistiques¹⁰. D'autres pays s'efforcent de se doter d'indicateurs du progrès social plus larges qui tiennent davantage compte d'éléments comme l'environnement¹¹.
18. Il importe donc de connaître la raison de ces disparités et de remédier à celles-ci. L'explication peut être simple : un accroissement du PIB peut profiter à un nombre relativement restreint de personnes alors que la majorité se trouve en fait plus mal lotie. Si tel est le cas (comme dans de nombreux pays¹²), cela montre qu'il y a lieu d'accorder plus d'attention aux mesures de la performance sociétale autres que le revenu moyen par habitant, c'est-à-dire à des indicateurs qui correspondent davantage aux perceptions largement répandues du bien-être. Il est en théorie aisé d'élaborer ces outils. La notion de revenu disponible médian désigne ainsi le revenu de l'individu « représentatif », en ce sens que la moitié des personnes a un revenu plus élevé, l'autre moitié un revenu plus bas. Cet indicateur serait donc bien adapté. Toutefois, comme le montre le chapitre premier du rapport de la Commission, sa mise au point est complexe car il faut pouvoir

9. Certes, il a pu y avoir des tentatives de manipulation des comptes. Certains affirment qu'en Argentine, sous la pression du gouvernement, le service officiel des statistiques aurait fait état de taux d'inflation très inférieurs à la réalité. Le gouvernement de ce pays doit aujourd'hui faire face à un très grave problème de crédibilité en matière de publication d'indicateurs économiques. Dans d'autres cas, des réformes de la comptabilité nationale sont dues en partie aux effets d'indicateurs inadaptés : si l'on surestime l'inflation, les versements indexés sur celle-ci peuvent augmenter plus vite. Lorsque des gouvernements cherchent à réduire les dépenses publiques à cause de l'importance des déficits budgétaires, on comprend que ceux qui ont à pâtir de ces réformes statistiques se montrent soupçonneux, que leurs soupçons soient fondés ou non.

10. Les controverses sur la mesure de l'inflation ont été particulièrement vives aux États-Unis (voir, par exemple, le rapport dit Rapport Boskin : Boskin, Michael J., E. Dulberger, R. Gordon, Z. Griliches, and D. Jorgenson (1996), "Toward a More Accurate Measure of the Cost of Living", Final Report to the US Senate Finance Committee, December 4.) et en Argentine.

11. On notera tout particulièrement l'action du gouvernement bhoutanais, très actif dans la recherche de meilleurs instruments de mesure du bien-être sociétal puisqu'il s'est efforcé d'élaborer une mesure du BNB ou bonheur national brut.

12. Une étude récente du FMI l'a mis très clairement en évidence : « Sur la base des mouvements observés des coefficients de Gini [l'indicateur synthétique le plus utilisé en matière d'inégalité], l'inégalité s'est aggravée dans tous les pays autres que les pays à bas revenus sur les deux dernières décennies, même s'il existe des différences significatives d'une région et d'un pays à l'autre ». *World Economic Outlook*, October 2007.

disposer de données autres que celles de la comptabilité nationale et il peut être difficile de rendre ces données compatibles avec celles-ci. Il est néanmoins essentiel de nous doter de tels outils si nous voulons appréhender ce qui arrive à la plupart des gens dans notre société. (Sur un plan plus large, de nombreuses raisons justifient de disposer de données sur la répartition des revenus, ce qui a été fait récemment par certains services statistiques, notamment par l'INSEE en France.)

19. L'explication de ces disparités peut toutefois être plus complexe. Elle peut tenir à des problèmes techniques dans nos modes de mesure de la santé et de l'éducation, secteurs dont l'importance est de plus en plus grande (aux États-Unis, ils représentent à eux deux près du tiers du PIB) ; il se peut aussi que nos systèmes de mesure laissent de côté un aspect essentiel comme notre sentiment de sécurité, ou encore prennent en compte des dépenses que les individus ne considèrent pas comme importantes pour de bien-être¹³.
20. Comme les pays cherchent à accroître leur PIB tel qu'il est *mesuré*, ils risquent d'adopter des politiques qui, soit dès à présent soit dans l'avenir, pourraient en fait réduire le bien-être sociétal. Ce risque se manifeste, en particulier, si nos systèmes de mesure ne tiennent pas compte de la *soutenabilité* lorsque, par exemple, la consommation actuelle met en péril les niveaux de vie à venir. Les cas les plus évidents sont ceux de l'épuisement des ressources naturelles et de la dégradation de l'environnement. Les pays qui bénéficient aujourd'hui d'un niveau de vie élevé en gaspillant leur patrimoine de ressources naturelles (sans en réinvestir le produit) sont en train de « dépouiller » les générations futures. Il se peut même que cela n'améliore pas leur bien-être, car il est fréquent que l'on se soucie du bien-être de ses enfants, mais ces pays peuvent agir de la sorte sans le vouloir, en partie au moins par manque d'information, faute d'un outil de mesure approprié.
21. Nous mettons tous la Terre en danger, les émissions de gaz à effet de serre provoquant un réchauffement planétaire dont les effets pourront être catastrophiques, au moins pour certains pays. Nous savons que notre comportement en tant que communauté internationale n'est pas soutenable. Nous savons que le monde tel que nous le connaissons ne pourra pas survivre si les modes actuels de vie et de production se maintiennent, à plus forte raison s'ils sont étendus aux milliards d'êtres humains du monde en développement. Pourtant, même dans le pays le plus riche du monde, certaines personnes défendent l'idée que si ces modes de vie devaient changer, le prix à payer en termes économiques serait très lourd. Il apparaît clairement que notre système de mesure est ici fautif : il devrait nous dire que ce que nous faisons aujourd'hui n'est pas soutenable, que la consommation actuelle s'opère, au moins en partie, au détriment des générations à venir et que, en ce sens, nous vivons sans doute au-dessus de nos moyens. De meilleurs outils de mesure feraient ressortir que des changements de modes de consommation et de production visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre auraient pour effet d'augmenter les revenus *soutenables*.
22. Cet exemple de non-soutenabilité n'est pas isolé. Au début des années 1990, la croissance de l'ensemble de l'économie argentine reposait en partie sur la croissance de

13. Des problèmes « psychologiques » peuvent intervenir : dans leur perception de l'inflation, les individus peuvent accorder aux hausses des prix de certains produits qui leur paraissent particulièrement importants davantage d'attention que ces produits n'en mériteraient au vu de leur part effective dans leur consommation. Nous verrons plus loin que le chômage peut avoir sur le sentiment de bien-être d'une personne un effet plus important que celui de la simple perte de revenu.

la consommation, or celle-ci reposait elle-même sur les emprunts à l'étranger. Sur la base des outils de mesure traditionnels, l'économie *paraissait* être en bon état. Pourtant, de meilleurs indicateurs auraient révélé l'aggravation de l'endettement du pays, ce qui aurait amené à penser que sa croissance pouvait ne pas être durable. De même, les États-Unis, comme bon nombre de pays industrialisés, ont connu au milieu de la décennie actuelle une croissance non soutenable. Là encore, cette croissance reposait sur l'emprunt. Aux États-Unis, le recours à l'emprunt a permis de maintenir dans le secteur immobilier une bulle spéculative insoutenable qui a entretenu l'illusion de la richesse du pays alors même que celui-ci vivait au-dessus de ses moyens. Les États-Unis ont donc emprunté à l'étranger des centaines de milliards de dollars, non à des fins d'investissement productif mais pour alimenter une consommation effrénée, le tout sans que ne virent au rouge les outils de mesure classiques, puisqu'il n'existait aucune mesure fiable de la consommation soutenable. Il n'est donc pas étonnant que rien n'ait été fait pour remédier à ces excès. On pourra objecter que ces événements ne sont pas liés à la défaillance des outils de mesure mais résultent de ce que, dans un cas comme dans l'autre, l'indicateur approprié a été ignoré ; après tout, on ne manque pas de données sur l'endettement, c'était plutôt l'analyse qui était fautive, non la mesure. Mais en fait, dans les deux cas, les données indiquaient que la richesse du pays augmentait, donc que la croissance était soutenable. Voilà qui renforce encore la nécessité de meilleurs indicateurs de soutenabilité.

23. L'usage d'indicateurs incomplets peut avoir pour conséquence que l'on en tire des conclusions erronées quant aux bonnes politiques et aux « bonnes pratiques ». Parce que la science économique et les autres sciences sociales ont reposé de plus en plus sur des méthodes quantitatives, on constate une utilisation accrue de ces outils de mesure dans les études analytiques (pour définir, par exemple, les facteurs qui déterminent de bonnes performances économiques). Mais ceux qui manient ces données ne sont pas tous pleinement conscients des hypothèses qui sous-tendent leur conception, des arbitrages complexes qui sont à leur origine et des limites qui en résultent, ni des implications que ces limites pourraient avoir sur les conclusions qui en sont tirées. Ceux qui utilisent ces études sont encore moins conscients de ce que ces limites impliquent quant aux jugements que l'on peut porter sur des politiques alternatives.

24. Prenons un exemple : de nombreux économistes du monde entier s'emploient à déterminer les facteurs d'une croissance forte. Il existe un grand nombre d'études empiriques qui mettent en rapport des résultats économiques d'une part et diverses politiques d'autre part. Si l'on n'utilise pas les bons outils de mesure¹⁴, on aboutira à des conclusions erronées. De nombreuses études ont estimé, par exemple, que la dérégulation financière était une bonne chose parce qu'elle provoquait une expansion rapide du secteur financier et un accroissement du PIB *mesuré*. Nous savons à présent que cette croissance-là n'était pas soutenable et que la majeure partie des profits engrangés entre 2004 et 2007 aurait dû être considérée comme des gains réalisés au jeu

14. Ici comme ailleurs dans cet exposé, nous nous heurterons toujours au même problème : il n'est pas facile de faire la part de ce qui est dû aux imperfections des outils de mesure existants et de ce qui est dû à des analyses fautives et/ou à de mauvaises utilisations de ces mêmes outils. Ce problème n'a rien d'étonnant car tout système de mesure suppose un cadre conceptuel. Nous espérons que notre rapport permettra à la fois d'élaborer de meilleurs outils de mesure d'où l'on pourra tirer des conclusions plus fiables, de prêter plus d'attention à l'utilisation des indicateurs appropriés (dans le cadre de ceux qui existent et/ou d'indicateurs améliorés), enfin de prendre davantage conscience de leurs limites, donc de celles des conclusions qui peuvent être tirées des études qui reposent sur leur utilisation.

par certains, gains plus que compensés par les pertes subies à partir de 2008 par d'autres. Sur une durée de cinq ans, les profits du secteur financier ont en réalité été nuls, voire négatifs. De meilleurs outils de mesure ne garantiront pas que nous choisirons toujours les *bonnes* politiques, ni même que nous en tirerons de bonnes conclusions, mais il est certain qu'ils réduiront les risques de conclusions erronées.

25. Le fait que la croissance du secteur financier ait été si rapide aurait dû constituer un signal d'alarme. Les services financiers ne sont pas une fin en soi mais essentiellement un moyen au service d'une fin. Ils sont supposés améliorer les capacités de l'économie en matière de gestion du risque et d'affectation des capitaux et, ce faisant, accroître son efficacité globale tout en prélevant pour eux-mêmes une partie des gains. Les bénéficiaires de ce secteur devraient, dans une large mesure, se traduire par une expansion générale de l'économie, particulièrement à longue échéance, une meilleure gestion du risque permettant à l'économie d'encourir des risques plus élevés tout en enregistrant une rentabilité accrue et une meilleure affectation des capitaux favorisant une croissance plus rapide. Le fait qu'un secteur qui produit en grande partie des biens intermédiaires ait connu une croissance aussi rapide aurait dû alerter les esprits, à moins que nos mesures n'aient montré que cette expansion était plus que compensée par les performances économiques en termes de production finale, c'est-à-dire de biens et services effectivement consommés par les individus¹⁵. Si des biens et services intermédiaires absorbent une part sans cesse plus grande des ressources d'une société sans que la production finale n'augmente, ce peut être le signe d'une inefficacité de plus en plus prononcée du système économique (sauf dans le cas où le pays considéré vend ces services à l'étranger).
26. Si la question de la mesure des *performances économiques* et du *progrès social* revêt de nos jours une importance particulière, c'est précisément parce que l'on craint que les mesures usuelles risquent d'encourager nos sociétés à évoluer dans une mauvaise direction, ce qui, la crise actuelle nous le montre, peut être générateur de détresse sociale et de dégradation du bien-être.
27. Un pays en développement peut être enclin à autoriser une compagnie minière étrangère à exploiter une mine même si ce pays n'en retire que de faibles redevances, même si cela engendre une dégradation de l'environnement et même si les mineurs risquent de voir leur santé mise en péril, car, en agissant de la sorte, il fera croître son PIB. Le rapport de la Commission souligne à cet égard que le PIB n'est pas la seule mesure sur laquelle ce pays devrait porter son attention. Il devrait aussi prendre en considération le

15. Une part de la production du secteur des services financiers peut constituer un bien final dans le cadre de la comptabilité traditionnelle, par exemple la part vendue directement aux individus et non aux entreprises. Même dans ce cas, il est certain que pour mesurer les progrès des performances économiques, nous devrions mesurer, par exemple, les économies réalisées sur les coûts globaux de transaction (en termes de temps et d'argent). Les gouvernements de plusieurs pays ont fait valoir que les recettes issues de certaines rémunérations pouvaient aussi être le fait d'une situation de monopole ; nous verrons plus loin qu'il est difficile de déterminer la meilleure manière de les inclure dans notre système de comptabilité nationale. D'autres problèmes peuvent se poser lorsque les consommateurs sont ignorants de certaines réalités ou induits en erreur par les producteurs. Prenons pour hypothèse que ces consommateurs ne sont pas au courant de toutes les commissions qu'ils versent sur leurs cartes de crédit : s'ils en avaient pleinement conscience, ils n'auraient pas emprunté autant par ce moyen. Dans le cas présent, les tarifs « prohibitifs » qui sont pratiqués ne correspondent pas réellement à la valeur que les clients de l'établissement de crédit accordent aux services qu'il offre. Dans la comptabilité actuelle, ces commissions viennent s'ajouter au PIB. Il serait plus approprié de les considérer simplement comme des transferts entre le ménage et l'établissement de crédit. Une augmentation de ces tarifs prohibitifs ne représente en effet pas une amélioration des performances économiques mais bien le contraire.

bien-être soutenable de sa population : même si le PIB peut augmenter, des outils de mesure meilleurs et/ou différents peuvent montrer que cette mine a en fait un effet négatif sur le bien-être sociétal.

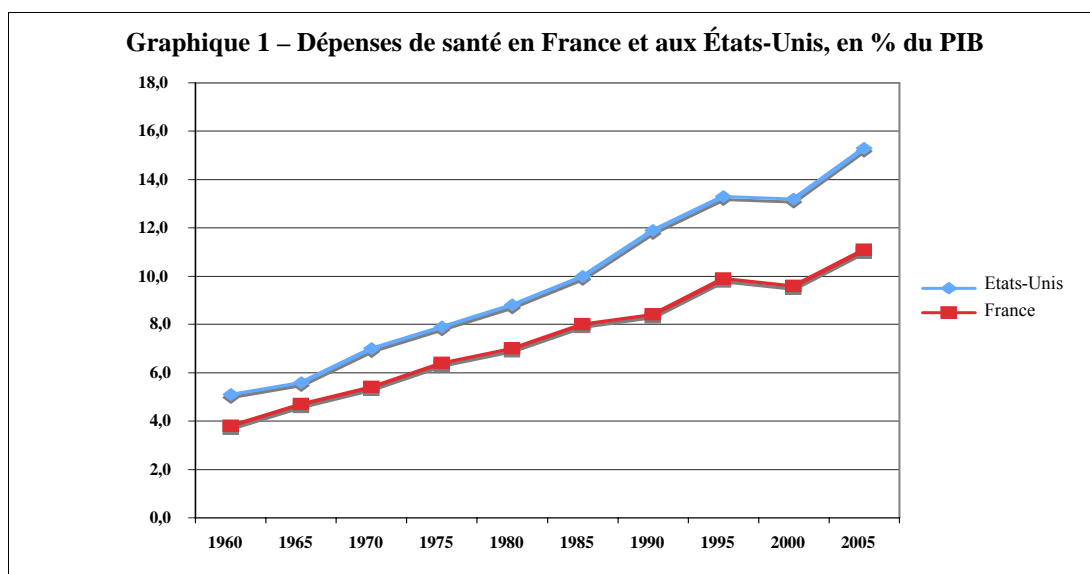
28. De nombreux pays sont aujourd'hui confrontés à des choix difficiles alors qu'ils commencent à s'atteler à un certain nombre de problèmes environnementaux. Il faut pour cela changer non seulement les modes de production mais également les modes de vie. La prolifération des zones suburbaines a ainsi un coût environnemental élevé. De même, de lourds investissements vont devoir être consacrés à mieux isoler les logements et à accroître le rendement énergétique des véhicules automobiles. Certains pourront faire valoir que ces coûts économiques sont trop élevés et que cela risque de faire chuter le PIB tel qu'il est mesuré mais ces critiques reposent, au moins en partie, sur l'insuffisance de notre système de mesure : les indicateurs dont nous disposons ne reflètent de manière appropriée ni le bien-être économique ni le fait qu'à longue échéance, ces dépenses pourraient en fait accroître ce bien-être.
29. Nous avons cherché dans ce rapport à exposer de manière plus systématique les lacunes de nos systèmes comptables et à proposer un programme de recherches susceptible de remédier à ces insuffisances. La plupart des exemples que l'on trouvera ci-après sont admis de longue date par les spécialistes de l'évaluation du revenu national. Nous avons néanmoins estimé utile de les rappeler, en partie parce qu'il se peut qu'ils ne soient pas bien compris par bon nombre de ceux qui utilisent ces instruments de mesure et/ou les études qui reposent sur ceux-ci. Si certaines des anomalies de notre système actuel sont minimes et/ou purement techniques, d'autres, en revanche, portent sur la nature même de ce que nous englobons dans la notion de « bien-être sociétal ».

I-2 Des difficultés de la mesure des performances économiques

30. Dans bien des domaines, les mesures traditionnelles ne parviennent pas à faire ressortir certains aspects essentiels du bien-être sociétal. Une histoire drôle bien connue souligne quelques éléments de cette inadaptation. Imaginons d'un côté une femme (ou un homme) qui vit une situation conjugale heureuse rentre chez elle (chez lui) et retrouve son mari (sa femme) après une journée de travail. Ils se font plaisir en partageant la préparation d'un bon repas à partir d'ingrédients qu'ils cultivent dans leur jardin, puis passent une soirée paisible à lire ensemble. Leur contribution nette au PIB se limite à la valeur des quelques ingrédients de leur repas qu'ils ont dû acheter et au prix de leurs livres. À l'opposé, un célibataire solitaire dîne d'un repas peu diététique dans une chaîne de restauration rapide et se rend dans un bar pour noyer sa solitude dans l'alcool avant de rendre visite à une prostituée, puis il a un accident de voiture sur la route du retour et il doit prendre un taxi pour rentrer chez lui. Ce malheureux individu a, pour sa part, largement contribué au PIB : le coût de la préparation et du service du repas et des boissons, le « service sexuel », la réparation du véhicule et le prix du taxi étant autant d'éléments qui entrent dans le calcul du PIB.¹⁶

16. Bien entendu, cette histoire est volontairement caricaturale puisqu'elle a un objectif pédagogique. Étant illégaux, les services sexuels relèvent généralement de l'économie souterraine. Le travail à domicile est de façon disproportionnée le lot des femmes et certaines des activités les plus productives effectuées à la maison, comme les gardes d'enfants, ne sont pas prises en compte ici.

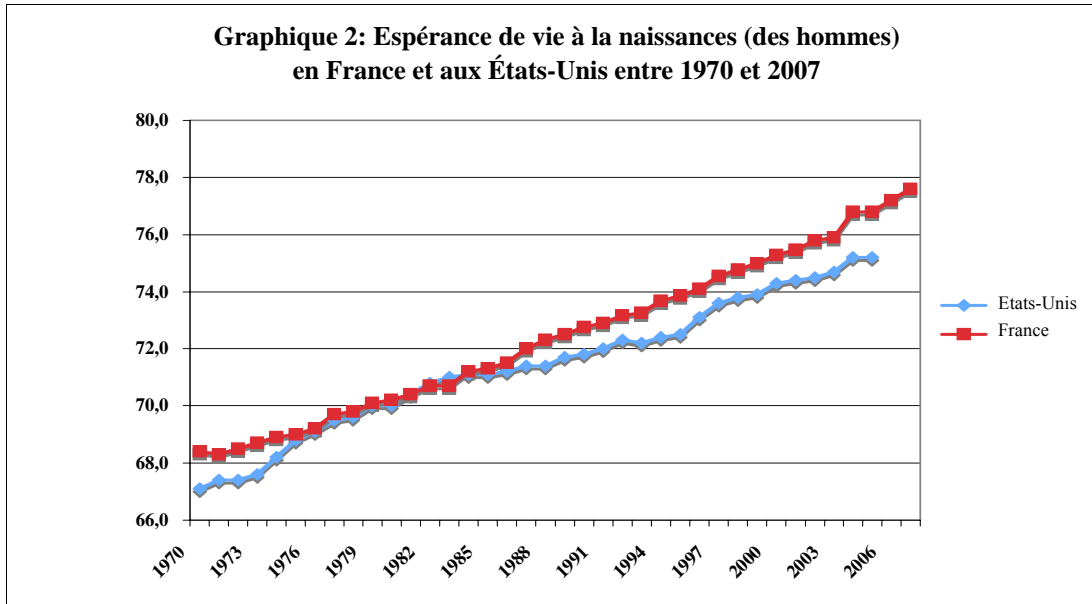
31. Plus sérieusement, une recrudescence de la violence dans la société affaiblit notre sentiment de sécurité. Si notre réponse à ce problème est de construire plus de prisons, d'engager davantage de gardes du corps et de multiplier l'installation de systèmes de surveillance, le PIB est susceptible de croître en conséquence. Ce qui ne signifie pas pour autant que la société s'en trouvera mieux lotie. Ceux qui dépensent plus pour se protéger d'une recrudescence de la violence souffrent d'une perte de bien-être à la fois parce que leur pouvoir d'achat pour les autres biens diminue et qu'ils se sentent moins en sécurité. C'est une question d'importance capitale à une époque où les dépenses carcérales (et de sécurité en général) connaissent une augmentation rapide.¹⁷ Qui oserait prétendre qu'un accroissement de la fabrication et du commerce des armes à usage privé, principalement pour des raisons d'autodéfense, représente une contribution positive au PIB ?¹⁸
32. Autre exemple, les dépenses de santé aux États-Unis (en pourcentage du revenu national et par habitant) dépassent celles de tous les autres pays. En 2008, les dépenses de santé représentaient plus de 15 % du PIB américain contre 11 % en France. Alors que la part des dépenses de santé dans le revenu national s'accroît à travers le monde, l'écart entre les États-Unis et la France (et la plupart des autres pays) est en constante augmentation, comme en témoigne le graphique ci-dessous.



17. Entre 1986 et 2001, les dépenses carcérales des États américains en dollars constants ont augmenté à un taux annuel de 6,4 % contre 4,2 % pour l'éducation. C'est le poste de dépenses des États qui enregistre le plus fort taux de croissance. Voir « Bureau of Justice Statistics, Special Report on State Prison Expenditures, 2001 », June 2004, NCI 202949. <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/spe01.pdf>

18. Cet exemple illustre un problème sur lequel nous nous attarderons un peu plus loin. En effet, certains diront que l'augmentation des achats d'armes a renforcé le niveau de sécurité et que, dans ce sens, celles-ci contribuent au bien-être sociétal. Dans cette optique, ce serait une erreur de les écarter de nos mesures de la production nationale. Mais si l'augmentation des achats d'armes est liée à une recrudescence générale de la violence, cela devra alors être pris en compte dans la mesure du changement du bien-être sociétal. L'accroissement des achats d'armes ne compensera que partiellement l'effet de l'augmentation de l'insécurité. Dans ce cas, il semblera préférable de ne pas inclure ces achats, du moins lorsqu'il s'agit de faire des comparaisons dans le temps. En effet, même en excluant ces achats, on arrive à une surestimation de l'amélioration du bien-être sociétal car il n'inclut aucune mesure de l'accroissement résiduel de l'insécurité.

33. Cependant, les indicateurs de santé de la population sont moins bons aux États-Unis, que ce soit en termes de mortalité infantile, d'espérance de vie à la naissance ou de morbidité. Le graphique suivant compare l'évolution, dans les deux pays, de l'espérance de vie à la naissance des hommes.



34. Même si nous sommes censés rechercher des mesures de la performance (output), la comptabilité nationale classique utilise traditionnellement une mesure des intrants (montant dépensé pour la fourniture d'un service) pour mesurer la performance. Si le système de santé américain perd de son efficacité (comme le pensent certains), les intrants augmenteront et le PIB *s'accroîtra*. Notre mesure de la performance devrait pénaliser les États-Unis, mais elle semble au contraire jouer en sa faveur. S'il est vrai que construire des mesures de la production n'est pas chose facile, la question ne doit pas pour autant être négligée. Une décision de la Commission européenne a ainsi obligé en 2002 les États membres de l'UE à adopter des mesures directes de la production. Des analyses approfondies de l'évolution de la productivité dans le secteur de la santé ont également été menées dans un certain nombre de pays. Au Royaume-Uni, le Bureau des statistiques nationales cherche à mesurer l'amélioration de la santé afin d'ajuster la qualité de la production des prestations de santé. Mais ces tentatives n'en sont encore qu'à leurs balbutiements et il faudra déployer de nombreux efforts si l'on veut pouvoir un jour faire pleinement confiance aux comparaisons internationales.
35. Le même problème se pose lorsque l'on procède à des comparaisons du PIB de différents pays, par exemple les États-Unis et la France. Le fait que le PIB américain par habitant soit plus important s'explique en partie par des dépenses de santé plus élevées. Si les États-Unis et la France affichaient des résultats de santé similaires, on pourrait avancer que, *mesurée de façon appropriée*, « l'activité » du secteur de la santé devrait être équivalente. Si l'on procède à ce seul ajustement, la différence entre le PIB par habitant américain et français est réduite d'environ un tiers.

36. Bien entendu, la question est plus complexe. Peut-être la population américaine a-t-elle par nature une santé plus fragile, ce qui entraîne une « activité marchande » plus importante pour arriver aux mêmes résultats de santé ? Nos statistiques devraient alors refléter la « valeur ajoutée » de l'économie. Si la santé des Américains était naturellement plus fragile que celle des Français, mais que grâce à des dépenses de santé plus importantes, les États-Unis parvenaient à des résultats de santé comparables à ceux de la France, alors on pourrait considérer le système de santé comme responsable de cette réussite : ce serait sa « valeur ajoutée ». Notons, par exemple, que l'espérance de vie à un âge avancé aux États-Unis est une des plus élevées du monde. Mais il peut être difficile d'identifier les changements qui découlent de la façon dont l'économie fonctionne. L'Amérique est ainsi confrontée à une épidémie d'obésité. Certains critiques mettent en cause l'économie de la restauration rapide et les entreprises américaines qui font la promotion d'aliments engendrant une dépendance forte, même auprès des enfants. D'autres tournent le regard du côté des forces sociétales. Si l'on attribue l'obésité aux forces économiques, l'activité économique additionnelle dans le secteur de la santé visant à corriger les problèmes créés par un marché faussé annule les dégâts causés par ce dysfonctionnement de l'économie. Mais ce serait alors une erreur d'inclure ces dépenses dans nos mesures de la façon dont l'activité marchande contribue à l'amélioration du bien-être. Cependant, si la cause de l'obésité croissante réside autre part, il faut prendre en compte ces dépenses économiques dans nos mesures de l'activité économique en soulignant leur contribution réelle à l'amélioration de la situation sociale.
37. Une métaphore peut nous aider à illustrer notre propos. Supposons que pour une raison perverse, un système économique engage des personnes pour démolir au hasard des bâtiments, puis en emploie d'autres pour les reconstruire. Un nouveau président est élu à la tête du pays et il développe l'activité économique en employant plus de personnes pour démolir des bâtiments puis en embauche autant pour les reconstruire. D'après les mesures traditionnelles, le PIB a augmenté (il a doublé grâce à l'activité additionnelle, à la fois de démolition et de reconstruction). Cependant, en temps normal, personne n'oserait suggérer un accroissement du bien-être. (Cela serait faux en effet si cette politique était menée pendant une période de récession et générerait plus de revenus par le biais d'effets multiplicateurs). Dans cet exemple précis, il existe une mesure alternative susceptible de fournir un bien meilleur reflet de la performance économique : le produit intérieur net (PIN) (plus que le produit intérieur brut) tiendrait compte de la destruction de capital. Cet exemple montre que l'utilisation abusive du PIB dans la mesure des performances économiques peut déboucher sur des conclusions erronées. Dans ce cas, le problème pourrait être corrigé facilement en passant à une mesure alternative. Mais dans certains autres cas présentés dans le rapport de la Commission, il n'existe aucune solution facile.
38. Intéressons-nous maintenant aux problèmes que pose le processus de suburbanisation auquel on assiste dans de nombreux pays. Le PIB s'accroît avec l'augmentation des dépenses de transport, conséquence de l'allongement des trajets domicile-lieu de travail. Si le pays ne parvient pas à fournir un réseau de transports publics adéquat, cela entraînera une utilisation accrue des moyens de transport privés et une augmentation des embouteillages et donc de la consommation d'essence. Si ces réactions en chaîne contribuent à faire grossir le PIB, le bien-être de la société s'en trouve, lui, largement affecté. Cela constitue littéralement une perte de temps pour les particuliers (le temps

passé dans les transports entre le domicile et le lieu de travail ne faisant pas partie des loisirs et ne dégageant pas, comme le travail, de revenu direct) et entraîne l'augmentation de la pollution.

39. Le mauvais état des infrastructures routières peut être à l'origine d'une augmentation encore plus importante du PIB en provoquant un accroissement du nombre d'accidents de la route qui font gonfler le chiffre d'affaires du secteur de la réparation automobile et augmentent les frais médicaux. Ce qui devrait être considéré comme négatif (une déficience dans la fourniture d'un bien public) sera comptabilisé comme positif (un accroissement du PIB). Encore un fois, des systèmes de comptabilisation qui tiendraient compte de la destruction de capital physique et humain éviteraient ces conclusions faussées, mais il est difficile de faire les ajustements nécessaires, et en pratique, aucune des méthodes de mesure utilisées ne le fait complètement.
40. Le problème est que *certain*s accroissements de l'activité économique observés dans de nombreux pays sont analogues à cet exemple, bien que de manière beaucoup moins transparente.

II. Tenir compte de la structure changeante de notre économie

41. Nos sociétés ont connu de grands changements structurels, ce qui signifie que même si les mesures que nous utilisons il y a cinquante ans reflétaient *alors* correctement la performance économique, elles ne sont peut-être plus aussi adaptées aujourd'hui. Cette évolution des structures de la société, ainsi que les différences entre les pays, requièrent une grande vigilance lorsque l'on procède à des comparaisons sur longue période. De même, les différences qui existent dans la structure des économies nationales compliquent les comparaisons entre pays. De plus, les valeurs de la société ont évolué. Même si la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources naturelles étaient, il y a cinquante ans, aussi importants qu'aujourd'hui, le problème était moins pris en compte et leur impact sur la mesure de la performance économique ou le bien-être économique était moins reconnu. Même si la plupart des problèmes sur lesquels nous attirons l'attention dans les paragraphes qui suivent sont identifiés depuis longtemps, les changements qui se sont produits dans notre économie et dans notre société leur ont conféré une importance particulière.

II-1 Le rôle croissant des imputations

42. L'accroissement des dépenses publiques après la Seconde Guerre mondiale et l'expansion progressive de l'activité des pouvoirs publics depuis, ont constitué un changement structurel dans de nombreux pays du globe.

Tableau 1 : Dépenses totales des pouvoirs publics en % du PIB

	1950	1970	2008
États-Unis	21,4	32,1	38,6
Royaume-Uni	34,2	42	47,6
France	27,6	37	52,7
Allemagne	30,4	40,5	44,0

43. Cependant, le PIB est calculé en faisant la somme de *la valeur marchande* des biens et des services produits dans l'économie. On additionne les proverbiales pommes et oranges et les autres biens produits dans l'économie en utilisant les prix du marché car ces derniers sont *censés* refléter les évaluations (marginales) que chacun fait de ces différents biens. Mais une part importante, et croissante, de ces biens et services produits dans l'économie semblent ne pas pouvoir remplir les conditions dans lesquelles ce postulat est valable. Cette remarque est particulièrement vraie pour les biens et services proposés sur une base gratuite par les pouvoirs publics (principalement la santé et l'éducation). En outre, de plus en plus de personnes sont propriétaires de leur logement. Puisqu'elles ne paient pas de loyer, on ne dispose pas de la mesure de la valeur des services de logement actuels.¹⁹ Ces « loyers imputés » sont estimés (les économistes les qualifient d'imputations ; d'autres y voient des estimations approximatives). Le Tableau 2 montre que ces deux éléments pris isolément (le logement imputé et les biens et services fournis par les services publics) représentaient 18,4 % du revenu des ménages américains en 2007, contre 16,7 % en 1985. En France et en Finlande, les mêmes imputations représentent environ 30 %.

Tableau 2 : Impact des imputations sur le revenu disponible des ménages

% du revenu	États-Unis		France		Finlande	
	1985	2007	1985	2007	1985	2007
Loyers imputés	8.8 %	10.1 %	6.9 %	10.1 %	9.2 %	12.2 %
Transferts sociaux en nature	7.9 %	8.3 %	17.3 %	19 %	19.5 %	22.3 %
Total	16.7 %	18.4 %	24.2 %	29.1 %	28.7 %	34.5 %

Source : *Comptes nationaux de l'OCDE.*

44. Mais les difficultés ne s'arrêtent pas là. Si l'on inclut les services de logements fournis au sein d'un ménage standard, pourquoi ne pas tenir compte d'autres services également non marchands ? Dans le Chapitre 1 du Rapport, nous estimions le poids de ces services entre 30 et 40 % du PIB lorsque ce dernier est mesuré de façon traditionnelle. Si nous les incluons, la fraction de notre calcul basée sur des « imputations » atteint environ 60 %.
45. Ceci illustre un problème majeur dans la construction des agrégats nationaux : plus on essaie d'obtenir une estimation globale, plus celle-ci risque de perdre sa signification étant donné qu'une plus grande partie des chiffres est fondée sur des imputations.

19. Si une personne propriétaire de son logement profite des mêmes services de logement au fil des ans, la valeur marchande de ces services varie, elle, largement, reflétant l'évolution des marchés. Malgré cela, on ne constate aucun changement dans le niveau de vie. Il faudrait des systèmes de statistiques spécialement conçus pour le refléter.

46. Bien sûr, cela sous-entend que l'on doit réfléchir attentivement aux *objectifs* qui motivent l'utilisation de ces indicateurs. Comme il a été expliqué plus haut (par.10), une des justifications des mesures du PIB était la mesure du niveau d'*activité économique du marché*, c'est à dire les biens et les services produits *sur le marché*. Il s'agit d'un objectif assez limité et même dans ce cas on a pu constater l'existence de problèmes.
47. Il en existe de trois sortes, souvent reliés entre eux : (a) les problèmes conceptuels portant sur ce qu'il faudrait inclure ; (b) les problèmes de mesure de ce que l'on choisit d'inclure ; et (c) les problèmes d'évaluation de ce qui est inclus. Il arrive qu'on puisse mesurer les intrants mais non la production. Parfois, une production peut être observable mais soulever des interrogations sur la façon dont il faut la mesurer. Les biais sont souvent complexes : ils peuvent provoquer, selon les cas, des sous-estimations ou des surestimations.

II.1.1. Les biens intermédiaires

48. Les paragraphes qui suivent présentent certaines des controverses relatives à ce qu'il faudrait inclure dans les agrégats nationaux.
49. Nous avons expliqué plus haut qu'on ne devrait pas inclure les biens et les services intermédiaires (comme les services financiers) mais simplement les biens et les services finaux, afin d'éviter un comptage double. En effet, les biens intermédiaires sont déjà inclus dans la valeur des biens et des services finaux. Mais il peut être difficile de différencier avec précision un bien final d'un bien intermédiaire. Les services de transport relèvent ainsi parfois de la consommation, mais le trajet domicile-lieu de travail doit plutôt être considéré comme une partie du travail, un coût nécessaire pour gagner un revenu. En général, il est même impossible de mesurer les « services de transport ». Au lieu de cela, on évalue la consommation d'essence et les véhicules utilisés. Or une voiture plus économe permet de fournir les mêmes services de transport en utilisant moins de carburant. Si l'on ne tient pas suffisamment compte des améliorations apportées à la qualité de la voiture, il pourrait sembler que l'activité économique baisse suite à une diminution de la consommation de carburant.

II.1.2. Dépenses défensives

50. Les particuliers fuient les risques, leur préférant la sécurité. Les compagnies d'assurance proposent certes des moyens de réduire le sentiment d'insécurité mais beaucoup d'autres aspects de l'activité économique sont consacrés à la gestion du risque. Les sociétés confrontées à un risque d'interruption des approvisionnements peuvent constituer des stocks plus importants. Les entreprises qui doivent faire face à une forte volatilité des prix peuvent se délester d'une partie de ce risque en commerçant sur les marchés à terme. Mais les changements de politique économique peuvent aussi affecter le niveau de risque et, par voie de conséquence, le besoin de s'engager dans ces activités de réduction des risques. Par exemple, pour certains, la libéralisation du marché financier et du marché des capitaux a engendré un risque et une volatilité accrus. Il serait alors erroné de dire que l'activité économique *suscitée* pour réduire le risque a permis une augmentation du bien-être économique. C'est un exemple de catégorie de dépenses appelées *dépenses défensives* qui peuvent en réalité représenter une part importante de la mesure standard du PIB. Ici comme ailleurs, le problème est que nous ne disposons pas d'une bonne

méthode pour mesurer l'*output* qui nous intéresse réellement, à savoir le sentiment de sécurité de chacun. Encore une fois, on inclut dans nos estimations de la performance (production) les dépenses visant à réduire l'insécurité, tout en reconnaissant que la façon dont l'économie est organisée peut, en fait, provoquer indirectement les besoins que ces dépenses visent à satisfaire. (Les similitudes entre ce problème et celui de l'obésité que nous avons évoqué plus haut semblent évidentes.)

51. Le problème que posent les comparaisons dans le temps est que la structure de l'économie est susceptible de changer, augmentant (ou diminuant) l'importance de ces problèmes de mesure. La désintégration sociale peut accroître l'importance des dépenses défensives. La désintégration verticale de la production peut rendre le problème des biens intermédiaires plus difficile à résoudre si l'on veut éviter un comptage double.

II-2 Comment les changements structurels sont-ils susceptibles de biaiser notre mesure de la performance ?

52. Quelques principes guident notre raisonnement. Nous souhaitons éviter les distorsions et les biais évidents. L'évolution de la structure économique, y compris la façon dont certaines activités sont conduites, peut entraîner des erreurs d'estimation *systématiques*, à la fois positives et négatives.

a. Biais à l'encontre de la production domestique

53. Par exemple, notre mesure de la performance ne devrait pas augmenter simplement parce que certaines activités passent de la production domestique à la production marchande ou de la production publique à la production privée. Au cours des dernières décennies, la transition d'une production domestique à une production marchande a été considérable²⁰, cette dernière étant en règle générale plus importante dans les pays développés que dans les pays en développement. Ainsi, les gens vont davantage au restaurant et mangent moins souvent chez eux. Même lorsqu'ils restent chez eux, ils ont tendance à consommer plus de plats préparés et quand cela n'est pas le cas, ils utilisent moins de produits cultivés dans leurs potagers. Peu de personnes en Europe ou en Amérique font elles-mêmes leurs vêtements. Dans les familles élargies traditionnelles, les grand-mères sont souvent chargées de garder les enfants, tandis que les familles modernes ont de plus en plus recours au marché pour acheter ce type de services. Heureusement, la plupart des instituts de statistiques nationaux réalisent maintenant des enquêtes sur les emplois du temps, et nous disposons désormais d'informations relativement bonnes sur le temps consacré au travail non marchand.²¹

20. Il convient sans doute de noter que cette évolution, aux États-Unis du moins, vient du fait que les femmes consacrent une plus grande partie de leur temps au travail marchand. À l'inverse, les hommes sacrifient plus de temps qu'avant à la production domestique au détriment du travail rémunéré, bien que cette tendance ne soit pas suffisante pour contrebalancer les changements intervenus dans l'emploi du temps des femmes.

21. Cependant, si nous disposons de mesures sur la répartition du temps, trois problèmes persistent : (a) Une partie du temps consacré à cuisiner peut être considérée comme une sorte de loisir. (Ce problème se pose également sous une forme quelque peu différente dans la production marchande : il est possible d'apprécier le travail marchand autant que le travail non marchand. En principe, dans la mesure où c'est systématiquement le cas pour certains types d'emplois, le salaire est adapté et reflète les bénéfices non pécuniaires.) (b) Le temps consacré à la production domestique est compliqué à évaluer (voir les arguments plus bas). (c) Il est difficile d'estimer les améliorations en termes de productivité et nous sommes intéressés par la mesure de la production, que nous tentons de déduire des intrants.

54. Cela signifie qu'une mesure axée sur la production marchande a tendance à surévaluer les améliorations du bien-être, quand certaines des améliorations mesurées ne sont dues qu'à un changement de lieu de production. D'ailleurs, beaucoup défendraient l'idée qu'aucun repas acheté chez McDonald ne peut rivaliser avec les « petits plats de grand-maman ».
55. Heureusement, de telles évolutions ont lieu progressivement et n'entraînent donc pas de changement brusque du PIB mesuré. Si nous observons au contraire une baisse de 5 % de la production marchande d'une année par rapport à la précédente, cela signifie qu'un événement important a perturbé la performance de l'économie. Sans aucun doute, les « loisirs » seront plus nombreux et, réductions budgétaires obligent, la production domestique de repas augmentera. Mais déclarer que la production marchande s'est écroulée a une véritable signification. Il y a en effet *plusieurs bonnes raisons qui expliquent pourquoi les indicateurs de l'activité du marché jouent un rôle si essentiel dans la mesure de la performance économique*. Dans le contexte d'une récession, notamment, le recours à la production « non marchande » n'est pas volontaire, mais résulte de l'incapacité des personnes à trouver un emploi. Le bien-être se trouve donc très affecté par cette situation : l'économie ne parvient pas à fonctionner comme elle le devrait. Il est primordial de disposer de diagnostics pour déterminer l'étendue de ce dysfonctionnement et la comptabilité nationale est en grande partie consacrée à cet objectif.
56. Bien qu'il soit souhaitable de dépasser le concept de production marchande, estimer la valeur de la production domestique soulève de réels problèmes. Les choses sont déjà compliquées dans le secteur public (sujet abordé plus loin), mais elles sont pires encore lorsqu'il s'agit d'évaluer les activités économiques non marchandes. Les difficultés résident non seulement dans la mesure et l'évaluation de la production, mais également dans celles des *intrants*. Nous savons que la production domestique a connu des évolutions notables : machines à laver le linge, la vaisselle, sèche-linge ou encore aspirateurs sont autant de révolutions technologiques aussi primordiales pour la production domestique que la mécanisation l'a été pour le marché. Une partie de la valeur de ces intrants est comptabilisée grâce à la valeur des ventes, en particulier lorsque des ajustements adéquats sont réalisés pour tenir compte de l'amélioration des biens durables des ménages. Cependant, la quantification de ces évolutions pose toujours problème, comme le montre la suite.
57. Dans de nombreux pays, les familles élargies dispensent des services « d'assurance » à leurs membres. Lorsque l'un d'eux a un souci, tous les autres apportent leur aide. Dans certains pays, ces services d'assurance ont été transférés au marché, dans d'autres à l'État. Ces services de « risque » sont peut être similaires, mais leur traitement dans la comptabilité nationale peut quant à lui différer sensiblement.

b. Dépréciation et progrès technique

58. La structure de l'économie a été touchée par d'autres changements à long terme. Encore une fois, ceux-ci ne sont pas très importants si l'on se place du point de vue de l'activité marchande (ou si, toujours de ce point de vue, on étudie les changements à court terme) plutôt que de celui du bien-être sociétal. Parmi ces changements figure la dépréciation de notre stock de capital, que nous devons prendre en compte de la même manière que

nous prenons en compte l'épuisement des ressources naturelles²², sans quoi l'aspect matériel de notre bien-être s'en trouverait surestimé. Dans une économie de transformation, la dépréciation est sans doute principalement une question d'usure des machines. Mais dans une économie moderne, fondée sur l'innovation, elle est surtout due à l'obsolescence de la technologie, qui dépend à son tour d'une variable difficile à prévoir : le rythme de l'innovation. Dans la « vieille » économie, le rapport entre PIN (production nette, amortissement déduit) et PIB (production brute, amortissement non déduit) est élevé et stable. Dans la « nouvelle » économie, ce rapport est sans doute beaucoup plus faible et fluctuant. Si tel est bien le cas, cela signifie que le PIN (qui est donc une mesure plus pertinente du bien-être) a augmenté moins rapidement que le PIB, c'est-à-dire qu'une plus grande partie de la production brute a uniquement servi à remplacer des équipements devenus obsolètes.

c. Imperfections de la concurrence et nouvelle économie

59. Parmi les sources de croissance dans les pays développés autant que dans les pays en développement ont figuré certains secteurs, comme les télécommunications ou les transports aériens, dans lesquels les entreprises peuvent opérer des discriminations par les prix. Différentes personnes paient différents prix et de nombreuses réductions ou surtaxes sont appliquées. Les prix sont utilisés pour valoriser la production, mais uniquement parce qu'ils représentent, pour les consommateurs, la valorisation marginale d'un bien par rapport à un autre. Cela n'est plus vrai s'il y a discrimination par les prix et que les bénéficiaires ne mesurent plus la valorisation (marginale) de la production (de laquelle est déduite celle des intrants). Si les imperfections du marché s'accroissent, alors l'évolution des prix, par exemple, des services de télécommunication, ne reflète plus précisément l'évolution de la *valorisation marginale*. La croissance peut ainsi être surestimée.

d. Autres défaillances du marché

60. Les défaillances des marchés s'expliquent par de nombreuses raisons : imperfections de la concurrence évoquées dans le paragraphe précédent, externalités (pollution, etc.), marchés des risques incomplets ou encore chômage involontaire. Leur importance peut évoluer au cours du temps, parfois de manière significative. L'urbanisation a ainsi accru l'importance des installations collectives. Le traitement des déchets n'est peut-être pas problématique dans les zones rurales peu peuplées, mais il devient critique dans les zones urbaines. Nous devons donc payer pour ce qui était auparavant gratuit. D'une certaine manière, cela ressemble au passage d'une activité non marchande à une activité marchande : nous passons de « gratuit » à « payant ».²³

22. Ces sujets sont étroitement liés à ceux évoqués plus loin au sujet de la soutenabilité. Si nous n'investissons pas pour contrebalancer l'obsolescence d'une machine qui génère la production actuelle, cette production (et la consommation qui se base dessus) ne peut être soutenue. Lorsque nous ajoutons à la consommation les investissements bruts réalisés aujourd'hui, nous obtenons une image exagérée de la « production » actuelle.

23. Malgré certaines défaillances du marché, les prix peuvent continuer à refléter les valorisations marginales des consommateurs. Les prix du marché ne seraient simplement pas les mêmes si ces défaillances étaient corrigées. Cependant, il y a des effets sur le bien-être des autres (c'est le cas avec les externalités) qui ne sont pas reflétés par les prix du marché et il existe souvent des impacts négatifs sur les actifs naturels, ce qui devrait être pris en compte dans tous les systèmes de comptabilité nationaux. Sur ce point, voir plus loin.

e. Mondialisation

61. La mondialisation est une autre des grandes forces qui régit nos sociétés et qui constitue elle aussi un défi pour nos systèmes de mesure. Comme nous l'avons souligné, les revenus des citoyens d'un pays donné peuvent différer sensiblement de la production générée à l'intérieur de ce pays : dans les pays exportateurs de capitaux, la production peut être beaucoup plus importante et inversement pour les pays importateurs de capitaux. Ne pas prendre en compte les flux de capitaux peut donner une image complètement déformée de la réalité ; de plus, comme ces flux évoluent rapidement sur de courtes périodes de temps, les changements dans ce domaine posent problème pour les comparaisons tant à court terme qu'à long terme. Cela signifie que la mesure la plus adaptée (tout au moins pour estimer le bien-être de la population d'un pays) dans une économie mondialisée est le produit national brut (PNB), ainsi que les améliorations qui peuvent être apportées à ce concept et qui sont proposées dans le chapitre 1. Cet indicateur comprend le revenu net provenant d'un pays étranger ou payé à celui-ci, contrairement au PIB, mesure pourtant la plus employée aujourd'hui. Si l'on s'intéresse au bien-être de la population d'un pays, l'important n'est pas ce qui est produit à l'intérieur de ce pays, mais le revenu de ses citoyens.²⁴

f. Importance croissante du rôle de l'État

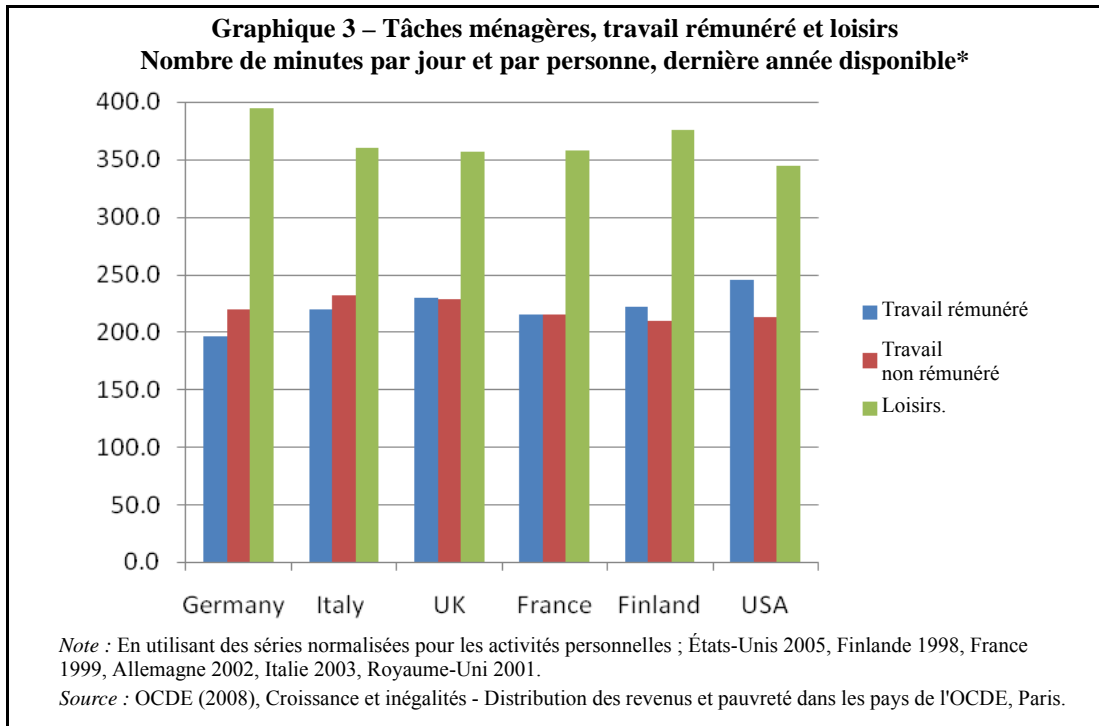
62. Un autre changement majeur dans de nombreuses économies est l'importance croissante qu'y prend l'État. Encore une fois, nous obtiendrions une image erronée de la réalité si la production augmentait ou diminuait simplement parce que certaines activités passent du secteur privé au secteur public. En principe, cela ne devrait rien changer. Mais la production du secteur public est valorisée par la somme de ses intrants. Par conséquent, un passage du secteur privé au secteur public dans lequel aucun autre changement n'intervient entraîne presque *obligatoirement* une baisse du PIB. Cette baisse est d'autant plus prononcée si la rentabilité est renforcée par ce passage du privé au public, car les intrants diminuent, faisant baisser d'autant le PIB.
63. Bien que cela suggère un biais statistique à l'encontre des services publics, les choses ne sont pas si simples. En effet, il est possible que la valeur des biens et des services fournis par l'État soit moins élevée que les coûts de production. Dans ce cas, valoriser les biens et services publics au prix des intrants entraîne une surestimation de la valeur de ce qui est produit.

g. Loisirs

64. Un autre changement dans la structure de l'économie concerne le domaine des loisirs : la quantité de loisirs a beaucoup évolué dans le temps et d'un pays à l'autre ; y compris à l'intérieur d'un pays donné, il peut y avoir des différences marquées (élément sur lequel nous reviendrons plus loin). Depuis un siècle et demi, la productivité s'est considérablement accrue. Beaucoup d'économistes s'attendaient à ce que les gens réagissent pour la plupart en augmentant à la fois leur temps de loisirs et la quantité de biens qu'ils possèdent. Pourtant, ces vingt dernières années aux États-Unis, la

24. Il est évident que la migration, en particulier la migration temporaire, présente d'autres complexités qui ne sont pas abordées ici.

population a en moyenne travaillé plus et consommé plus de biens et de services marchands, ce qui contraste fortement avec ce qui s'est produit dans beaucoup d'autres pays. Le tableau ci-dessous montre que, selon les données disponibles les plus récentes et parmi les pays considérés, les Américains sont ceux qui consacrent le plus de temps au travail rémunéré.



65. Le comportement de la population américaine soulève de nombreuses questions : de tels niveaux de consommation, s'ils étaient mondialement généralisés, ne seraient évidemment pas soutenables pour la planète sans une amélioration sensible de l'« efficacité environnementale », comme une réduction du niveau d'émissions de gaz à effet de serre par unité de production. Mais ici encore, notre point de vue est moins large : nous nous demandons simplement ce que ces différences impliquent en termes d'évaluation de la performance économique. Il va sans dire que si une société choisit de limiter sa consommation de biens matériels au profit des loisirs, consacrant plus de temps à la culture, aux arts et à l'engagement communautaire, cela ne devrait pas lui être néfaste. Les citoyens de cette société sont sans doute bien plus heureux que ceux qui travaillent plus longtemps au détriment du temps passé avec leur famille et leurs concitoyens. Ces derniers se plaignent que, tandis qu'ils travaillent dur *pour* leur famille, ils ont moins de temps à lui accorder. Pourtant, notre système de mesure classique attribuerait une meilleure performance économique à cette société plus assidue et moins heureuse, dont les revenus et la croissance seraient tous deux plus élevés. En outre, l'augmentation de la durée moyenne du temps de travail peut elle-même être la conséquence du dysfonctionnement de cette société. Si les inégalités persistent, le nombre de personnes devant travailler plus pour gagner leur vie peut augmenter considérablement (la courbe d'offre de travail de Hicks a une pente négative), celles-ci arguant qu'elles n'ont d'autre choix que de travailler autant (alors

qu'elles auraient le choix si elles étaient prêtes à accepter un niveau de consommation matérielle moins élevée que celui de leurs concitoyens). Bien que le PIB augmente en conséquence, on pourrait se demander si cette évolution a pour effet d'améliorer le bien-être.

66. Bien sûr, pour considérer ces problématiques, il faut étudier les évolutions tout au long de la vie, et en adoptant cette perspective, les divergences entre les sociétés et les époques peuvent se révéler plus importantes encore. Par exemple, dans certains pays, les travailleurs prennent leur retraite plus tôt que dans d'autres. La mobilité peut également changer dans le temps et d'un pays à un autre ; dans ceux où elle est moindre, pour un niveau d'inégalité donné à une période donnée, les inégalités tout au long de la vie seront plus importantes. Les personnes les plus démunies prennent généralement leur retraite plus tôt en raison du travail éreintant qu'elles effectuent. Par conséquent, l'écart entre l'argent gagné au cours de leur vie entière et le revenu moyen tout au long de la vie sera encore plus important que l'écart entre leur revenu actuel et le revenu actuel moyen.
67. La décision de partir en retraite illustre la complexité de la mesure de la performance. Si leur emploi était plus intéressant, beaucoup de gens choisiraient de le poursuivre quelques années de plus²⁵ ; le travail représente en effet une composante importante de l'identité que les personnes se forgent. Les modèles économiques classiques considèrent le travail comme un *coût*, alors que pour nombre de personnes, un emploi convenable et utile donne du sens à la vie. Entre certains pays, la qualité du milieu de travail peut changer considérablement. Lorsque ce milieu est « démocratique », il peut rendre le travail plus intéressant et plus gratifiant. Mais les indicateurs classiques ne prennent pas en compte ce type de différences. Les élargissements de nos systèmes de mesure étudiés dans le chapitre 2 du rapport principal pourront combler ces lacunes.
68. Dans le même ordre d'idées, la durée d'enseignement est aujourd'hui plus longue que par le passé. Une partie de cette éducation est considérée comme de la « consommation », une autre comme un « investissement ». La première peut raisonnablement être assimilée à un « loisir » et la dernière à une consommation intermédiaire, un intrant intervenant dans la production d'autres biens et services.

h. Répartition

69. Une dernière évolution importante dans la structure de nombreuses sociétés de par le monde est l'accroissement contemporain des inégalités. La répartition des revenus et de la richesse détermine l'accès aux biens et aux services produits dans une économie donnée. (Cela importe également pour l'influence des processus politiques.) Plus haut, nous avons déjà souligné que l'une des raisons pour lesquelles l'évolution du PIB par habitant (et les différences d'un pays à l'autre) ne parvient généralement pas à refléter les perceptions de ces évolutions (ou différences) dans l'opinion est que la répartition des bénéfices de la croissance est non seulement inégale, mais peut aussi accentuer les inégalités existantes : la plus grande partie de la population a beau être encore moins

25. Il n'y a aucune contradiction avec ce qui a été dit dans les paragraphes précédents. Il est possible de valoriser les loisirs au cours de la vie active et malgré tout, parce que celle-ci est gratifiante, de choisir de partir plus tard à la retraite.

bien lotie, quelques-uns voient leur situation s'améliorer tellement que le revenu moyen augmente lui aussi.

70. L'une des raisons qui expliquent pourquoi la plupart des gens se considère encore moins bien lotie malgré la hausse du PIB est simple : *c'est réellement le cas*. C'est par exemple ce qui s'est passé aux États-Unis ces dernières années : en 2006, le revenu médian des ménages (qui sépare les ménages en deux groupes de manière à ce que la moitié gagne plus que ce seuil, l'autre moitié moins) était plus bas qu'en 1998, bien que le PIB par habitant ait augmenté de 9 % durant cette même période. En considérant une période plus longue encore, on s'aperçoit qu'au cours des 40 dernières années, ce revenu médian n'a augmenté que de 30 % alors que le PIB par habitant a doublé.
71. Bien que nous ne disposions d'aucun chiffre unique pour résumer les multiples évolutions dans la répartition des revenus (ou les différences entre les pays), il apparaît clairement que le revenu moyen ne fournit pas un aperçu statistique adéquat. Si les sociétés sont préoccupées par les inégalités, alors une politique qui augmenterait simultanément le revenu national et les inégalités pourrait soit améliorer, soit détériorer le bien-être sociétal. Dans le même ordre d'idées, si le revenu moyen augmente mais qu'il en va de même pour les inégalités, la conséquence sur le bien-être sociétal n'est pas claire. En outre, les inégalités étant un concept pluridimensionnel, elles peuvent s'accroître de différentes manières. La question pertinente est la suivante : « inégalité de quoi ? » ou encore « quelles inégalités ? »²⁶. Si, par exemple, la manière choisie pour accroître la production et le revenu consiste à réduire les coûts de main-d'œuvre grâce, par exemple, à une réduction de l'assurance maladie, le revenu moyen sera probablement en augmentation (la capacité concurrentielle est en effet renforcée), mais les capacités et la liberté de choix de vie d'une partie de la population en seront certainement affectées négativement.
72. Plusieurs éléments de la répartition du revenu déterminent en partie ce qui se passe dans une société. Dans celles où les revenus augmentent rapidement, les personnes âgées ont un revenu bien plus bas que les jeunes, sauf s'il existe un bon système de protection sociale (autre que celui qui peut être fourni par l'épargne privée). Comme nous l'avons dit plus haut, les inégalités en termes de revenu tout au long de la vie dans les sociétés où la mobilité sociale et économique est plus forte sont sans doute moins importantes que dans d'autres sociétés où les inégalités mesurées à un moment donné paraissent similaires.
73. Ce ne sont donc pas uniquement les inégalités de revenu ou de consommation qui importent, mais celles relatives aux opportunités, aux capacités et aux possibilités d'épanouissement des personnes nées dans des circonstances différentes. L'approche par les capacités dans la mesure de la qualité de la vie met l'accent sur les éléments objectifs du bien-être, sans pour autant le réduire à ces éléments. Si les capacités des personnes (comme se nourrir correctement ou disposer des compétences requises à l'oral et à l'écrit pour participer activement à la vie politique) deviennent plus inégales, la mobilité sociale des sociétés s'en trouvera détériorée.²⁷ La question est alors de savoir pourquoi les inégalités en termes de capacités se sont accentuées en premier lieu,

26. Cf. Amartya Sen : *Equality of What? Tanner Lectures on Human Values* vol I, ed. par S. McMurrin, Cambridge : 1980, Cambridge University Press and Salt Lake City, UT: University of Utah Press

27. Cf. Amartya Sen (op. cité) et, du même auteur, *Commodities and capabilities*, Oxford : 1999 Oxford University Press

et la réponse est qu'il s'agit forcément d'une détérioration des biens et des services dispensés par l'État. En effet, le fait que la mobilité socio-économique se soit détériorée dans certaines sociétés tandis qu'elle s'améliorait dans d'autres est très préoccupant. Il est possible d'améliorer ces mesures par des politiques telles que l'institution d'une éducation publique de qualité et inclusive. Dans ce domaine, l'impossibilité de recueillir des données pertinentes peut avoir entraîné la poursuite de politiques ayant des conséquences sociétales négatives.

74. « En observant la nature de la vie humaine, nous avons des motifs de nous intéresser non seulement aux différentes choses que nous parvenons à accomplir, mais aussi à la liberté que nous avons effectivement de choisir entre différents modes de vie. »²⁸ Voici le fondement philosophique de l'approche par les capacités dans la mesure de la qualité de la vie. C'est pourquoi, selon cette approche, que nous avons longuement décrite dans le chapitre 2 du Rapport de la Commission, la qualité de la vie devrait être directement considérée et mesurée en termes de fonctionnements (à savoir les états et les actions que les personnes valorisent et ont raison de valoriser) et de capacités plutôt qu'en termes de ressources ou d'utilité. « Le critère économique de progrès, très répandu et reflété par une quantité de statistiques faciles à produire, a eu tendance à se concentrer spécifiquement sur le renforcement d'indicateurs pratiques et inanimés (comme le PNB ou le PIB, qui ont fait l'objet d'une multitude d'études économiques sur le progrès), ce qui pourrait en fin de compte être justifié, dans la mesure où cela peut l'être, uniquement par l'influence directe ou indirecte de ces indicateurs sur la vie humaine. »²⁹ Il est en effet très restrictif de se concentrer sur les résultats, car les capacités ne traduisent pas uniquement les accomplissements mais aussi les options qui n'ont pas été privilégiées. Si une personne choisit de travailler moins pour profiter de plus de temps libre, cela sous-entend qu'elle avait la possibilité de travailler plus. Si, pour une personne au chômage, le coût de ce chômage est plus élevé que la perte de ses revenus, c'est probablement que cela implique la perte d'une alternative.
75. Les problèmes de mesure du type de ceux abordés dans ce rapport altèrent nos efforts pour tenter de déterminer comment évolue la répartition du revenu. Nous pouvons par exemple décrire la façon dont le revenu monétaire (ou nominal) évolue pour chaque groupe. Mais cela n'explique pas tout. Si les personnes âgées consomment plus de services médicaux et que le taux d'inflation est plus élevé pour cette catégorie de services, leur revenu réel devrait être ajusté en conséquence. Pour effectuer les mêmes fonctionnements que les plus jeunes, elles ont besoin d'un revenu plus élevé, ainsi que le souligne l'approche par les capacités. L'État peut, pour cette raison, dispenser plus de services médicaux gratuits ou à prix réduits aux personnes âgées. Mais nos statistiques n'identifient pas obligatoirement les bénéficiaires de plusieurs services publics. Nous avons en outre déjà remarqué que le développement est souvent associé à l'urbanisation. Cependant, les prix des biens et des services en milieu rural peuvent différer de ceux en zone urbaine, tout comme le taux d'inflation.³⁰ Ces dernières années, le prix du logement a beaucoup plus augmenté dans les villes que dans les campagnes. L'une des controverses sur l'étendue de la pauvreté concerne les prix que

28. Cf. Amartya Sen : *The idea of Justice*, Allen Lane, 2009, p.18

29. Amartya Sen, op. cité.

30. Cela montre les risques liés à l'utilisation d'un indice des prix à la consommation unique pour ajuster les revenus nominaux des différents groupes.

les citoyens doivent payer pour acheter les biens qu'ils consomment. La nourriture et les logements produits localement peuvent être beaucoup moins chers, mais les biens importés le sont beaucoup plus. Les plus démunis peuvent acheter de nombreux biens essentiels en petite quantité, ce qui se traduit par une augmentation du coût de la vie. Les ajustements des chiffres de « parité de pouvoir d'achat » réalisés ces dernières années ont conduit à des représentations très différentes tant du niveau de pauvreté mondial que de l'amplitude de la réduction de la pauvreté. Le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté (avec moins de 1 dollar par jour) a diminué pour passer de 1,5 milliard en 1981 à 1 milliard en 2004. Mais, pendant cette même période, ce nombre augmente si la limite définissant l'extrême pauvreté est portée à 2 dollars par jour, pour passer de 2,4 milliards en 1981 à 2,5 milliards en 2004.³¹

76. Malheureusement, dans nombre de domaines, même lorsque nous disposons du cadre conceptuel approprié, il est difficile d'obtenir des données pertinentes. De nombreuses inégalités, notamment celles liées au genre (à la fois en termes de consommation et de tâches ménagères), surviennent *au sein même* du foyer et sont donc masquées par les données relatives au « ménage ». Il est difficile de concilier les données fournies par les enquêtes réalisées auprès des ménages pour évaluer les inégalités de revenu et de consommation, et celles qui sont à la base de la comptabilité nationale. Notre rapport souligne à cet égard le besoin d'investir davantage dans la collecte de données.

i. Changement de la taille des ménages

77. Ces dernières années ont connu d'importantes évolutions démographiques qui affectent la mesure et l'interprétation des données relatives à la performance économique et au bien-être sociétal. Nous souhaitons notamment mettre l'accent sur la taille des foyers. Les personnes, pour la plupart, vivent au sein de ménages, dont la taille s'est réduite au cours du temps. Des ajustements sont souvent réalisés pour refléter les économies d'échelle que permet la vie en ménage. Si la taille moyenne des ménages diminue, alors leur bien-être, en tenant compte de cet ajustement, augmentera moins que leur revenu avant ajustement. Cependant, cette approche classique oublie un élément important : la plupart des gens ont choisi de vivre dans des foyers plus petits. Plusieurs avantages découlent en effet de cette situation : il y a sans doute moins de « profiteurs », moins de problèmes de coordination, et certaines personnes apprécient énormément l'« espace » supplémentaire dont elles disposent. Le fait qu'elles auraient pu choisir de vivre au sein d'unités familiales plus importantes montre que les bénéfices qu'elles tirent de cette situation pèsent plus lourd que les inconvénients économiques dont la définition est plus étroite.
78. Le passage à une famille plus nucléaire qu'auparavant emporte d'autres conséquences. Dans les familles élargies, les membres se prêtent tout un ensemble de services (garde d'enfant, préparation des repas) et une sécurité supplémentaire en résulte, éléments qui ne sont en général pas pris en compte dans nos mesures de la performance.

31. Cf. Francisco H.G. Ferreira et Martin Ravallion, *Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence*, Document de travail de recherche sur les politiques n° 4623, Banque mondiale, mai 2008.

j. Changement du rythme des évolutions

79. Il y a toujours eu des évolutions économiques et il y en aura toujours. Cependant, leur rythme a changé, ce qui peut avoir des impacts tant qualitatifs que quantitatifs. En effet, cela complique l'estimation de ces évolutions et remet en question les comparaisons à long terme. Certains ont par exemple suggéré que, dans le monde post-keynésien, l'amplitude des fluctuations économiques est sensiblement la même qu'avant³². Et même si l'analyse statistique des données est correcte, il s'agit probablement d'un artefact statistique, d'une erreur de mesure. Nous savons par exemple, en utilisant d'autres systèmes de mesure, qu'il y a bien une différence : depuis Keynes, la durée des cycles d'expansion économique s'est allongée, celle des récessions s'est écourtée. Mais avec l'accélération du rythme de l'innovation (si nos mesures permettant de calculer ce rythme sont exactes), les comparaisons deviennent problématiques même sur de plus courtes périodes de temps.

Conclusion

80. Nous avons énuméré plusieurs évolutions importantes dans la structure des économies mondiales qui, cumulées à d'autres changements structurels, posent de nombreux défis quant aux politiques à conduire. L'objectif de ce rapport est plus restreint : nous cherchons à évaluer la performance économique et le progrès social. Comparer deux économies de structure semblable est une tâche relativement facile. Les comparaisons impliquant des économies structurellement différentes sont en revanche beaucoup moins aisées. Les structures économiques évoluant lentement, ces divergences ne devraient pas tant importer à l'heure d'évaluer les changements qui ont eu lieu au cours d'une décennie. Mais elles deviennent essentielles quant il s'agit d'évaluer les évolutions sur des périodes plus longues ou de faire des comparaisons, même entre pays industrialisés, les uns pouvant par exemple choisir de davantage compter sur l'État pour fournir certains services sociaux tandis que les autres s'orientent vers les prestations privées.
81. Les chapitres suivants rendent compte des efforts considérables faits par les statisticiens de la comptabilité nationale pour régler ces problèmes insolubles, mais également des limites de ces statistiques. La prudence est l'une des principales leçons de ce rapport : il faut être conscient de ces limites pour tenter d'émettre des jugements, qu'ils touchent à l'efficacité de certaines politiques, à l'amplitude des progrès réalisés au cours du temps ou aux différences entre les pays.

32. Cf. Christina Romer : "The Prewar Business Cycle Reconsidered; New Estimates on Gross National Product, 1869-1908", *The Journal of Political Economy*, Vol.97 n°1 Février 1989.

III. Notre façon de procéder

82. Ce que l'on mesure a une incidence sur ce que l'on fait, c'est pourquoi la construction de mesures des performances économiques fait l'objet de controverses politiques. Comme on pouvait s'y attendre, certains acteurs de l'industrie minière ont par exemple tout d'abord opposé une résistance à la construction de mesures du « PIB vert », qui prennent en compte les effets des activités minières sur l'épuisement des ressources et la dégradation de l'environnement.
83. Ce rapport est un travail technique d'experts. En tant que tels, nous sommes conscients que les valeurs d'une société sont inévitablement et étroitement liées à la construction d'un indice de performances économiques et du progrès social. Nous avons tenté d'analyser la construction d'indices reflétant les évaluations, les capacités et les perceptions des membres d'une société. Les individus et les ménages sont les unités de bases de cette analyse. Néanmoins, leurs perceptions doivent également être envisagées dans un contexte social.
84. Nous pensons qu'une discussion ouverte sur les questions, et les problèmes, rencontrés lors de la mesure des performances économiques et du progrès social constitue un préalable à partir duquel les sociétés peuvent participer à des débats critiques à propos des valeurs sociétales. Compte tenu de la diversité des opinions dans notre société, il n'est pas surprenant que nous n'ayons pas mis en avant la « meilleure » manière ou la manière « correcte » de mesurer les performances économiques et le progrès social. Les indicateurs de bien-être sociétal sont nombreux, mais nous nous efforçons d'aller au-delà de la simple énumération de facteurs affectant le bien-être individuel et sociétal. Notre objectif est en partie de trouver des mesures quantitatives de facteurs-clés, d'évaluer l'importance relative de différents facteurs et d'analyser les méthodologies selon lesquelles ces évaluations quantitatives peuvent être réalisées.
85. Considérons par exemple la santé, élément évidemment déterminant pour le bien-être individuel et sociétal. Dans la plupart des pays du monde, les conditions sanitaires se sont considérablement améliorées. En France, l'espérance de vie des hommes est passée de 68 à 77 ans entre 1970 et 2006, et de 67 à 75 ans aux Etats-Unis au cours de la même période.
86. Ces améliorations sont un aspect important du progrès sociétal de ces dernières décennies. Nous devons prendre note de ces améliorations, même si nous ne pouvons pas connaître leurs causes avec certitude et même si nous ne sommes pas sûrs de la meilleure façon de les quantifier. Ces changements sont en effet complexes : la qualité de la médecine a beaucoup évolué, tout comme les mœurs sociales qui ont une incidence sur la santé. Les changements de l'environnement ou les produits chimiques ajoutés aux aliments peuvent avoir des effets combinés sur la santé. Mais lorsque l'évolution des conditions sanitaires est directement liée à l'activité économique, il serait erroné de ne pas l'inclure d'une manière ou d'une autre dans notre mesure des performances économiques.
87. De quelle manière pouvons-nous additionner les améliorations des conditions sanitaires et les changements du bien-être matériel ou l'augmentation des loisirs ? Là encore, il existe des techniques-types : on peut déterminer la valeur que les individus attribuent à une année de vie supplémentaire ou à la réduction du risque de certains handicaps. Mais

ces méthodes ne recueillent pas l'agrément de beaucoup d'économistes et de spécialistes des sciences sociales, encore moins le soutien d'autres segments de la société, qui considèrent que la vie est une chose à laquelle on ne peut pas attribuer un prix. Nous ne pouvons pas répondre à ces questions ici, même si elles suggèrent que, dans l'attente d'un consensus sociétal plus large, il serait préférable de présenter *séparément* les différents indicateurs.

88. Cette approche revient à ce que l'on nomme parfois la construction d'un « tableau de bord » d'indicateurs. Comme souvent, il convient de faire des compromis : une mesure unique est plus facile à comprendre, mais on ne peut pas s'attendre à résumer toutes les informations pertinentes concernant les performances de quelque chose d'aussi complexe que notre société dans un indicateur unique.
89. Mais si nous pensons qu'il devrait y avoir un éventail de statistiques soigneusement choisies (comme le montrent les analyses du Rapport de la Commission), nous pensons également que la construction d'« agrégats » simples, conformément aux mesures traditionnelles du PIB, peut s'avérer extrêmement utile. Une mesure de type PIB « élargi » ou « ajusté » est ainsi nécessaire.
90. Le présent rapport fait l'inventaire des révisions et des élargissements des agrégats classiques. Chacune de ces révisions est importante à sa manière, que ce soit pour évaluer l'évolution du bien-être ou pour faire des comparaisons entre les pays.
91. Le premier chapitre du rapport commence par passer en revue différents ajustements ayant fait l'objet de discussions approfondies. La nécessité de la plupart de ces ajustements est largement reconnue et pourtant, il est ironique de constater que certaines des réformes menées récemment ont pris une direction opposée. En particulier, si le PIB mesure la production dans un pays, le revenu des personnes au sein du pays est beaucoup plus pertinent pour évaluer le bien-être des citoyens d'un pays, et c'est ce qui était le plus étroitement mesuré par les chiffres du PNB qui étaient très utilisés avant 1990. Dans notre rapport, nous examinons les améliorations apportées à ce concept (notamment, le revenu intérieur disponible net). A cet égard, notons que les différences se sont notablement accentuées à l'ère de la mondialisation, avec des flux importants de liquidités circulant d'un pays à l'autre.
92. La première série de réformes est axée sur *l'amélioration des mesures des revenus marchands et de la production*, pour prendre en compte par exemple l'épuisement des ressources naturelles ou la dégradation de l'environnement (ces questions sont également au centre de la discussion dans la 3^{ème} partie), et l'amélioration de la mesure de la santé, de l'éducation et des autres services fournis par les pouvoirs publics. Le fait de ne pas prendre en compte l'épuisement des ressources naturelles signifie que de nombreux pays surestiment leur production réelle, et l'absence de prise en compte de la dégradation de l'environnement implique très certainement que le monde entier surestime le revenu mondial.
93. C'est à partir de là que nous recherchons comment améliorer les mesures du *bien-être* individuel et sociétal, en tenant compte en premier lieu des innovations récentes dans l'évaluation du bien-être.
94. La crise actuelle, ainsi que la crise climatique associée au réchauffement de la planète, nous ont sensibilisés à l'importance de la *soutenabilité* : toute mesure des performances

économiques, qu'il s'agisse d'une mesure de la production ou des revenus ou d'une mesure plus large du bien-être, doit tenir compte non seulement de ce qui prévaut à l'heure actuelle, mais également des conséquences pour l'avenir des actions que nous menons aujourd'hui. La dernière partie du rapport décrit les progrès accomplis dans la construction des outils de mesure appropriés pour tenir compte de cet enjeu.

95. Le rapport se décline ainsi en trois chapitres (que ce soit dans sa version technique ou non technique) : le premier chapitre est consacré aux améliorations de la mesure de la production et des revenus (ce que nous nommons les questions traditionnelles liées aux PIB). Le second chapitre traite les mesures plus larges du bien-être, et le troisième la mesure de la soutenabilité. Notre rapport part de ce qui est le plus facile à mesurer pour arriver à ce qui est le plus difficile à évaluer, des thèmes sur lesquels le consensus est acquis vers ceux qui ne recueillent qu'un faible assentiment. Les parties IV à VI de nos réflexions sont l'occasion d'étudier ces questions, mais sont davantage centrées sur le bien-être que sur les activités économiques. La partie VII examine d'autres approches de suivi du progrès sociétal. Enfin, dans la partie VIII, nous traitons les problèmes liés à la soutenabilité.

IV. Mesurer le niveau de l'activité marchande et des services publics

96. Nous avons commencé par les difficultés posées par la mesure du niveau de l'activité *marchande*, comme point de départ vers la mesure de l'activité globale. Les parties V et VI sont consacrées aux ajustements de la mesure de l'activité marchande permettant de mieux évaluer le bien-être (loisirs, dépenses défensives, etc.). En un sens, ces parties peuvent être considérées comme des tentatives de mieux parvenir à évaluer les évolutions du bien-être dans un cadre traditionnel.
97. On pourrait penser qu'il est relativement facile de mesurer l'activité marchande. Il suffit d'additionner la valeur marchande des biens et des services produits, puis de construire une mesure de l'inflation pour convertir les valeurs nominales en valeurs réelles, pour obtenir une bonne mesure du revenu national réel. Comme la discussion conduite précédemment pouvait le suggérer, les choses sont en réalité plus complexes. Nous évoquons ici quelques éléments parmi ceux qui sont largement développés dans le rapport.
98. Plusieurs de ces éléments sont liés au fait que, comme nous l'avons déjà remarqué, la plupart de ce que nous appelons activité marchande ne l'est que partiellement. Les pouvoirs publics achètent leurs intrants (main-d'œuvre, autres biens et services) sur le marché, mais la plupart de ce qui est ensuite fourni n'est pas vendu, et même lorsque certains biens et services sont vendus, cela n'a pas lieu sur un marché concurrentiel. Si la discussion ci-dessous se concentre sur les problèmes liés à l'évaluation de la production publique, des problèmes se posent également dans d'autres secteurs. Dans de nombreux pays, la plupart des citoyens n'achète pas de services de logement et possède généralement leur propre habitation. Si les citoyens ont acheté leur logement *sur* le marché, il n'existe pas de prix marchand pour les services de logement qu'ils ont obtenus *cette* année-là³³.

IV.1. Mesure de la valeur de la production de biens et de services marchands : la question de la qualité

99. Aujourd'hui, la hausse du PIB n'est pas principalement due à l'augmentation, par exemple, du *nombre* de voitures achetées, mais à l'amélioration de leur qualité. Les voitures polluent moins l'air, sont plus sûres, consomment moins d'essence et sont même plus confortables. Lorsque le prix d'une voiture augmente, le problème est donc de déterminer dans quelle mesure cette augmentation reflète une augmentation de la « qualité » et dans quelle mesure elle est due à l'inflation. Cette difficulté est accrue en ce qui concerne les services. S'il est facile de définir l'unité achetée en ce qui concerne les produits manufacturés, cela est beaucoup plus difficile à faire pour de nombreux services. Cette difficulté est connue depuis longtemps mais elle implique que, pour le secteur des services, notamment pour les services complexes, la question de la qualité soit beaucoup plus difficile à préciser. Il existe des techniques-types, comme la méthode des prix hédonistes, grâce à laquelle les statisticiens déterminent combien les individus sont disposés à payer pour une dimension spécifique de la qualité, par exemple, une réduction de la consommation d'essence.

100. Mais il s'agit là d'évaluations *privées* et non sociales. Cela souligne le fait, signalé précédemment, que les prix représentent des évaluations *privées*.

Or il existe une distinction entre les évaluations privées et sociales dès lors qu'il y a une externalité. Si, par exemple, le pétrole est subventionné et que les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas taxées, la valeur privée d'une voiture plus performante sur le plan de la consommation d'essence peut être faible, tandis que sa valeur sociale peut être élevée. Dans ce contexte comptable, il semble qu'il y ait un arbitrage : rendre plus stricte la réglementation sur l'environnement pour les fabricants d'automobiles se traduit par une réduction pour le consommateur de la valeur des voitures produites, car les fabricants d'automobiles doivent faire payer plus cher une chose à laquelle les consommateurs attribuent directement peu de valeur. Mais si l'on faisait payer à tout le monde le coût des émissions de gaz à effet de serre (si les automobilistes devaient s'acquitter de la valeur totale de leurs « externalités », à savoir leur contribution au réchauffement climatique), l'évaluation *privée* de la réduction des émissions serait évidemment élevée. Dans ce cas, il n'y aurait pas d'arbitrage. En effet, si, pour une raison ou pour une autre, les fabricants d'automobiles n'étaient pas disposés à produire des véhicules à faible niveau d'émissions, la réglementation imposant la production de véhicules à faible niveau d'émissions se traduirait par une augmentation du PIB. *Cette discussion souligne le fait que de nombreux arbitrages perçus entre l'environnement et la croissance ne sont rien d'autre qu'un artifice statistique.*

101. Sous-estimer l'ampleur des améliorations de la qualité revient à surestimer l'ampleur de l'inflation, ce qui met en évidence le lien étroit entre les préoccupations qui font l'objet

33. Les systèmes de comptabilité nationale des revenus imputent habituellement le flux des services de logement. En principe, si les loyers chutent de façon substantielle (comme c'est le cas aujourd'hui aux Etats-Unis), la valeur du flux des services de logement chutera également. Du point de vue du bien-être (à court terme), les effets compensent les revenus du loyer (imputés) plus faibles, tout comme les propriétaires de logement trouvent une compensation dans la baisse des paiements de loyer. Il n'y a pas non plus de réel changement de l'activité économique, étant donné que les individus font exactement la même chose que ce qu'ils faisaient avant. Le changement concerne la valeur marchande de ces imputations. Si, d'une manière ou d'une autre, l'économie parvient à passer cet épisode de baisse des loyers sans qu'il n'y ait d'incidence sur l'emploi et la production d'autres biens, il serait trompeur de supposer un déclin marqué du PIB simplement en raison de la baisse de la valeur des loyers imputés.

du présent rapport et d'autres rapports consacrés à la mesure de l'inflation. C'est ainsi que la Commission Boskin a fait valoir dans un rapport³⁴ majeur, quoique controversé, consacré à la mesure de l'inflation aux États-Unis, que les États-Unis avaient surestimé le taux d'inflation de 1 à 2% et donc sous-estimé leur taux de croissance. Plus précisément, cette commission a estimé que 0,6 point de taux d'inflation était lié à une mauvaise mesure des changements de qualité. Quelles qu'en soient les limites, le rapport Boskin a eu le mérite d'attirer l'attention sur la question de la qualité, en tentant de quantifier son importance et en proposant des mesures pour ce faire.

102. Dans les prochaines années, des problèmes particulièrement complexes apparaîtront lorsque l'on commencera véritablement à donner un prix à certaines externalités, et notamment aux gaz à effet de serre. Il se peut que le fait de faire payer les émissions de gaz à effet de serre donne lieu à une augmentation des prix (en supposant que ces paiements soient répercutés) et que cela ait un effet inflationniste. Si les entreprises répondent en investissant plus pour produire la même *quantité réelle d'automobiles, par exemple*, tout se passera comme si la production réelle et la productivité avaient diminué. Une partie de cette diminution peut s'expliquer par le fait que les nouvelles voitures sont plus chères à produire. Mais la production de gaz à effet de serre a un coût social, puisqu'il s'agit d'une production dont la valeur est négative. Il nous aurait fallu soustraire du PIB la valeur de ce « mal ». Il est possible que la production *véritable*, établissant la valeur de la production de voitures et de la production (négative) de gaz à effet de serre, ait en fait augmenté. Là encore, le fait de ne pas attribuer une valeur correcte nous a donné une indication erronée sur l'évolution de la production sociétale.

I.IV.2. Mesure de la valeur de la production de biens et de services publics

103. Nous ne disposons d'aucune bonne méthode de mesure de la valeur des biens et des services produits par les pouvoirs publics. Nous avons souvent recours à la simplification, en mesurant la production à l'aide de la valeur des intrants (des dépenses). Mais cette méthode implique que l'augmentation de la productivité dans le secteur public est identique à celle qui concerne le reste de l'économie, et qu'il n'y a pas de « dividende social ». Examinons par exemple ce qui se passe si l'on nationalise une compagnie d'assurance privée, qui fournit la même police d'assurance à tous ses assurés. Les services de la compagnie d'assurance, lorsqu'elle est privée, sont mesurés par les intrants de main-d'œuvre, ou d'autres facteurs de production, auxquels on ajoute les profits. Mais si les pouvoirs publics fournissent gratuitement une assurance, il n'y a alors par définition pas de profits. Les citoyens en paient évidemment le coût à travers les impôts. Tout se passe *comme si* les pouvoirs publics avaient vendu l'assurance au prix du marché, puis appliqué un rabais qui constitue un dividende social. En l'absence de profits, la production de l'entreprise nationalisée sera moins importante qu'elle ne l'était lorsque l'entreprise était privée. Mais il s'agit seulement d'une manière fictive de mesurer la production nationale. Il convient ici de formuler un avertissement très important : les études qui soutiennent que la production nationale est plus faible dans les économies où les pouvoirs publics jouent un rôle important dans l'économie reflètent *peut-être* simplement des conventions comptables. Rien n'y est dit concernant la réalité.

34. Boskin, Michael J., E. Dulberger, R. Gordon, Z. Griliches, et D. Jorgenson (1996), "Toward a More Accurate Measure of the Cost of Living", rapport final présenté au Comité des finances du Sénat américain, 4 décembre.

Pour ce faire, il faudrait examiner des mesures *réelles* de la productivité, par exemple le coût par ligne téléphonique.

104. Cela signifie que si la productivité connaît une croissance plus rapide dans le secteur public que dans le secteur privé, notre mesure sous-estime la croissance, et inversement dans le cas contraire. Le problème se pose lorsque la productivité dans le secteur public et celle dans le secteur privé n'évoluent pas en parallèle³⁵, tout comme la production réelle dans ces deux secteurs.
105. Il est difficile de mesurer ces augmentations de la productivité, et si notre analyse montre que la manière dont nous traitons ces secteurs a des conséquences importantes, nous ne pouvons déterminer si les mesures conventionnelles sont biaisées à la hausse ou à la baisse, ou encore s'il existe des erreurs systématiques propres à l'évaluation du bien-être dans un pays par rapport à un autre. Le fait que les États-Unis aient de moins bons résultats en matière de santé tout en dépensant plus d'argent *suggère* un degré plus faible d'efficacité dans la fourniture de services de santé, et la prise en compte de ce fait peut fortement modifier notre perception des niveaux de vie relatifs. Cela est vrai même si l'on ne tient pas compte des différences en matière de « sécurité » (sanitaire), ou des différences de risques auxquels sont confrontés les citoyens américains par rapport à ceux d'autres pays.
106. Il semble que la mesure de la production à l'aide des intrants (et par conséquent l'omission des « profits ») puisse biaiser à la baisse la production du secteur public. Toutefois, il peut s'avérer que, dans certains pays, les pouvoirs publics fournissent des services auxquels les citoyens n'attribuent pas de valeur ou qu'ils leur fournissent des services de manière inefficace, si bien que le fait d'évaluer la production grâce aux intrants peut entraîner une surestimation de la valeur des services. Il peut y avoir en effet des transferts monétaires cachés dans le secteur public et il ne faut jamais confondre les transferts monétaires avec l'activité économique.
107. Des tentatives de mesure et d'évaluation de la production du secteur public ont été réalisées, notamment au Royaume-Uni³⁶, suscitées par le type de difficultés que nous venons d'évoquer. Prenons l'exemple de l'éducation pour comprendre la complexité de l'évaluation de la production dans le secteur public. Posons la question suivante : *quel est le nombre d'étudiants qui suivent une formation ?* Si nous consacrons une quantité plus importante de ressources pour former un nombre identique d'étudiants, cela suggère que la productivité de l'éducation a diminué. Cela peut ou non être le cas. Si la majorité des ressources supplémentaires va à l'administration, cela peut être un signe de l'inefficacité des mécanismes de prestation. Si, en revanche, des ressources supplémentaires sont consacrées à la réduction des effectifs des classes, cela peut améliorer la qualité de l'enseignement³⁷. Une mesure correcte reflèterait une augmentation de la production, même si le nombre des étudiants formés n'a pas changé. Le problème est qu'en se concentrant sur le nombre d'étudiants, nous partons de

35. Cela suppose que la croissance des salaires évolue avec la productivité, ce qui se produit en général. A court terme, cependant, il se peut que les salaires et la productivité n'évoluent pas de concert.

36. Tony Atkinson, "Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts", Atkinson Review: Final Report, HMSO, 31 janvier 2005, Palgrave-MacMillan.

37. Cf. notamment Sid Glibert, "Quality Education: Does Class Size Matter?" dossier de recherche, avril 1995, Vol. 1 N°1; Christopher Jespen et Steve Rivkin, "Class Size Reduction and Student Achievement: The Potential Tradeoff between Teacher Quality and Class Size", *The Journal of Human Resources*, Vol. 44, N°1, 2009.

l'hypothèse que la productivité est en baisse, alors même qu'elle augmente. Considérons un pays où l'immigration est en hausse. En raison des problèmes culturels et linguistiques, cette situation peut exiger, en vue de maintenir la « qualité » de la formation, une augmentation plus que proportionnelle du nombre de professeurs et/ou une réduction des effectifs des classes. Devons-nous alors parler d'une baisse de la productivité, sachant que si ces efforts particuliers ne sont pas réalisés, la qualité globale de l'enseignement pourrait diminuer ?

108. Par ailleurs, des ressources supplémentaires peuvent permettre de fournir un meilleur enseignement aux étudiants handicapés. Dans ce cas, la plupart des étudiants ne verront aucun changement de qualité, mais un petit nombre d'entre eux observera des changements notoires (il s'agit d'un exemple où les conséquences en termes de répartition sont primordiales).
109. Nous pouvons mesurer la qualité de la formation des étudiants (résultats des évaluations), mais il s'agit alors également d'une variable intermédiaire. Ce qui nous intéresse réellement est leur productivité économique à long terme (et peut-être même leur qualité de futurs citoyens). Mais cela peut être difficile à évaluer. Pourtant, même dans ce cas, comme nous l'avons remarqué, nous ne sommes pas complètement informés sur la *valeur ajoutée* du système éducatif, car d'autres changements sociétaux (certains liés au système économique) peuvent affecter la qualité des intrants et les performances des étudiants en l'absence de dépenses d'éducation.
110. Dans le secteur de la santé, des mesures des intrants peuvent même être un mauvais indicateur de la production. Ce n'est ainsi pas le nombre d'actes de chirurgie cardiaque qui est important, mais leur taux de réussite, et des progrès importants ont été constatés dans ce domaine³⁸.
111. Nous disposons heureusement de quelques indicateurs de succès global (même si ce sont des mesures imparfaites de la valeur ajoutée) : il s'agit, dans le domaine de la santé, de l'espérance de vie ou de la mortalité infantile³⁹ notamment, et dans le domaine de l'éducation, des résultats des évaluations. (Les résultats des évaluations ne sont pertinents que dans la mesure où il sont liés à la productivité à venir ou à des mesures plus larges du bien-être, mais ils constituent un meilleur indicateur que le nombre d'étudiants suivant une formation.) Si les améliorations dans ces domaines ne doivent pas être simplement perçues comme le résultat de la politique de santé (médicale) ou éducative, en raison des impacts d'autres changements intervenus dans l'économie et la société (la santé, comme on l'a remarqué précédemment, est affectée par le régime alimentaire et la consommation de tabac), on peut toutefois les considérer comme des mesures du progrès sociétal d'une manière plus générale.
112. Les résultats en matière de santé sont un domaine dans lequel la répartition est aussi importante que celle concernant les revenus. Ainsi, les espérances de vie se caractérisent par une importante dispersion. Plusieurs études ont montré que la relation entre la répartition des revenus et l'espérance de vie est suffisamment forte pour

38. David Cutler, *Your Money or Your Life, Strong Medicine for America's Health Care System*, Oxford University Press, 2005.

39. Il n'est pas évident de mesurer de quelle manière notre système de santé prolonge la vie ou réduit la mortalité infantile. Cf. Angus Deaton, David Cutler et Adriana Lleras-Muney, "The Determinants of Mortality", *Journal of Economic Perspectives*, 2006.

produire des associations significatives dans les analyses des données transversales et des données concernant les évolutions au fil du temps. La corrélation disparaît quasiment pour les déciles supérieurs (du 7^{ème} au 9^{ème}). La relation est donc fortement non-linéaire, ce qui signifie que la santé est plus sensible aux changements de revenu des personnes les moins biens loties⁴⁰.

113. En ce qui concerne les résultats en matière d'éducation, les meilleures mesures de la performance des différents pays sont fournies par le test PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves). Mais ce test n'est sans doute pas le meilleur moyen de comparaison dans le temps au sein d'un pays.
114. Dans le secteur judiciaire, une mesure de la production fondée sur les intrants (dépenses) peut être particulièrement trompeuse. La production du secteur doit être évaluée par une mesure de la confiance en la justice. Une société caractérisée par un faible degré de confiance parmi ses citoyens comptera plus de tribunaux, plus d'avocats et plus de litiges. L'augmentation du PIB qui en découle ne constituerait pas un bon indicateur d'une augmentation du bien-être sociétal.
115. En dépit de divergences méthodologiques sur la manière de procéder aux ajustements pour tenir compte de la qualité ou de mesurer ce qui est produit par le secteur public, un large consensus s'est dégagé quant à la nécessité de réaliser des ajustements, voire sur les principes qui doivent y présider. Les divergences se font en revanche jour dans la mise en application pratique de ces principes.

V. Activité économique et bien-être sociétal

116. Jusqu'à présent, nous nous sommes concentrés sur les mesures de l'*activité économique*, et plus précisément de l'activité marchande. Or, nous nous intéressons aux mesures du *bien-être*. Nous suivons donc à présent le chemin tracé par la deuxième école de la mesure du revenu national, lancée notamment par les travaux de Hicks et Samuelson et qui se concentre sur la mesure du bien-être.
117. Passer d'une mesure de l'activité économique marchande à une mesure du bien-être économique comporte des difficultés en termes de mesure, d'évaluation et de concept (notamment concernant les aspects de l'activité économique à inclure).
118. Tandis que les mesures de l'activité économique portent sur la *production*, les mesures du bien-être portent sur les *revenus* des ménages et la consommation. Lorsque l'on procède à des ajustements pour l'évolution des prix, le panier de biens de consommation (pris en compte dans l'indice des prix à la consommation) est différent du panier de biens produits (pris en compte dans ce que l'on appelle le déflateur du PIB). En outre, le panier de biens de consommation consommé par les riches et par les pauvres, par les jeunes et par les personnes âgées, par les habitants des villes et par ceux des zones rurales peut différer sensiblement, c'est pourquoi il faudrait disposer d'un

40. R.G. Wilkinson, "Income Distribution and Life Expectancy", *British Medical Journal*, 18 janvier 1992.

indice des prix à la consommation différent pour chacun de ces groupes. Connaître l'évolution des revenus *nominaux* relatifs peut ne pas fournir toutes les informations nécessaires concernant les revenus *réels* relatifs. L'exemple le plus évident est le cas de l'augmentation rapide du prix des logements urbain et des frais médicaux : le revenu *réel* des personnes âgées, au moins celles qui ne sont pas suffisamment couvertes par une assurance, et des citoyens peut augmenter moins rapidement que ne le suggèreraient l'observation de leurs revenus et la correction par l'indice « moyen » des prix à la consommation.

119. Lorsque l'on analyse le fonctionnement d'une économie ouverte, il est nécessaire de procéder à deux ajustements importants. Nous en avons déjà évoqué un : les revenus de la production intérieure peuvent revenir aux entreprises et aux citoyens étrangers, ce qui implique que les mesures de la production dans le pays (comme le *produit intérieur brut*) peuvent être différentes des mesures du revenu des personnes dans le pays (le *produit national brut*, ou PNB, qui était la mesure dominante avant 1990), et du revenu brut (qui ne tient pas compte de la dépréciation) des personnes vivant dans le pays. Le rapport est pour nous l'occasion d'approfondir ce concept.
120. Le deuxième ajustement concerne l'évolution des prix. Les différences peuvent être marquées entre les prix des biens produits et les prix des biens consommés par le pays. Cela est évident dans le cas des pays exportateurs de pétrole, qui font face à d'importantes fluctuations du prix de ce qu'ils produisent par rapport aux prix de ce qu'ils consomment. Le niveau de l'activité économique, à savoir la quantité de pétrole produite, est susceptible de varier légèrement, tandis que le niveau de consommation que ce pétrole peut soutenir peut varier de façon importante.
121. En ce qui concerne les ménages, les gains en capital sur les actifs qu'ils possèdent peuvent représenter une part importante de leur « revenu ». Pourtant, ces gains sont habituellement exclus du calcul des revenus nationaux. Les augmentations des prix des actions et du logement au cours des années 1990 et des premières années de la décennie actuelle ont largement contribué au sentiment de bien-être des individus, et les pertes en capital en 2008 et 2009 ont quant à elles largement contribué au sentiment de diminution du bien-être des individus. Les variations annuelles de la mesure de la richesse ne devraient vraisemblablement être prises en compte que si l'on pense que les marchés évaluent correctement la richesse. Cette question est développée dans la première partie de ce document et dans le troisième chapitre du rapport principal, dans lequel nous traitons la question de la soutenabilité.
122. Outre ces deux ajustements, plusieurs autres sont requis pour passer d'une mesure de l'*activité économique* à une mesure du *bien-être* individuel. En général, il convient de soustraire les impôts pour obtenir une mesure du revenu *disponible* (des ménages). Les individus ne profitent pas directement des impôts qu'ils paient, même s'ils bénéficient des services fournis par les pouvoirs publics, c'est pourquoi il est important d'intégrer la valeur (correcte) des services publics. D'autres ajustements sont également requis pour tenir compte : a) des biens intermédiaires ; b) de la sécurité ; c) des dépenses défensives ; d) des loisirs ; e) des activités non marchandes ; et f) de la dépréciation, de l'épuisement des ressources et de la dégradation de l'environnement. Les activités non marchandes sont analysées dans la partie VI de nos réflexions et les difficultés posées par la dépréciation sont traitées avec la question de la soutenabilité (partie VIII). Les trois premiers ajustements (combinés aux autres ajustements décrits précédemment)

donnent une mesure que l'on appelle parfois le revenu disponible ajusté⁴¹. Le tableau ci-dessous présente le revenu disponible ajusté réel pour la France, les États-Unis et la Finlande. Pour procéder à des comparaisons internationales, il est toutefois nécessaire de corriger le revenu nominal ou la consommation. Le problème est que les prix relatifs et les paniers de consommation varient selon les pays. La construction d'indices des prix appropriés, ou *parités de pouvoir d'achat (PPA)*, est pratiquée de longue date dans les pays de l'OCDE. Des PPA pour le monde entier sont régulièrement publiées par la Banque mondiale. Avoir recours à ces PPA permet d'éviter les nombreux défauts des comparaisons basées sur les taux de change nominaux. Si, par exemple, l'euro enregistre une hausse de 20% par rapport au dollar, cela ne signifie pas que le revenu disponible ajusté des Européens augmente soudainement de 20% par rapport à celui des Américains. Il va sans dire que tous les problèmes liés à la construction d'indices des prix s'appliquent également à la construction des PPA. Pourtant, il est largement admis que les PPA fournissent la base la plus appropriée pour procéder à des comparaisons entre les niveaux de vie des pays.

123. Le tableau ci-dessous montre que la différence de revenu disponible *ajusté* réel entre la France et les États-Unis, compte tenu des bénéfices reçus des pouvoirs publics ainsi que des impôts soustraits, est beaucoup moins importante (elle est réduite de plus de 20%) que la différence de revenu disponible réel entre les deux pays, simplement parce que les transferts sociaux en nature reçus par la population sont beaucoup plus importants en France. En effet, les différences de revenu disponible ajusté réel sont moins importantes que la différence de PIB par habitant réel.

Tableau 3. Revenu réel des ménages, comparaisons entre pays, 2005

		France	Etats-Unis	Finlande
Revenu disponible réel* par hab.	USD	19338	29448	14395
	USA=100	66	100	49
Revenu disponible ajusté réel** par hab.	USD	25378	32110	21771
	USA=100	79	100	68
PIB réel par hab. (économie totale)	USD	30519	41740	30460
	USA=100	73	100	73

*Pour les ménages et les organismes à but non lucratif ; hors dépréciation ; converti avec les PPA pour les dépenses de consommation finales
 **équivalent au revenu disponible corrigé pour les transferts sociaux en nature et converti avec les PPA pour la consommation individuelle réelle

Source : Comptes nationaux annuels de l'OCDE.

a. Biens intermédiaires

124. Le principe général selon lequel les biens intermédiaires ne doivent pas être compris dans la production finale (revenu) car leur valeur est déjà incluse dans celle des biens finaux est largement accepté et a déjà fait l'objet de discussions approfondies. Ce que

41. Le terme « disponible » n'est cependant pas complètement approprié, étant donné que les individus n'ont pas de « contrôle » sur la valeur des services publics qui leur sont accessibles. Si le budget public était équilibré, et si la valeur de la production était correctement évaluée par la valeur des intrants, le fait de réintégrer la valeur des services publics et de soustraire la valeur des impôts n'aurait aucune incidence sur la valeur du revenu disponible.

représente un bien intermédiaire n'est cependant pas toujours clair. Les dépenses dans le secteur financier sont les plus problématiques, les difficultés rencontrées étant exacerbées par l'échec d'autres hypothèses du modèle standard. Les consommateurs ne sont pas toujours bien informés et les marchés ne sont pas toujours parfaitement concurrentiels, si bien que certaines dépenses (certains diraient une part significative de certaines catégories de dépenses) ne représentent en réalité qu'un transfert de revenu des ménages vers le secteur financier. La véritable question est la mesure des « services » fournis par ce secteur. Ces services sont mesurés d'après les intrants auxquels on ajoute les profits. Là encore, l'importance de ces ajustements est proportionnelle à celle qu'a pris ce secteur dans certaines économies (où il représente un tiers ou plus des profits des entreprises).

b. Sécurité

125. Il est prouvé que la sécurité, qu'elle soit physique, sanitaire ou économique, affecte le sentiment de bien-être des individus. Les changements qui affectent la sécurité font partie des changements les plus importants dans nos sociétés. Dans certains cas, la capacité des marchés à gérer les risques s'est améliorée. Le rôle joué par les pouvoirs publics dans la gestion des risques a quant à lui évolué. Mais pour le marché comme pour les pouvoirs publics, ces changements ne sont pas sans ambiguïté. De nombreux pays sont passés de régimes de retraite à prestations définies à des régimes de retraite à cotisations définies et ont appliqué dans le même temps des réductions aux retraites fournies par les services publics, ce qui a eu pour conséquence d'accroître l'insécurité liée à la retraite. Il s'agit de changements importants dans le bien-être sociétal, bien que la valeur de la « sécurité de la retraite » fournie traditionnellement par les employeurs ou par les pouvoirs publics ne soit pas prise en compte dans notre système de comptabilité nationale.
126. Une gestion macroéconomique plus (ou moins) performante peut donner lieu à une volatilité économique plus faible (ou plus importante). Une assurance sociale de meilleure (ou de moins bonne) qualité signifie que le risque supporté par les citoyens en raison de cette volatilité peut être plus faible (ou plus important). Il est possible, quoique difficile, d'évaluer le risque auquel sont confrontés les individus, à savoir ce qu'ils paieraient pour réduire ou éliminer le risque, mais notre système de comptabilité nationale ne procède pas à cette évaluation. Pour les pauvres qui n'ont pas accès aux marchés du crédit et disposent d'une faible épargne en dehors de leurs comptes de retraite, même une courte période de chômage peut être lourde de conséquences. Ce problème est d'autant plus important aux États-Unis, où la perte d'un emploi est habituellement associée à la perte de l'assurance maladie. Dans les pays en développement où le système de protection sociale est embryonnaire, la stabilité économique est d'autant plus importante car les fluctuations de la production peuvent avoir des conséquences irréversibles sur la destinée de fractions importantes de la population.
127. Il s'agit de changements qui ont été la conséquence des altérations de notre système *économique* et qui sont très importants pour le bien-être sociétal. Or, notre système de comptabilité économique ne reflète pas ces changements. Pour évaluer la performance économique, que ce soit son évolution dans le temps ou les différences entre les pays, il

est nécessaire de mettre au point de meilleurs outils de mesure, au moins en ce qui concerne la portée de l'insécurité *économique*.

128. La sécurité économique doit être comprise dans un système de comptabilité nationale. Mais d'autres dimensions de la sécurité affectant le bien-être doivent également l'être, comme notre sentiment de sécurité physique.

c. Dépenses défensives

129. Les augmentations des dépenses exposées pour engager des vigiles protégeant des biens ou dans les prisons pour incarcérer les auteurs d'infractions sont incluses dans notre système de comptabilité nationale, mais la question est de savoir si cela est justifié. Ces dépenses sont conséquentes, comme nous l'avons observé précédemment avec le cas des prisons aux États-Unis. Il s'agit, dans le cas de vigiles employés par des entreprises, de dépenses intermédiaires, d'un coût de production. Les dépenses effectuées par les ménages et les pouvoirs publics soulèvent toutefois des difficultés encore plus importantes (analysées au point 2.2). Cela pose les mêmes questions fondamentales que celles qui se posaient concernant d'autres catégories de dépenses publiques : nous devrions mesurer la « production », c'est à dire notre sentiment de sécurité, au lieu de mesurer les dépenses. De plus, pour évaluer notre système économique, nous devrions mesurer la *valeur ajoutée nette* par le système économique (et peut-être social). Si les faiblesses du système socio-économique conduisent à plus d'insécurité (criminalité), notamment en raison de l'échec de l'éducation, l'augmentation des dépenses dans la police et les prisons compense alors simplement les carences du système éducatif. L'épargne sur un compte est compensée par l'augmentation des dépenses sur un autre. En revanche, si la hausse de la criminalité est le résultat d'une force exogène, non liée au système socio-économique, l'augmentation des dépenses dans les prisons conduit alors à une augmentation du bien-être *par rapport au niveau qu'il aurait dû atteindre*. Il se peut que le *progrès social* soit moins important que ce que l'on aurait espéré (en raison de changements défavorables du comportement des individus), ce que notre mesure du progrès social devrait refléter. Une augmentation de la « valeur ajoutée » de notre système économique s'est néanmoins produite, puisqu'il a combattu ces changements défavorables, ce que notre mesure de la performance économique devrait également refléter.
130. Comme nous l'avons noté précédemment, de nombreux aspects de l'évolution des dépenses dans le processus de modernisation entrent dans la catégorie des dépenses dans les services environnementaux : leur augmentation permet de compenser les coûts de l'urbanisation et leur bénéfiques sont notamment reflétés dans le système de comptabilité nationale dans des coûts de transport, moins élevés qu'ils n'auraient pu l'être. Avec la hausse de la population urbaine mondiale, qui est passée de 1,6 milliard de personnes à 3,3 milliards au cours des 30 dernières années, ces dépenses défensives urbaines sont loin d'être négligeables⁴².

42. L'étude de Nordhaus et Tobin, dont le but est d'aboutir à une meilleure mesure du bien-être sociétal, comprend des ajustements importants concernant les dépenses défensives. Ainsi, les auteurs proposent de soustraire de la consommation totale privée nombre d'éléments qui ne contribuent par de manière positive au bien-être, notamment les trajets entre le domicile et le lieu de travail.

d. Loisirs

131. Il est encore possible d'élargir notre modèle *standard* en incluant les loisirs. Ne pas inclure les loisirs dans une mesure du bien-être sociétal fausserait notre système de mesure pour encourager la fourniture de biens et de services, parti pris auquel nous pourrions être particulièrement sensibles à un moment où le monde fait face à des problèmes environnementaux liés aux niveaux élevés de production. Les théories classiques suggèrent que les sociétés pourraient bénéficier rationnellement de certains avantages résultant des progrès technologiques sous la forme d'une augmentation des loisirs, le cas contraire pouvant être le symptôme d'un dysfonctionnement de la société. Pourtant, le fait qu'une société décide de profiter de plus de loisirs alors que son niveau de vie augmente serait comptabilisé en sa défaveur par les mesures classiques du PIB et les variantes étudiées jusqu'à présent. Il est nécessaire de prendre en compte les changements dans les loisirs au fil du temps, ainsi que les différences dans les loisirs, même si, là encore, comme dans de nombreux autres domaines d'activité non marchande, il existe des problèmes de mesure et d'évaluation, qui sont passés en revue dans le premier chapitre du Rapport de la Commission.
132. Le chômage involontaire pose un problème particulier, lorsque les personnes ne peuvent pas travailler autant qu'elles le voudraient, ou qu'elles bénéficient de plus de loisirs et/ou de travail à domicile qu'elles ne le souhaiteraient. Même si nous disposions de données nous permettant de nous assurer de la fraction de temps supplémentaire consacrée aux loisirs, nous nous trouverions face au problème de son évaluation : parce qu'elle est en partie involontaire, sa valeur est inférieure au salaire (marginal). (Le problème du chômage involontaire concerne non seulement les personnes « officiellement » sans emploi, mais également celles qui travaillent involontairement à temps partiel, à défaut de trouver un emploi à temps plein.) Néanmoins, les personnes peuvent choisir d'exercer une activité non marchande (cette question est traitée dans la partie suivante), et la valeur des loisirs devrait être au moins égale à la valeur imputée (marginale) de la main-d'œuvre consacrée à une activité non marchande.

VI. Activité économique non marchande

133. Le PIB était à l'origine une mesure de l'activité marchande (au sens le plus large du terme, pouvoirs publics inclus). Mais une grande part de l'activité se déroule hors du marché et cela a également des implications importantes pour le bien-être sociétal.
134. En conséquence, l'objet principal de la deuxième série de changements que nous suggérons est de dépasser le cadre de la production marchande pour englober la production non-marchande. Comme nous l'avons noté, nous le faisons déjà dans le cas d'un logement occupé par son propriétaire. Mais la production domestique est bien plus importante. En l'occurrence, encore plus que dans les domaines examinés auparavant, nous avons rencontré des problèmes de mesure et d'évaluation : le volume d'activité réalisé et l'appréciation portée sur ces activités par rapport par exemple aux activités marchandes. Certains problèmes évoqués plus tôt réapparaissent pour ce qui concerne la mesure des améliorations de la productivité et ou celle des évolutions qualitatives. En

élargissant le champ de notre définition, nous sommes contraints de nous reposer de plus en plus sur des imputations, sur des estimations « éclairées », et notre confiance dans les nombres et partant, dans leur utilité, s'en trouve amoindrie. Se fonder sur des imputations est particulièrement problématique du fait de l'ampleur des activités non marchandes (telles que traditionnellement mesurées). Nous sommes confrontés à un dilemme : du fait de cette ampleur, ne pas en tenir compte serait ne faire aucun cas d'éléments importants de l'activité humaine.

135. Nous disposons certes de nos jours de bien plus de données pour déterminer ce que font les gens lorsqu'ils ne travaillent pas. Les études de l'utilisation du temps nous permettent d'analyser précisément les types d'activités non marchandes auxquelles s'adonnent les individus. Les problèmes pour déterminer quelles activités sont des « biens intermédiaires », lesquelles sont des formes de « loisir » et lesquelles constituent vraiment une « production » non marchande sont légion. Par exemple, le trajet en voiture pour se rendre à son travail constitue une part du coût de l'activité marchande qui n'est pas prise en compte dans les données du marché. Si les individus passent plus de temps dans les transports pour se rendre au travail, cela n'équivaut pas à une hausse de l'output final mais traduit en réalité une baisse de productivité, qui se traduira elle-même presque certainement par une réduction des loisirs (ou peut-être d'une autre activité marchande ou non marchande).
136. Nous pouvons être plus confiants pour mesurer certaines évolutions (les transferts de la production domestique vers la production marchande qui surviennent à grande échelle au sein de la société) et ce serait une erreur de ne pas prendre acte de ces évolutions. Nos estimations des améliorations du bien-être sociétal pourraient sinon s'en trouver gravement biaisées. Comme nous l'avons déjà noté, à mesure que les pays se développent, on constate souvent un transfert de la production domestique vers la production marchande. Les hausses de la production marchande peuvent de ce fait surestimer les améliorations du bien-être. De même, des politiques encourageant la production marchande par rapport à la production non marchande faussent le système économique. Ceux qui participent à la production non marchande font souvent valoir que ne pas l'inclure dans notre mesure du bien-être sociétal reviendrait à dévaluer les services importants rendus par ceux qui se livrent à ces activités. Un exemple aidera peut-être à étayer cet argument. L'évaluation des biens produits au foyer comporte une grave omission : la valeur du lait maternel. Celui-ci entre clairement dans le domaine de la production du système de comptabilité nationale, n'est pas quantitativement négligeable et a également d'importantes implications pour la politique publique et la santé maternelle et infantile.⁴³

43. Pour une bonne étude de cette question, cf. Julie Smith et Lindy Ingham "Mother's Milk and Measure of Economic Output", *Feminist Economics*, Vol. 11, n° 1, mars 2005, pp. 41-62.

VII. Bien-être sociétal

137. Les modifications que nous proposons pour la mesure traditionnelle du PIB sont des améliorations progressives. Elles nous permettent d'approcher *de plus près* ce qui importe réellement pour les citoyens, pour leur bien-être ou plus généralement pour leur qualité de la vie. Mais tout en étant des améliorations, elles excluent un bon nombre d'éléments importants, en partie parce qu'elles se concentrent sur le *présent* et en partie parce que le bien-être a un contenu bien plus large. Il comprend en effet toute une série de facteurs rendant la vie digne d'être vécue, sans se limiter à l'aspect purement matériel. Heureusement, les innovations dans la recherche en sciences sociales nous fournissent des outils nous permettant d'évaluer le sentiment de bien-être éprouvé par les individus.

VII-1 Bonheur, bien-être et qualité de la vie

138. Avant d'entamer notre examen des outils de mesure plus larges du bien-être sociétal, il convient de procéder à quelques clarifications. Dans le débat public, les notions de bonheur, de bien-être et de qualité de la vie sont pratiquement employées comme des synonymes mais certaines distinctions pourraient s'avérer utiles. Sans entrer dans un débat sémantique, il nous a semblé dès le début que bien que toutes ces notions aient une composante subjective, certaines se prêtaient peut-être mieux à des mesures. La notion de « qualité de la vie », en particulier, (décrite de façon plus exhaustive dans le Rapport de la Commission) se prête mieux à des mesures et à des évaluations comparatives. Dans l'analyse ci-dessous, nous utiliserons ce terme de manière interchangeable avec l'expression « bien-être ».

139. Le problème central peut être expliqué de la manière suivante : toutes les méthodes de mesure de la qualité de la vie fondées sur des ressources (marchandes) (ou sur la maîtrise des biens matériels par les individus) demeurent limitées à d'importants égards. Tout d'abord, beaucoup de ressources ne sont pas marchandes. Deuxièmement, de nombreux déterminants du bien-être humain ne sont pas des ressources mais des aspects des conditions de vie des individus. Enfin, les ressources sont des moyens dont la transformation en bien-être varie d'une personne à l'autre : les personnes plus enclines à apprécier les choses ou jouissant d'une meilleure aptitude à la réussite dans des domaines qu'elles valorisent peuvent être mieux loties, même si elles disposent de ressources économiques moindres.⁴⁴ Ces seuls arguments indiquent que des outils de mesure reposant uniquement sur l'accès à des ressources ou sur la maîtrise de celles-ci ne sont pas appropriés pour mesurer la qualité de la vie. Le choix d'autres paramètres pouvant servir à évaluer la qualité de la vie dépend de la perspective philosophique retenue.

140. De récents progrès dans la recherche ont abouti à des mesures nouvelles et crédibles. Ces mesures, tout en ne *remplaçant* pas les indicateurs économiques classiques, peuvent désormais passer de la recherche à la pratique statistique classique. Si certaines d'entre elles reflètent des conditions structurelles relativement peu changeantes dans le temps

44. Pour relier cette analyse à celle de la section précédente remarquons que certains individus peuvent être plus efficaces en matière de « production domestique » et d'autres en matière de production marchande.

mais variant systématiquement selon les pays, d'autres sont plus sensibles aux politiques mises en œuvres et peuvent donc être suivies pour analyser les évolutions sur des périodes de temps plus courtes. Les deux types d'indicateurs jouent un rôle important dans l'évaluation de la qualité de la vie.

VII-2 Approches conceptuelles de la mesure de la qualité de la vie

141. La Commission a retenu trois approches conceptuelles jugées utiles pour mesurer la qualité de la vie.
142. La première approche, développée en liaison étroite avec les recherches en psychologie, est basée sur la notion de *bien-être subjectif*. Une longue tradition philosophique considère que ce sont les individus eux-mêmes qui sont les meilleurs juges de leur propre situation. (Cette approche est étroitement liée à la tradition utilitariste, mais a une résonance plus large compte tenu de la forte présomption répandue dans de nombreux courants de la culture ancienne et moderne que le but universel de l'existence humaine est de donner à chacun la possibilité d'être « heureux » et « satisfait » dans la vie.)
143. La deuxième approche est ancrée dans la notion de *capacités*. Selon cette approche, la vie d'une personne est considérée comme une combinaison de divers « états et actions » (fonctionnements), et de la liberté de cette personne de faire un choix parmi ces fonctionnements (capacités). Certaines de ces capacités sont parfois tout à fait élémentaires, comme le fait d'avoir une alimentation suffisante et d'échapper à une mort prématurée, tandis que d'autres peuvent être plus complexes, par exemple avoir un niveau d'éducation suffisant pour s'impliquer activement dans la vie politique. « Contrairement aux axes de réflexion fondés sur l'utilité, dans l'approche par les capacités, l'avantage individuel est estimé en fonction de la capacité d'une personne à faire des choses qu'elle a des raisons d'apprécier. L'avantage d'une personne en termes de possibilités est jugé inférieur à celui d'une autre si elle a une moindre capacité (des possibilités moins réelles) de réaliser ce qu'elle a des raisons d'apprécier »⁴⁵ C'est pourquoi l'approche par les capacités est centrée sur la liberté.
144. La troisième approche, élaborée dans le cadre de la tradition de l'économie du bien-être, réside dans le choix d'une pondération des différents aspects non monétaires de la qualité de la vie (outre les biens et les services qui sont échangés sur les marchés) qui respecte les préférences des personnes. L'économie du bien-être s'est toujours appuyée sur la notion de « propension à payer » pour étendre la portée des mesures monétaires aux aspects non marchands de la vie. Mais les évaluations fondées sur la propension totale à payer peuvent refléter de façon disproportionnée les préférences des catégories les plus aisées de la société. La « méthode des allocations équitables »⁴⁶ tente de remédier à cette lacune de l'économie classique du bien-être en se référant explicitement à des critères d'équité. Nous emploierons cette terminologie dans la suite de ce texte.

45. Amartya Sen, *The Idea of Justice*, *op.cit.*

46. Cf. Kolm S.C. 1972, *Justice et équité*, Paris: Ed. du CNRS. Traduit sous le titre *Justice and Equity*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000. Cf. également l'étude sur la théorie des allocations équitables de Thomson W., H. Varian 1985, "Theories of justice based on symmetry", in Hurwicz, Schmeidler, Sonnenschein (eds): *Social Goals and Social Organizations* (pp. 261-289). Cambridge, RU: Cambridge University Press.

145. En dépit de différences évidentes, ces approches ont aussi un certain nombre de points communs. Elles mettent toutes l'accent, pour la qualité de la vie, sur un certain nombre d'éléments dépassant le cadre de la maîtrise des ressources. Pour mesurer ces éléments du bien-être, ou de la qualité de la vie, on doit recourir à des types de données (telles que les réponses à des questionnaires ou l'observation des états personnels non liés au marché) qui ne sont pas pris en compte dans les transactions sur les marchés.

VII-3 – Mesures subjectives de la qualité de la vie

146. Ces dernières années, de nombreuses recherches se sont penchées sur les éléments auxquels les personnes accordent de l'importance et sur la manière dont elles agissent dans leur vie. Une part importante de ces recherches a été menée par des psychologues et des économistes à partir de données subjectives concernant le bien-être que les personnes disent ressentir ou ressentent.
147. Les mesures subjectives ont toujours fait partie de la boîte à outils traditionnelle des économistes et statisticiens étant donné que de nombreux aspects de nos économies et sociétés (par exemple le chômage) sont mesurés à l'aide des réponses fournies à une série type de questions. (Ne pas travailler est une statistique objective ; mais pour être au chômage, il faut « ne pas travailler, mais rechercher un emploi » ; rechercher un emploi est un énoncé généralement subjectif, qui ne se fonde pas simplement sur des actes concrets tels que remplir un formulaire de candidature). La spécificité des mesures subjectives de la qualité de la vie évoquées ici réside dans le fait qu'il n'existe aucun équivalent objectif manifeste à ce que les personnes déclarent sur leur situation : il est possible de comparer l'inflation « perçue » et l'inflation « réelle » par exemple, mais seuls les répondants peuvent donner des informations sur leurs états subjectifs et leurs valeurs. Malgré cela, une littérature abondante sur ces mesures subjectives parvient à la conclusion que les résultats de ces études sont reproductibles et qu'ils aident à prévoir les comportements.
148. Les approches subjectives établissent une distinction entre les *dimensions* de la qualité de la vie (à savoir les expériences subjectives des individus et leurs évaluations) et les *facteurs* objectifs qui les déterminent. Elles se concentrent sur les dimensions subjectives de la qualité de la vie, ce qui recouvre divers aspects. Les différences les plus importantes portent sur : a) les évaluations que chacun fait de sa vie dans son ensemble ou dans les divers domaines qui la composent, notamment la famille, le travail et la situation financière ; b) le ressenti réel, tel que souffrance, inquiétude et colère, ou plaisir, fierté et respect. À l'intérieur de cette deuxième catégorie large de sentiments, la recherche sur le bien-être subjectif distingue les affects positifs et négatifs, les deux pouvant caractériser l'expérience de chacun.
149. Pour obtenir une appréciation satisfaisante de la vie des individus, tous ces aspects du bien-être subjectif (évaluations cognitives, affects positifs et négatifs) devraient être mesurés isolément. Les mesures subjectives portant sur l'évaluation de la vie et les affects fournissent des mesures de la qualité de la vie susceptibles d'être suivies dans le temps ; certaines de ces mesures peuvent également faire l'objet d'une comparaison fiable entre pays. L'intérêt de ces mesures est de fournir des informations qui vont au-delà de celles que fournit le revenu. Par exemple, dans la plupart des pays développés,

les jeunes et les personnes âgées se disent plus satisfaits de leur vie que les personnes issues de classes d'âge actif, ce qui contraste fortement avec les niveaux de revenus de ces mêmes groupes.

150. Les diverses mesures subjectives du bien-être des individus concourent sur un point : le chômage a des effets très néfastes sur la qualité de vie. Les personnes qui se retrouvent au chômage^{cc} se déclarent moins satisfaites de leur vie, même si l'on élimine l'effet de la baisse de revenu. Ces effets néfastes persistent dans le temps. Les chômeurs se déclarent également plus souvent sujets à divers affects négatifs (tristesse, stress et souffrance) et moins souvent à des affects positifs (joie). On peut également supputer que les effets néfastes du chômage sont aussi ressentis par ceux qui ne sont pas chômeurs eux-mêmes, notamment dans les sociétés où prévaut un chômage élevé. Ces mesures subjectives indiquent que les coûts du chômage dépassent la perte de revenu subie par ceux qui perdent leur emploi, reflétant l'existence d'effets non pécuniaires chez les chômeurs et des peurs et des anxiétés dues au chômage dans le reste de la société.
151. Ces progrès importants dans la mesure du bien-être subjectif sont en grande partie le fruit des initiatives de chercheurs isolés et d'entreprises réalisant les enquêtes. Mais ces données demeurent limitées quant aux conclusions statistiques qu'elles permettent de dégager. Les systèmes statistiques nationaux devraient capitaliser sur ces efforts et intégrer dans leurs enquêtes standard des questions sur les divers aspects du bien-être subjectif.

VII-4 – Caractéristiques objectives déterminant la qualité de la vie

152. L'approche par les capacités, tout comme celle axée sur l'allocation équitable, met l'accent sur les conditions objectives des personnes et sur les possibilités qui s'offrent à elles. Ces deux approches conceptuelles considèrent le développement des opportunités des individus dans ces domaines comme intrinsèquement important pour leur vie. Les recherches futures devraient aider à clarifier le rôle joué par ces aspects objectifs pour le bien-être subjectif et pourraient contribuer à la tâche cruciale consistant à évaluer les pondérations relatives à associer aux divers facteurs.
153. L'éventail des caractéristiques objectives à prendre en compte dans toute évaluation de la qualité de la vie dépendra de l'objectif de l'exercice. En général, toutes ces mesures soulignent que la façon dont sont organisées les sociétés a un impact sur la qualité de la vie des personnes et que cette influence n'est pas entièrement prise en compte par les mesures traditionnelles des ressources économiques associées.

a. Santé

154. *La santé* est un élément essentiel déterminant à la fois la durée et la qualité de la vie. Pour l'évaluer, il est nécessaire de disposer de mesures satisfaisantes de la mortalité et de la morbidité. Or les déficits de données demeurent importants dans ces domaines. Les statistiques concernant la mortalité en fonction de l'âge et du sexe renseignent sur le risque de mortalité auquel sont confrontées les personnes et sont utilisées pour calculer l'espérance de vie. Ces indicateurs sont aujourd'hui disponibles dans tous les pays

développés, mais demeurent limités dans de nombreux pays en développement, notamment pour les adultes, ce qui empêche de suivre les avancées dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies.

155. Les progrès sont beaucoup plus limités pour les statistiques sur la morbidité, situation qui a engendré des désaccords persistants sur la question de savoir si la baisse de la mortalité s'accompagne du déclin parallèle de la morbidité. Les mesures de la morbidité disponibles sont basées sur de nombreuses sources : courbes de la taille et du poids des personnes ; diagnostics des professionnels de la santé ; registres consignant les maladies spécifiques ; déclarations personnelles tirées des recensements et des enquêtes. La diversité des mesures et des données de base est inévitable compte tenu du nombre important de manifestations d'une mauvaise santé mais elle constitue un sérieux obstacle aux comparaisons entre pays et au suivi de l'évolution de l'état de santé des personnes dans le temps. Les mesures sont encore plus rares dès lors que l'on passe des troubles physiques aux troubles mentaux, en dépit des éléments indiquant que ces derniers touchent (du moins dans leurs formes bénignes) une grande partie de la population, que la plupart de ces troubles ne sont pas soignés et qu'on les rencontre de plus en plus fréquemment dans certains pays.
156. Les divers aspects de la santé des personnes ont donné lieu à plusieurs tentatives de définition d'une mesure synthétique combinant à la fois la mortalité et la morbidité. Il existe plusieurs indices combinés sur la santé des personnes mais aucun ne fait actuellement l'unanimité.
157. Il existe de grandes différences dans les résultats en matière de santé ainsi que dans l'accès aux facteurs (y compris les ressources) qui influent sur ces résultats. Les statistiques nationales qui se contentent de décrire des résultats moyens fournissent en conséquence une description inadéquate de l'état sanitaire d'un pays et constituent une base incomplète pour établir des comparaisons dans le temps et entre pays, ou pour évaluer l'ampleur du progrès social ou de la performance économique, même dans cette dimension restreinte.

b. Education

158. Les études économiques ont depuis longtemps souligné l'importance de l'éducation dans l'apport des qualifications et compétences soutenant la production économique. Mais l'éducation (comme la santé) importe pour la qualité de la vie, indépendamment de ses effets sur les revenus ou sur la productivité de chacun. L'éducation est étroitement liée à l'évaluation que les individus font de leur vie, même en faisant abstraction de leur revenu plus élevé. En outre, les personnes ayant un niveau d'éducation élevé bénéficient généralement d'un meilleur état de santé, souffrent moins du chômage, nouent plus de relations sociales et sont plus engagées dans la vie civique et politique. Le consensus qui se dégage est que l'éducation apporte une série de retours (monétaires et non monétaires) bénéficiant à la fois à celui qui investit dans l'éducation et à la communauté dans laquelle il vit. La mesure de l'étendue de ces bénéfices plus larges de l'éducation constitue une priorité de recherche importante.
159. Les indicateurs d'éducation existants couvrent de nombreux domaines. Certains concernent les intrants (scolarisation, dépenses liées à l'éducation, ressources des établissements scolaires), d'autres concernent les capacités et les résultats (taux

d'obtention de diplôme, nombre d'années de scolarisation, tests standard servant à mesurer le niveau atteint en termes de lecture, d'écriture et de calcul ou d'autres capacités cognitives). La pertinence de ces indicateurs dépend du stade de développement de chaque pays ainsi que de l'objectif poursuivi par l'exercice d'évaluation. Les indicateurs disponibles font ressortir d'importantes différences d'un pays à l'autre, certains indicateurs révélant parfois des contrastes dans les situations. À l'échelle d'un pays, les mesures de l'inégalité des résultats en matière d'éducation sont particulièrement importantes chez les jeunes qui se situent en bas de l'échelle des résultats et risquent, à l'âge adulte, de se retrouver en situation de pauvreté et d'être exclus des emplois bien rémunérés et gratifiants. L'éducation étant une variable explicative importante pour de nombreux aspects de la vie, toutes les enquêtes sociales devraient systématiquement inclure des questions relatives aux expériences d'apprentissage du répondant et de ses parents, ainsi que des informations sur d'autres caractéristiques permettant une meilleure évaluation du rôle de l'éducation dans la définition de sa qualité de vie.

c. Budget-temps

160. La manière dont les gens passent leur temps ainsi que la nature de leurs activités personnelles ont une importance pour la qualité de la vie, quel que soit le revenu que procurent ces activités. Elles influent sur le bien-être subjectif des individus. Ont été retenus ici le travail rémunéré, les déplacements domicile-travail, le travail non rémunéré et le temps consacré aux loisirs. Le logement, bien que ne représentant pas une activité en soi, est également examiné parce qu'il constitue le cadre de nombre d'activités personnelles et en raison de son importance pour la qualité de la vie.
161. Le travail rémunéré a son importance pour la qualité de la vie, non seulement parce qu'il génère des revenus permettant d'acquérir d'autres biens matériels mais aussi parce qu'il confère une identité aux individus et donne des occasions de nouer des relations sociales. Tous les emplois ne présentent pas le même intérêt à cet égard et cela souligne la nécessité de collecter des informations plus systématique sur la qualité du travail rémunéré comme le font un certain nombre d'organisations internationales dans le cadre de leurs études en cours sur le « travail décent ». Certaines enquêtes nationales fournissent des informations sur de nombreux aspects de la différence entre travail et travail décent, tels que l'emploi précaire, le fossé entre les genres en matière d'emploi et de salaire, la discrimination sur le lieu de travail, etc. Leur utilité pratique est toutefois limitée en raison de la taille réduite des échantillons et des différences entre les pays en ce qui concerne la conception des enquêtes.
162. Le temps de trajet domicile-travail est également un élément essentiel de la qualité du travail et, pour l'étudier de manière suivie, il faut s'informer sur le nombre d'heures passées en trajets aller et retour, ainsi que sur l'accessibilité, la qualité et le coût des réseaux de transports en commun.
163. Le travail domestique non rémunéré, tel que les courses et la garde des enfants et d'autres membres du foyer, est important du point de vue de l'évaluation du volume total de services domestiques produits et de la répartition des tâches ménagères entre hommes et femmes. Comme nous l'avons noté plus haut, les progrès de la technologie peuvent affecter non seulement la productivité du travail domestique mais aussi la

qualité de l'expérience de travail. Certaines activités comme la cuisine, selon la manière dont elles sont effectuées et les conditions dans lesquelles elles se déroulent, peuvent contribuer de façon négative ou positive au sentiment de bien-être.

164. Les recherches mettent depuis longtemps l'accent sur l'importance du temps de loisirs pour la qualité de la vie. Ces travaux montrent qu'il importe d'élaborer des indicateurs quantitatifs (nombre d'heures) et qualitatifs.
165. Enfin, malgré l'importance du logement pour un grand nombre de retombées sociales (comme l'éducation des enfants), il n'existe actuellement aucune batterie d'indicateurs fondamentaux permettant des comparaisons internationales dans ce domaine : pour remédier à cette situation, il conviendrait d'être mieux informés sur le nombre de sans-abris ou de personnes vivant dans des centres d'hébergement d'urgence, ainsi que sur la qualité du logement (par exemple en termes de surpopulation et de services locaux disponibles).
166. Dans de nombreux cas, il existe déjà des indicateurs appropriés dans ces différents domaines et l'enjeu est d'améliorer les réalisations du passé et de systématiser la collecte et l'analyse de données de manière à pouvoir effectuer des comparaisons significatives entre pays et dans la durée. Cependant, dans d'autres domaines, les mesures existantes demeurent gravement insuffisantes et il est nécessaire d'investir dans de nouvelles capacités statistiques pour pouvoir progresser. Un exemple typique, couvrant toutes les activités décrites plus haut, est la mesure de la manière dont les gens passent leur temps et leur ressenti subjectif sur ces diverses activités. Le temps est l'unité de mesure normale pour comparer les activités personnelles et une priorité devrait être d'élaborer des instruments de mesure reposant sur des définitions précises et basés sur des enquêtes conçues de façon cohérente, représentatives des tendances sur une année pleine et effectuées avec suffisamment de régularité (toutes conditions qui ne sont pas souvent remplies). Ces enquêtes devraient fournir des informations sur la quantité du temps passé à diverses activités et sur la satisfaction procurée.

VII-5 Participation politique et gouvernance

167. La participation à la vie politique fait partie intégrante de la qualité de vie. Intrinsèquement, la possibilité de participer en qualité de citoyens à part entière, d'avoir un rôle dans l'élaboration des politiques, de s'opposer sans crainte et de s'exprimer contre ce que l'on juge mauvais constituent des libertés essentielles et des capacités fondamentales.
168. Les possibilités d'expression et le degré de réactivité du système politique dépendent des caractéristiques institutionnelles de chaque pays, telles que l'existence d'une démocratie qui fonctionne, du suffrage universel, de médias libres et de formes d'organisation de la société civile. Elles dépendent aussi de certains aspects cruciaux de la gouvernance, tels que les garanties législatives et l'Etat de droit. Les garanties législatives nécessitent une mise en œuvre effective, ce qui dépend de la manière dont fonctionnent les diverses institutions (la police, le pouvoir judiciaire et certains services administratifs), et de la mesure dans laquelle elles sont à l'abri de la corruption, d'ingérences politiques et de préjugés sociaux, et peuvent être tenues de rendre compte de leurs décisions.

169. Les comparaisons fondées sur les indicateurs existants de représentation politique, de garanties législatives et d'Etat de droit font apparaître de grandes disparités entre les pays, en particulier entre ceux qui ont une longue tradition de fonctionnement démocratique et ceux qui sont passés plus récemment d'un régime autoritaire à un régime démocratique et qui n'ont pas encore instauré la gamme complète des libertés et des droits. Pourtant, même dans les pays développés, le manque de confiance dans les institutions publiques et le déclin de la participation politique témoignent d'un écart grandissant entre la manière dont les citoyens et les élites politiques perçoivent respectivement le fonctionnement des institutions démocratiques.
170. Des indicateurs de participation politique et de gouvernance démocratique devraient permettre d'évaluer le fonctionnement de la démocratie multipartite et du suffrage universel, le degré de décentralisation des décisions publiques et le sentiment de participation aux décisions prises, l'existence de médias libres et de diverses libertés (par exemple le droit de constituer des organisations civiles, des syndicats et des associations professionnelles et d'y adhérer ou de participer à des activités civiques et sociales). Des indicateurs pertinents devraient couvrir les droits consacrés dans les constitutions, les lois et les protocoles internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ainsi que le fonctionnement du système judiciaire. Les indicateurs portant sur nombre de ces aspects sont normalement compilés par des organismes extérieurs aux systèmes statistiques nationaux et sont fondés essentiellement sur l'opinion d'experts. Il faut que ces indicateurs soient complétés, et dans certains cas remplacés, par des enquêtes systématiques sur la manière dont les citoyens perçoivent le fonctionnement des institutions politiques, juridiques et exécutives, les difficultés qu'ils ont à y accéder et la confiance qu'ils placent en elles. Ce type d'enquête doit également saisir les inégalités entre les différents groupes socio-économiques en ce qui concerne l'accès à ces institutions.

VII-6 Liens sociaux

171. Les liens sociaux améliorent la qualité de la vie de diverses façons. Les effets sont à la fois directs et indirects. Les gens qui bénéficient de liens sociaux nombreux évaluent positivement leur vie, car parmi les activités personnelles les plus agréables, nombreuses sont celles qui impliquent des relations sociales. Les avantages des liens sociaux s'étendent à la santé et à la probabilité de trouver un emploi, ainsi qu'à certaines caractéristiques du cadre de vie (par exemple le taux de criminalité et la qualité des écoles de quartier). Ces liens sociaux sont parfois dénommés « capital social » afin de mettre l'accent sur les bénéfices (directs et indirects) qu'ils procurent.
172. Les moteurs du changement dans les relations sociales ne sont pas toujours bien compris et devraient constituer un domaine de recherche important. Les évolutions au sein des marchés de même que dans certaines politiques des pouvoirs publics ont peut-être affaibli les liens entre les individus et leur communauté. Il est clair que l'affaiblissement de ces liens peut avoir des incidences négatives sur la vie des gens, même si certaines des fonctions « économiques » associées à ces liens sociaux sont assurées par des dispositifs de rechange au niveau du marché ou des pouvoirs publics, et même si ces dispositifs accroissent le niveau de l'activité économique (mesurée) (comme lorsque la surveillance informelle effectuée par les voisins est assurée par des

vigiles salariés, ou lorsque l'« assurance » familiale est remplacée par l'assurance du marché).

173. Les études portant sur les liens sociaux se sont traditionnellement fondées sur des critères approximatifs, tels que le nombre d'associations dont l'individu est membre, ou la fréquence d'activités supposées résulter de liens sociaux (par exemple comportement altruiste et participation électorale). Cependant, il est aujourd'hui admis que ce ne sont pas là de bons critères pour mesurer les liens sociaux, et que, pour en avoir une évaluation fiable, il convient d'enquêter sur les comportements et les activités des individus. Ces dernières années, plusieurs instituts de statistiques (au Royaume-Uni, en Australie, au Canada, en Irlande, aux Pays-Bas et plus récemment aux États-Unis) ont lancé des enquêtes pour évaluer différentes formes de liens sociaux, tels que l'engagement civique et politique, l'adhésion à certaines organisations et le travail bénévole qui y est effectué, les rapports avec les voisins et les membres de la famille, etc. Des enquêtes similaires devraient être réalisées ailleurs, sur la base de questions et de protocoles permettant des comparaisons valables entre les pays et sur la durée. Il importe également de mieux évaluer d'autres dimensions des liens sociaux (telles que la confiance en autrui, l'isolement social, l'existence de soutiens non institutionnels en cas de besoin, l'implication au travail et dans des activités religieuses, l'amitié sans considération de race, de religion ou de classe sociale) en s'appuyant sur l'expérience accumulée par certains pays dans ces domaines.

VII-7 Conditions environnementales

174. Les conditions environnementales sont importantes non seulement pour la soutenabilité, mais également en raison de leur impact immédiat sur la qualité de la vie. Premièrement, elles agissent sur la santé humaine, à la fois directement (par la pollution de l'air et de l'eau, les substances dangereuses et le bruit) et indirectement (par le changement climatique, les transformations des cycles du carbone et de l'eau, la perte de biodiversité et les catastrophes naturelles qui nuisent aux écosystèmes). Deuxièmement, les gens bénéficient de services environnementaux, tels que l'accès à l'eau propre et à des aires de loisirs, et leurs droits dans ce domaine (notamment droits d'accès à l'information environnementale) sont de plus en plus largement reconnus. Troisièmement, les gens valorisent les aménités ou les désagréments environnementaux, et ces évaluations influent sur leurs choix (par exemple de leur lieu d'habitation).
175. Mesurer les effets des conditions environnementales sur la vie des individus est, cependant, une tâche complexe. Ces effets se manifestent sur des laps de temps différents, et leur impact varie en fonction des caractéristiques de chacun (par exemple l'endroit où il vit et où il travaille ou encore son métabolisme).
176. De grands progrès ont été faits ces vingt dernières années dans l'évaluation des conditions environnementales. Toutefois, en termes de qualité de la vie, les indicateurs existants restent limités à bien des égards : par exemple, les indicateurs d'émissions se réfèrent principalement aux quantités globales de divers polluants, plutôt qu'à la part de population exposée à des doses dangereuses. Les indicateurs existants doivent donc être complétés, notamment par le suivi régulier du nombre de décès prématurés dus à

l'exposition à la pollution de l'air, du nombre de gens privés d'accès aux services liés à l'eau et à la nature, ou qui sont exposés à des niveaux dangereux de bruit et de pollution, etc. De plus, des travaux supplémentaires sont nécessaires pour relier les évolutions des indicateurs environnementaux aux évolutions du bien-être.

VII-8 Insécurité personnelle

177. Pour évaluer l'insécurité personnelle, il faut identifier les facteurs externes qui mettent en danger l'intégrité physique d'une personne : la criminalité, les accidents et les catastrophes naturelles figurent parmi les plus évidents. Si ces éléments ne sont à l'origine que d'une minorité de l'ensemble des décès et qu'ils sont pris en compte dans les statistiques générales de mortalité, des mesures spécifiques de leur fréquence se justifient car leur effet sur la vie émotionnelle des personnes est très différent de celui des décès liés à l'état de santé. L'importance de ces sources d'insécurité pour le bien-être subjectif des individus se reflète dans leurs efforts pour éviter l'insécurité physique et dans l'impact considérable du deuil sur leur bien-être subjectif.
178. Les manifestations d'insécurité personnelle affectent la qualité de la vie d'un grand nombre de personnes, un nombre plus important encore déclarant redouter d'être victime d'une agression physique. Il est remarquable de constater que la peur subjective de la criminalité est très peu liée à l'expérience de la victimisation : les pays où le nombre de personnes déclarant craindre la criminalité est le plus élevé ne recensent pas le nombre de victimes le plus élevé et au sein des pays, les populations les plus âgées et les plus riches se sentent moins en sécurité que les populations plus jeunes et moins riches, même si elles sont moins susceptibles d'être victimes d'une agression.
179. Ces données montrent qu'il est important de mettre au point des mesures plus régulières et plus fiables de la sécurité des personnes pour orienter le débat public. Les enquêtes sur la victimisation sont un outil essentiel. Il convient cependant de faire appel à d'autres outils pour évaluer l'importance d'autres menaces contre la sécurité des personnes, comme la violence domestique et la violence dans les pays ravagés par les conflits et les guerres⁴⁷.

VII-9 Insécurité économique

180. L'incertitude concernant les conditions matérielles futures reflète l'existence d'un certain nombre de risques, comme le chômage, la maladie ou la vieillesse. La matérialisation de ces risques a des conséquences négatives évidentes sur la qualité de la vie de l'intéressé.
181. La perte d'un emploi peut conduire à l'insécurité économique en cas de chômage récurrent ou persistant, si le taux de remplacement est faible, et si les salariés doivent accepter des réductions importantes en termes de rémunération et/ou de temps de travail pour accéder à un nouvel emploi. Les conséquences de l'insécurité de l'emploi sont à la

47. C'est un exemple où la collecte de données objectives pourrait en réalité affecter les perceptions individuelles et par conséquent le sentiment de bien-être.

fois immédiates (étant donné que le revenu de remplacement est généralement moins élevé que les gains tirés de l'emploi précédent) et à long terme (en raison des pertes potentielles de rémunération lorsque la personne trouve effectivement un autre emploi). Si des indicateurs de ces conséquences sont disponibles pour certains pays, les comparaisons entre les pays sont difficiles, ce qui nécessite un effort particulier sur ces points. La crainte de perdre son emploi peut avoir des effets négatifs sur la qualité de la vie de chaque salarié (par exemple, maladies physiques ou mentales, tensions dans la vie familiale), ainsi que sur les entreprises (par exemple, effets néfastes sur la motivation et la productivité des salariés, moindre identification aux objectifs de l'entreprise) et sur la société dans son ensemble.

182. La maladie peut être une cause directe d'insécurité économique, par son coût médical, et indirecte, par la perte de revenu due à l'incapacité de travail. La part des personnes ne disposant pas d'une assurance maladie constitue un indicateur d'insécurité économique liée à la santé. Toutefois, l'assurance maladie peut couvrir diverses contingences et même les personnes assurées peuvent encourir des frais médicaux élevés en cas de maladie.
183. La vieillesse n'est pas, en soi, un facteur de risque, mais elle peut être à l'origine d'une insécurité économique du fait de l'incertitude concernant les besoins et les ressources futurs, après la sortie du marché du travail. Deux types de risque sont particulièrement importants. Le premier est le risque de ressources inadaptées pendant la retraite en raison de l'insuffisance des prestations futures. Même lorsqu'aucun risque n'est lié aux montants des retraites, il peut exister une incertitude quant à l'adéquation des prestations si elles ne sont pas indexées sur l'inflation. Et même lorsqu'elles le sont, si le bien-être est influencé par des revenus *relatifs*, lorsque ceux des salariés sont en rapide augmentation, les personnes âgées peuvent ressentir un risque de privation relative. Le second type de risque est la volatilité des retraites : si tous les systèmes d'assurance-retraite s'exposent à *certain*s risques, le rôle de plus en plus important du secteur privé dans le financement des pensions de vieillesse et le transfert consécutif des risques des pouvoirs publics et des entreprises vers les individus a entraîné une volatilité accrue des pensions.
184. Idéalement, la mesure de l'insécurité économique devrait, pour être exhaustive, intégrer à la fois la fréquence de chaque risque et ses conséquences, et certaines tentatives en ce sens ont été effectuées. Une difficulté supplémentaire réside dans l'agrégation des différents risques qui fondent l'insécurité économique, étant donné que les indicateurs qui décrivent ces risques sont dépourvus d'une unité de mesure commune permettant d'évaluer leur gravité.

VII-10 De l'interdépendance des diverses dimensions de la qualité de la vie

185. La plupart des difficultés évoquées précédemment concernant les mesures sont spécifiques à chaque aspect de la qualité de la vie et la Commission s'est contentée de faire allusion à une partie du travail requis, en laissant aux activités futures dans chaque domaine le soin de détailler un plan d'action concret. En revanche, certaines difficultés sont transversales et il est peu probable qu'elles puissent être traitées par des initiatives

prises de manière séparée dans chaque domaine. Trois d'entre elles requièrent une attention particulière.

a. Évaluer les liens entre les différentes dimensions de la qualité de la vie

186. Le premier enjeu transversal consiste à mieux évaluer la *relation* entre les différentes dimensions de la qualité de la vie. Certaines des questions concrètes les plus importantes pour la qualité de la vie ont trait à la manière dont les évolutions dans un domaine (par exemple, l'éducation) affectent les évolutions dans d'autres domaines (par exemple, l'état de santé, la participation politique et les liens sociaux) et dont les évolutions dans tous les domaines sont liées à celles des revenus. En effet, le fait de ne pas prendre en compte les effets cumulés de multiples désavantages conduira à une évaluation inexacte de l'ampleur de certains problèmes sociaux, ce qui aboutira éventuellement à des mesures sous-optimales : ainsi, si la dégradation de la qualité de la vie due à la fois à la pauvreté et à la maladie dépasse largement la somme de ces deux effets séparés, les pouvoirs publics pourraient être amenés à cibler plus spécifiquement leurs interventions sur les populations qui cumulent ces désavantages.
187. Il est difficile d'évaluer les liens entre les différentes dimensions de la qualité de la vie, étant donné que les systèmes statistiques restent très fragmentés entre disciplines. Mais il est possible de réaliser des progrès en développant les informations sur la « distribution commune » des aspects les plus remarquables de la qualité de la vie (tels que l'état de santé, l'éducation, la représentation politique, etc.) parmi les habitants d'un pays. Des mesures concrètes en ce sens pourraient être prises en incluant dans toutes les enquêtes quelques questions types permettant de classer les personnes interrogées sur la base d'un ensemble limité de caractéristiques décrivant leur situation dans un large éventail de domaines.

b. Inégalités en matière de qualité de la vie

188. Le deuxième enjeu transversal consiste à élaborer des indicateurs de la qualité de la vie fournissant des informations sur les *inégalités* entre les situations individuelles en fonction des différentes dimensions de la vie, et non pas simplement sur les situations *moyennes* dans chaque pays. En les combinant aux études sur les liens entre « situations », nous pouvons obtenir de meilleures évaluations sur l'ampleur des inégalités en matière de qualité de la vie.
189. Si des méthodologies et des sources de données établies peuvent permettre de mesurer de manière assez fiable les inégalités dans la répartition des ressources économiques, la situation est bien moins satisfaisante en ce qui concerne les aspects non monétaires de la qualité de la vie.
190. Toutefois, les difficultés dépassent le simple fait d'établir des mesures adaptées. Il existe de nombreuses formes d'inégalités et chacune d'entre elles est significative en soi : cela montre qu'il faut se garder de présumer que l'une d'elles (par exemple le revenu) sera toujours plus importante que toutes les autres. Dans le même temps, en raison des liens existant entre les dimensions, divers types d'inégalités peuvent se renforcer mutuellement. Les disparités entre les genres par exemple, alors qu'elles sont fréquentes dans la plupart des pays et des groupes sociaux, sont généralement bien plus importantes dans les ménages ayant un statut socio-économique peu élevé : l'effet

combiné de l'inégalité fondée sur le genre et le statut socio-économique est souvent d'exclure les jeunes femmes des ménages pauvres de l'enseignement scolaire ou de l'obtention d'un emploi gratifiant, les privant de toute possibilité d'expression personnelle et de participation politique et les exposant à des risques mettant leur santé en péril.

191. Les recherches intéressantes abondent en ce qui concerne l'inégalité et la privation dans des dimensions autres que les ressources matérielles et on a beaucoup écrit sur le rôle des indicateurs composites. Par exemple, Mackenbach (2006) fait observer que les différences entre groupes sont particulièrement importantes dans le cas de la santé. Dans tous les pays du monde, les gens qui ont un niveau d'instruction plus faible, des revenus plus bas et sont issus de catégories professionnelles moins élevées meurent souvent plus jeunes et enregistrent au cours de leur existence plus brève une prévalence plus forte de divers problèmes de santé. En Europe, les taux de mortalité des hommes moins éduqués sont supérieurs de 50 % en moyenne à ceux des hommes mieux éduqués, cet écart étant de 30 % chez les femmes⁴⁸. En 2006, une étude de l'OCDE sur l'éducation a mis en lumière l'ampleur des différences en la matière : en France, les notes d'examen (en sciences) des élèves âgés de 15 ans se situant dans le quart supérieur de l'échelle des résultats étaient supérieures d'environ 146 points par rapport au quart inférieur, différence équivalant à près de 4 ans de scolarité⁴⁹. En ce qui concerne les indicateurs composites, des enquêtes détaillées sur les nombreuses initiatives dans ce domaine ont été réalisées par Afsa *et al.* (2008) et Gadrey et Jany-Catrice (2007).⁵⁰
192. Sur la base de ces travaux, il est essentiel que ces inégalités soient évaluées de manière approfondie en étudiant les différences de qualité de la vie entre les personnes, les groupes sociaux et les générations. Par ailleurs, comme les individus peuvent être classés en fonction de différents critères, chacun ayant une pertinence pour la qualité de la vie, les inégalités doivent être mesurées et expliquées pour des groupes variés. Des études appropriées doivent être réalisées afin d'évaluer les complémentarités entre les différents types d'inégalités et d'identifier leurs causes sous-jacentes.

c. Agrégation entre les diverses dimensions de la qualité de la vie

193. Le troisième enjeu concernant la recherche sur la qualité de la vie consiste à *agréger* des données très diverses avec parcimonie. La recherche d'une mesure unique de la qualité de la vie est souvent perçue comme le défi le plus important dans ce domaine. Si l'attention portée à ce point n'est pas totalement justifiée (des problèmes importants subsistent dans la construction de chacun des indices et le contenu informatif de tout indice agrégé reflétera toujours la qualité des chiffres utilisés pour le construire), des raisons importantes justifient une tentative de construire des outils de mesure agrégés.
194. Traditionnellement, la réponse la plus commune à cette exigence de *parcimonie* a été d'agréger un certain nombre d'indicateurs (dûment sélectionnés et étalonnés) de la

48. Mackenbach, J. P., "Health Inequalities: Europe in Profile", Présidence britannique de l'UE, février 2006.

49. OCDE, "Programme d'évaluation internationale des étudiants" (2006).

50. Afsa, C., Blanchet, D., Marcus, V., Mira d'Ercole, M., Pionnier, P.A., Ranuzzi, G., Rioux, L. et Schreyer, P. (2008), "Survey of existing approaches to measuring socio-economic progress", document de travail pour la première réunion de la CMPEPS, Paris, avril 2008. Gadrey, J. et Jany-Catrice, F. (2007), "Les nouveaux indicateurs de richesse", 2ème édition, Repères-La Découverte, Paris.

performance moyenne dans différents domaines à l'échelle nationale. Le meilleur exemple de cette approche est l'*indice de développement humain*. Cette mesure joue un rôle important en matière d'information et de communication, conduisant à des classements par pays qui diffèrent de manière significative de ceux basés sur le PIB par habitant, notamment pour certains pays en développement. Toutefois, tous les choix des coefficients de pondération utilisés pour construire cet indice (et d'autres indices similaires) sont sujets à controverse : ils sont arbitraires ou reflètent des jugements de valeur sur lesquels il n'existe aucun consensus. Plus fondamentalement, nombre de ces indices (y compris l'IDH) ne tiennent aucun compte de la répartition des situations individuelles au sein de chaque pays et des liens entre ces situations. Par suite, l'indice combiné à l'échelle des pays ne changera pas si la performance moyenne dans chaque domaine reste inchangée alors que la corrélation des situations individuelles entre divers domaines s'affaiblit.

195. Plusieurs mesures agrégées de la qualité de la vie sont possibles, reflétant les différentes approches conceptuelles étudiées. Certaines de ces mesures sont déjà utilisées (par exemple, les niveaux moyens de satisfaction de la vie⁵¹ pour un pays dans son ensemble). D'autres mesures pourraient être mises en œuvre si les autorités statistiques nationales faisaient les investissements requis pour collecter et publier les types de données nécessaires à leur calcul.

Remarques pour conclure

196. Il est clair que le sentiment individuel de bien-être n'est pas seulement influencé par les biens matériels (correctement mesurés et évalués), mais par de nombreux autres facteurs, dont certains ont été mis en avant précédemment dans ce document. Pour certains d'entre eux, il existe des méthodes objectives de mesure, mais pour d'autres, des évaluations subjectives constituent le meilleur moyen d'appréhension. Ainsi, les personnes peuvent être affectées par leur sentiment de sécurité et par les liens qu'elles entretiennent avec les autres. Même des facteurs en apparence non-économiques sont affectés par des structures économiques. Des changements dans l'organisation du travail peuvent ainsi conduire à une meilleure efficacité du *marché*, mais à une moins grande satisfaction des employés, et par conséquent à une réduction du sentiment de bien-être. L'une des critiques adressées à la mondialisation (et à la façon dont elle a évolué) est d'ailleurs qu'elle a contribué à affaiblir le sentiment de cohésion sociale.
197. En outre, il est important de comprendre plus globalement les liens entre les différentes mesures de l'activité marchande et non-marchande, les mesures des loisirs et les *mesures de la qualité de la vie*. Il n'est en particulier pas évident de relier les contributions marginales relatives des différents biens et services au bien-être à des prix marchands.
198. Les travaux sur ces questions n'en sont qu'à leurs débuts, mais les résultats obtenus jusqu'à présent sont extrêmement prometteurs, notamment parce qu'il est aujourd'hui possible de répliquer ces mesures.

51. Plusieurs enquêtes représentatives ont servi à collecter des données sur l'évaluation de la vie. Dans plusieurs cas (par exemple dans différentes phases de l'enquête *World Values Survey*), ces mesures sont fondées sur des réponses qualitatives, indiquant par exemple que l'on est « plutôt » heureux ou « assez » heureux dans sa vie, ou utilisant des échelles de notation similaires pour évaluer le niveau de satisfaction de chacun.

VIII. Durabilité

199. Jusqu'à présent, nous nous sommes attachés à mesurer le « présent », que ce soit en termes quantitatifs ou qualitatifs, et notamment la manière dont certaines activités marchandes ou non-marchandes affectent le sentiment de bien-être actuel. Mais notre Commission a pour but d'aller au-delà de la mesure du bien-être individuel et sociétal actuel, et de s'inscrire dans une perspective de long terme. Que manque-t-il dans les informations disponibles pour être rassurés sur l'avenir ? La réponse réside évidemment dans notre capacité à évaluer la durabilité de notre situation actuelle et plus généralement du contexte économique, social, politique et environnemental dans lequel nous vivons.

VIII-1 *Qu'est-ce que la durabilité ?*

200. La durabilité est un concept qui intègre par définition la dimension du long terme. Au sens large, elle se rapporte à la notion de durabilité et de stabilité de processus dynamiques à long terme. La préoccupation liée à la durabilité du développement économique remonte au moins au célèbre principe de population de Malthus. Bien avant le « Club de Rome », les théoriciens classiques prévoient que le monde se caractériserait à long terme par la stagnation (la « croissance zéro »), et même si les raisons de leur pessimisme étaient différentes, leurs analyses étaient généralement fondées sur l'idée de finitude du monde.

201. Plus récemment, la Commission Brundtland (1987) a popularisé la définition du développement durable comme un développement qui répond aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. Cette définition mêle de façon implicite les composantes sociales, environnementales et économiques du bien-être actuel et futur. Mais tandis que le rapport Brundtland avait le mérite de souligner dès le départ que la durabilité était un phénomène pluridimensionnel, il n'a pas proposé d'évaluation précise de ces composantes. En ce sens, son analyse était à la fois trop générale et trop abstraite.

202. L'exigence de développement durable a été tant répétée dans le discours politique qu'elle semble parfois avoir perdu sa crédibilité, non seulement parce que les actions n'ont pas suivi les promesses, mais aussi parce que la signification du concept était si floue que chacun était libre de l'interpréter à sa guise.

203. Au niveau microéconomique, la durabilité signifie que les personnes et/ou les foyers pensent que leur avenir et celui de leurs enfants et de leurs petits-enfants sera meilleur, ou au moins ne sera pas plus mauvais que l'état présent. Cette attente ne contribue pas seulement au sentiment de bien-être de la génération actuelle, elle a aussi des conséquences sur la nature de la société. Ainsi, certains pensent que lorsque la plupart des familles ont de telles espérances, la société devient plus tolérante, plus équitable, et qu'elle est davantage favorable à la démocratie⁵². Le contraire se produit lorsque qu'une évolution économique se révèle non durable. La peur de l'avenir conduit alors généralement à des comportements protectionnistes, à des politiques du « chacun pour

52. Cf. Benjamin Friedman, *The Moral Consequences of Economic Growth*, Alfred A. Knopf, 2005.

soi » et à des sentiments hostiles à l'égard des immigrants. Cela n'est pas une surprise : la précarité, qui est le contraire de la durabilité, est un obstacle à une vie de qualité. Ainsi, le progrès social, qui est une préoccupation majeure des populations, va de pair avec la durabilité. C'est pourquoi il est essentiel de tenter de mettre au point une mesure dans ce domaine, si imparfaite soit-elle.

204. Quelle que soit la mesure que nous mettons au point, il faut reconnaître qu'elle reposera sur notre connaissance actuelle de l'*avenir*, qui est par définition imparfaite. Ainsi, des niveaux élevés de consommation des ressources naturelles pourraient se révéler durables, si le progrès technologique était suffisamment rapide.
205. Même s'il existe des doutes quant à la mesure précise et plus encore à la meilleure mesure de la durabilité, le doute ne justifie pas l'immobilisme et, pour les raisons exposées plus haut, il y a urgence à trouver un instrument ou un ensemble d'instruments de mesure de la durabilité.
206. Les études sur le sujet donnent de nombreuses définitions différentes de la durabilité. On peut en présenter une formulation très simple, mais logique : supposons que C soit l'état actuel de la consommation, et que $W(C)$ soit la richesse requise pour maintenir ce niveau de consommation pour toujours. La consommation est alors « faiblement » durable si la richesse transmise à la génération suivante (après un laps de temps) est supérieure à $W(C)$. Une conception plus exigeante de la durabilité porte non seulement sur le niveau de consommation mais également sur son rythme de croissance. Si C est un mode de consommation, défini non seulement par le niveau de consommation mais aussi par son rythme de croissance, et si les ressources actuelles ne sont pas suffisantes pour conserver ce mode de consommation, alors ce mode de consommation n'est pas « fortement » durable. Ce qui est préoccupant aujourd'hui, c'est qu'en raison de la finitude de notre monde, même la durabilité au sens faible du terme risque de ne pas être garantie. Cette inquiétude tient au fait que, si le stock de certaines ressources est en augmentation (par exemple le capital physique), cela ne peut compenser la diminution du stock d'autres ressources, en particulier des principales ressources environnementales.
207. Une grande partie de la recherche en ce domaine se concentre sur le degré de substituabilité entre les différentes composantes de la richesse. La conception « faible » de la durabilité considère ainsi que les augmentations de capital physique et/ou humain peuvent compenser les pertes en richesse naturelle, c'est-à-dire qu'il existe toujours un degré positif de substituabilité. Cela permet une évaluation globale de la durabilité qui n'utilise qu'une seule mesure de la « richesse ». « Faible » signifie ici que les conditions de la durabilité ne sont pas trop exigeantes, puisque cette conception suppose qu'un rythme assez élevé de progrès technique ou d'épargne suffit à assurer la durabilité. La conception « forte » affirme au contraire que la durabilité exige de maintenir séparément la quantité ou la qualité d'un grand nombre de différentes ressources environnementales. Elle trouve sa motivation dans la crainte que nous ne puissions, par exemple, combattre efficacement la dégradation de l'atmosphère en augmentant les quantités de capital physique ou plus généralement, que même si nous le pouvions, une grande incertitude existe quant aux arbitrages à opérer, à tel point qu'il vaut la peine de se concentrer séparément sur chacune des ressources-clé. Adopter cette approche requiert par conséquent un nombre élevé de statistiques séparées, chacune ayant trait à un sous-domaine particulier de la durabilité globale.

VIII-2 Difficultés liées à la mesure de la durabilité

208. *En principe*, la méthode la plus directe (et la plus complète) pour mesurer le bien-être à long terme est « simplement » d'ajouter la consommation future à la consommation actuelle, pondérée par les évaluations marginales appropriées (exactement comme pour additionner la consommation d'oranges et de pommes), pour obtenir une mesure appropriée de long terme. Si nous suivions cette approche, nous nous concentrerions sur la « consommation » pour chaque période, et non pas sur des mesures plus larges de la production nationale, qui incluent l'investissement. L'investissement est en effet un bien intermédiaire, un apport à la production soutenant la consommation dans les années à venir. Selon cette approche, la décision critique est le poids à attacher à la consommation future, c'est-à-dire le « taux d'actualisation », qui mesure dans quelles proportions la consommation future se voit attribuer moins de valeur que la consommation actuelle,⁵³ ce qui est en quelque sorte une mesure de la dépréciation de l'avenir.
209. Selon cette approche, si la consommation possible future est inférieure au niveau actuel, il est évident que le niveau actuel n'est pas durable. S'il est supérieur au niveau actuel, il est évident que le niveau est durable.
210. Cette approche est problématique, outre le fait que, comme nous l'avons vu plus haut, l'appareil statistique standard peut ne donner qu'une mesure partielle de la consommation totale. Une différence importante entre la consommation d'aujourd'hui et celle des années futures est en effet que, si nous connaissons la consommation actuelle, nous ne pouvons que faire des estimations en ce qui concerne la consommation future. Les économistes ont traditionnellement contourné cette difficulté de la manière suivante : ils s'en remettent au marché pour attribuer des valeurs, comme ils le font au sujet des actifs ; la valeur d'un actif est ainsi la valeur actualisée des dividendes (revenus) futurs qu'il produira. Au vu des valeurs des actifs, nous sommes alors en mesure d'estimer la valeur de la consommation future (attendue), ou tout du moins la part de la consommation future qui sera engendrée par notre capital foncier, physique et humain et d'autres ressources encore.
211. Mais des événements récents ont jeté le doute (pour ceux qui jusqu'alors ne doutaient pas) sur la mesure dans laquelle les prix du marché actuels fournissent des évaluations fiables.
212. L'existence même du risque pose de gros problèmes pour interpréter ce que nous entendons par durabilité. Supposons qu'il y ait une incertitude quant au rythme futur du progrès technologique. La durabilité doit-elle exiger que nous ayons une probabilité de 99% de maintenir les niveaux actuels de consommation ? Une probabilité de 99,9% ? Si nous imposons une très forte probabilité, nous forcerions la génération actuelle à sacrifier la consommation actuelle au profit des générations futures, qui seront presque certainement bien mieux loties.⁵⁴ Là encore, nous nous appuyons souvent sur les

53. Le taux d'actualisation approprié constitue l'un des points majeurs en discussion dans les travaux traitant de l'environnement. Ceux qui pensent que nous devons actualiser la consommation future dans de grandes proportions ne sont en général que peu concernés par la durabilité : la perte de bien-être des générations futures ne pèse guère à leurs yeux face aux gains de la génération actuelle.

54. D'autres difficultés s'ajoutent à ces interdépendances : dans une situation où le changement climatique se révèle pire que prévu, une grande partie de la réserve de capital physique risque de se trouver au mauvais endroit (par ex. engloutie).

évaluations des risques par le marché. Mais la crise actuelle a de nouveau mis en lumière le risque inhérent à cette pratique. Le marché est susceptible de surestimer la facilité avec laquelle le capital physique peut compenser la perte de capital naturel et, de ce fait, il peut attribuer une trop faible probabilité au risque que les niveaux actuels de consommation ne soient pas durables. Mais c'est trop s'attarder sur l'évidence, car les marchés n'ont certainement pas la clairvoyance pour expliquer ce qui peut arriver dans deux ou trois générations ! Pouvons-nous faire mieux que le marché ? Il s'agit presque d'une question philosophique qui ne peut être résolue, compte tenu de la grande incertitude entourant le sujet, que par des décisions politiques fondées sur une forme de consensus. Par ailleurs, la préoccupation centrale est le bien-être des générations futures. C'est là une question d'équité inter-temporelle, et les taux d'intérêt sont d'une utilité limitée pour fournir des indications à cet égard.⁵⁵ Pire encore, les marchés pour des variables environnementales clé (comme le « carbone ») n'existent pas, et le changement radical de prix qui pourrait intervenir si des prix sociaux appropriés étaient imposés pourrait avoir des effets importants sur les valeurs actuelles des taux d'intérêt et les primes de risques s'y rapportant.

213. Il est toutefois important pour toute société de parvenir à une évaluation, aussi imparfaite soit elle, permettant de savoir si sa consommation ou son bien-être actuel est durable ou si ils adviennent aux dépens des générations à venir⁵⁶. Nous devrions pouvoir affirmer que la richesse d'une société augmente ou diminue (par habitant). Si (mesuré de façon correcte) elle augmente, alors il est probable que la société pourra faire à l'avenir tout ce qu'elle faisait aujourd'hui en maintenant son revenu par habitant. Mais il nous faut disposer d'une *mesure exhaustive* de la richesse et être certains que nos évaluations soient correctes. Une mesure exhaustive inclut à coup sûr le capital physique, le capital humain et le capital naturel (y compris l'environnement). Les évolutions du capital incluent celles découlant des investissements dans les installations et les équipements, l'éducation, l'épuisement des ressources naturelles, la dépréciation du capital physique et la dégradation de l'environnement.
214. C'est pourquoi nous pensons qu'un bon système de comptabilité nationale devrait faire état à la fois d'un niveau de consommation et d'une mesure exhaustive de l'évolution de la richesse $\{C, \Delta W\}$. La tâche est rendue difficile par le fait que de nombreuses composantes de la richesse ne sont pas du tout mesurées (le capital humain par exemple) ou sont souvent mal appréhendées
215. La crise actuelle met en évidence la difficulté qu'il y a à fonder l'évaluation de la richesse sur les prix du marché. La richesse nette, telle qu'elle était mesurée, augmentait dans la période précédant la crise, mais du fait d'une défaillance de marché. L'endettement privé se creusait, mais sur le marché, les prix des actifs s'envolaient à un

55. Il existe des cas individuels extrêmes, illimités ou limités, d'un altruisme parfait, dans lesquels les prix du marché seraient pertinents, mais ces hypothèses n'ont que peu de rapport avec le monde dans lequel nous vivons.

56. Ce qui est pertinent, bien sûr, n'est pas seulement le niveau de consommation agrégée mais aussi les politiques publiques. Il y a par exemple des inquiétudes sur le fait que le système de santé américain ne serait pas durable dans le sens qu'il semble requérir une part toujours croissante du PIB. Certains économistes utilisent des prévisions sur les prix à venir pour estimer les taxes nécessaires qui devraient être levées pour soutenir celui-ci ou, en l'absence de taxes supplémentaires, l'ampleur de la dette. Il faut toutefois être prudent lorsque l'on utilise des extrapolations aussi simplistes. Il faudra que *quelque chose* vienne ajuster les politiques qui sont correctement identifiées comme étant « non durables ». Mais il est probablement faux d'en déduire que les dépenses vont simplement augmenter de la façon prévue. Il y a en effet une limite à la part de PIB qu'une société accepte de consacrer aux soins de santé.

rythme plus soutenu. Se fier aux prix du marché aurait conduit à la conclusion que les hauts niveaux de consommation d'avant la crise dans de nombreux pays étaient soutenables. La réévaluation de la richesse qui est intervenue ensuite a montré que tel n'était pas le cas. La controverse en cours sur la pratique de la comptabilité « mark to market » montre qu'aujourd'hui, même de fervents défenseurs des marchés ne font plus confiance à leurs évaluations, du moins à court terme. Toute la difficulté consiste à trouver une solution alternative.

216. Le fait que les prix de marché ne parviennent pas à fournir des estimations précises et fiables de la valeur présente actualisée de la consommation (rendements) future ne doit pas seulement être imputé à l'exubérance et au pessimisme également irrationnels auxquels les marchés sont enclins. Les prix de marché peuvent présenter de fortes distorsions, par exemple en surévaluant à un moment le risque puis à un autre, en le sousévaluant.
217. Les distorsions les plus sévères des prix de marché découlent de l'échec à évaluer la rareté des ressources environnementales. Le marché ne chiffre ainsi pas les émissions de carbone ou alors leur attribue un prix faible alors qu'il existe un large consensus parmi les scientifiques pour reconnaître qu'il y a une valeur élevée. Le monde est en effet en train d'épuiser à grande vitesse l'« espace carbone » disponible mais ceux qui l'utilisent n'en paient pas le prix. Il en résulte que les prix de tous les biens et services qui utilisent cet espace carbone (au fond *tous* les biens et services) sont faussés.
218. Il nous faut adopter une approche globale pour mesurer la richesse, incluant tous les actifs et les passifs. Ces derniers doivent inclure les coûts que représenteront à l'avenir l'élimination des déchets et la réparation des dommages subis par l'environnement.
219. Ces ajustements nécessaires à la mesure de la variation de la richesse sont même plus importants lorsqu'il s'agit de pays dépendant de ressources naturelles. Leur stock de ressources va en s'épuisant et leur richesse ne croît que si les recettes réalisées sont réinvesties sous forme de capital physique, humain ou financier.
220. Même si les comptabilités nationales tiennent depuis longtemps compte de la dépréciation du capital physique, la mesure de cette dépréciation pose de sérieux problèmes (aucune des méthodologies habituelles ne correspond au calcul de la dépréciation économique réelle) et ces problèmes se sont peut-être aggravés, comme nous l'avons noté précédemment, avec l'accélération du rythme de l'innovation et l'augmentation du taux d'obsolescence qui en découle.
221. Une mesure communément utilisée du revenu *net* consiste simplement à additionner (avec les prix appropriés) consommation et évolution de la richesse. Les mesures « vertes » du PIB/PIN/PNN retranchent des mesures habituelles la valeur de l'épuisement des ressources naturelles et de la dégradation de l'environnement. Alors que de telles évolutions représentent un pas dans la bonne direction, elles ne constituent généralement pas une mesure suffisamment large de la richesse. La détermination de la valeur des intrants environnementaux dans le système économique est le point le plus facile à traiter (en tout cas relativement). Étant donné que ces intrants sont intégrés dans des produits vendus sur le marché, il est possible (en principe) d'utiliser des moyens directs pour leur affecter une valeur sur la base des principes de marché. Par opposition, les émissions polluantes étant des outputs, il n'existe pas de manière directe de leur

assigner une valeur. Toutes les méthodes indirectes de détermination de leur valeur dépendent en quelque sorte de scénarios hypothétiques. Ainsi, transposer la valeur de la dégradation de l'environnement en ajustements des agrégats macro-économiques nous conduit au-delà du domaine habituel de la comptabilité ex post, dans une situation encore plus hypothétique. La nature très spéculative de ce type de comptabilité explique la forte résistance de nombreux comptables à cette pratique avec laquelle ils ne sentent pas du tout à l'aise.

222. Il n'en reste pas moins que, pour un pays engagé sur la voie d'une consommation non durable, l'intérêt d'une analyse utilisant une mesure globale et précise de la richesse serait qu'elle montrerait une série chronologique de baisses du revenu national net⁵⁷.
223. Il convient à ce stade de faire trois remarques. Même si nous convenons du fait que les niveaux actuels de consommation sont insoutenables, en raison de leur impact négatif sur l'environnement, cela n'implique pas nécessairement que les générations futures devraient consommer moins. Une telle affirmation ne serait vraie que si l'on supposait qu'ils consomment le même panier de biens. Mais ils pourraient tout aussi bien changer leurs habitudes de consommation, du fait d'une évolution de leurs goûts, de l'apparition de nouveaux produits et/ou de changements des prix relatifs dus à l'épuisement croissant des ressources naturelles. Ces évolutions de prix sont certes susceptibles d'induire tant des innovations que des changements dans les habitudes de consommation. En second lieu, le prix d'une ressource proche de l'épuisement ne tendra vers l'infini que si cette ressource n'a aucun substitut. Ceci dépend d'un certain nombre de phénomènes, notamment le progrès technique, qu'il est impossible de déterminer aujourd'hui. En troisième lieu, cette analyse met en lumière l'importance du risque, et de l'évaluation de ce risque.

VIII-3. Que voulons-nous mesurer ?

224. On a tenté à de multiples reprises d'élaborer des indicateurs de développement durable. Certains sont directement issus d'un cadre comptable (l'approche Nordhaus-Tobin) et sont donc bien connus des économistes et des comptables. Bon nombre d'entre eux reposent sur l'approche en termes de bien-être définie par Samuelson et Hicks. D'autres, plus spécifiquement environnementaux, sont largement utilisés par les ONG et les spécialistes de l'environnement. Parallèlement, plusieurs services statistiques ou chercheurs ont mis au point des approches éclectiques combinant plusieurs dimensions de la durabilité, soit sous la forme de tableaux de bord développés, soit sous celle d'indicateurs dits « composites » qui additionnent d'une manière ou d'une autre plusieurs indicateurs pour composer un « indice ».
225. La situation se caractérise donc par une abondance de mesures plus que par leur manque. Toutefois, ce n'est pas forcément une bonne chose, en particulier lorsque des indicateurs différents émettent des messages divergents sur la durabilité de différents

57. Pour le monde dans son ensemble, alors que la ressource approche de son extinction, s'il n'y a pas de substituts, le prix tendrait vers l'infini ; il est probable que les prix en augmentation continue induiraient des innovations et une préservation extrême dans l'utilisation de la ressource de sorte que le rythme d'utilisation de la ressource serait drastiquement réduit. De nombreux pays ont en effet constaté l'épuisement de ressources particulières (c'est le cas du Royaume-Uni dans son approvisionnement en pétrole de la Mer du Nord.)

modèles économiques ou sur la contribution de différents pays à la durabilité mondiale. D'où la perplexité de l'opinion publique et des décideurs : sur quels indicateurs doit-on se concentrer et quelles priorités retenir pour l'avenir ? Aucun consensus ne se dégage pour le moment en faveur de l'une ou l'autre des approches existantes.

226. Que voulons-nous réellement mesurer ? Depuis le rapport Bruntland, la notion de développement durable s'est élargie jusqu'à devenir un concept qui englobe toutes les dimensions du bien-être économique, social et environnemental, présent et à venir. Les deux premiers chapitres de notre rapport se sont attachés à la mesure du bien-être actuel. Notre souci est à présent la durabilité de ce bien-être ou, ce qui revient au même, la composante « durable » du « développement durable ». Cette question peut s'exprimer comme suit : partant de l'hypothèse que nous avons été en mesure d'évaluer le niveau *actuel* de bien-être, il s'agit de savoir si la poursuite des tendances présentes permettra (au moins) de préserver ce niveau. C'est pour cette raison que nous avons estimé que le progrès social à long terme présuppose la durabilité.
227. Afin de faire un tri entre les nombreuses approches différentes examinées dans notre rapport, nous établissons dans un premier temps une séparation entre les deux notions d'évaluation du bien-être actuel et d'évaluation de sa durabilité ou de sa soutenabilité, car il s'agit, du point de vue de l'analyse, de deux questions distinctes.
228. Certains tableaux de bord du développement durable mélangent la mesure du bien-être actuel et celle de sa durabilité. Bien que les tableaux de bord aient leur utilité, nous tenons à sélectionner un nombre restreint d'indicateurs (un « micro-tableau de bord ») dont certains portent spécifiquement sur la question de la durabilité, sur la base d'une définition claire de cette notion.
229. Les indicateurs composites établis à partir de tableaux de bord éclectiques posent des problèmes analogues auquel vient s'ajouter un autre problème : la pondération entre les différents éléments qui les composent est arbitraire ce qui a des conséquences qui sont rarement énoncées de manière explicite⁵⁸. Ces procédés d'agrégation sont parfois présentés comme meilleurs que les agrégations monétaires utilisées pour élaborer des indices économiques, cela pour le motif précis qu'ils ne sont liés à aucune forme de valorisation marchande. En réalité, pour bien des raisons, les valeurs de marché ne sont pas fiables lorsqu'il est question de durabilité, et plus précisément de sa composante environnementale. Quoi qu'il en soit, monétaire ou non, un procédé d'agrégation consiste toujours à attribuer des valeurs relatives aux éléments introduits dans l'indice. Le problème ne tient pas au fait que ces procédés de pondération sont cachés, dénués de transparence ou non reproductibles : ils sont souvent présentés de manière très explicite par leurs auteurs, c'est d'ailleurs l'un des mérites des publications consacrées à ce sujet. Le problème tient plutôt à ce que leurs fondements normatifs ou leurs implications sociétales sont rarement explicités ou justifiés.

58. En revanche, les indices reposant sur les marchés utilisent des prix relatifs qui, lorsque les marchés sont compétitifs, tiennent compte des valorisations marginales opérées par les individus.

VIII-4. Mesurer ce que nous transmettons à l'avenir

230. La capacité qu'auront les générations à venir de disposer de normes de bien-être au moins égales aux nôtres dépend, nous l'avons vu, de la question de savoir si nous leur transmettons ou non des quantités suffisantes de tous les actifs qui ont de l'importance pour le bien-être. Désignons par W l'indice de « richesse au sens large » qui sera utilisé pour quantifier ce stock de ressources. Mesurer la durabilité revient à évaluer si ce stock global (ou certaines de ses composantes) évolue de manière positive ou négative, c'est-à-dire à calculer les taux actuels d'évolution dW (ou dW_i). Si cette valeur est négative, des ajustements à la baisse, pour la consommation ou le bien-être, seront nécessaires tôt ou tard. C'est exactement ce qu'il convient d'entendre par « non-durabilité ».
231. Formuler en ces termes la question de la durabilité présente à nos yeux le grand avantage d'offrir le langage commun nécessaire à des débats constructifs entre personnes qui viennent d'horizons très différents et ont des points de vue très variés. Pour ne prendre qu'un exemple, cela répond pleinement à l'une des objections opposées de longue date au PIB par les écologistes, à savoir le fait que les catastrophes écologiques peuvent faire croître le PIB grâce aux effets qu'elles impliquent en termes d'activité économique. Dans une approche en termes de richesse au sens large, une catastrophe écologique est prise en compte comme une destruction de capital. On prend ainsi en considération le fait qu'elle réduit la durabilité en amoindrissant les ressources disponibles pour engendrer le bien-être de demain. Cela ne pourra être évité que si l'on agit pour remédier aux dommages correspondants, cette action étant comptabilisée comme un investissement positif.
232. Certains écologistes font valoir avec inquiétude que l'épuisement de certaines ressources *essentielles* ne pourra pas être compensé au moyen, par exemple, d'investissements accrus en capital social. Les économistes leur rétorquent que si tel était le cas, les marchés devraient répondre à cette rareté par un prix très élevé qui inciterait à préserver la ressource en question et à développer des solutions de substitution. Les tenants du progrès technique avancent que, depuis Malthus, il y a toujours eu des « prophètes de malheur », que la cause soit le manque de terre ou de quelque autre ressource, mais que la catastrophe ne s'est pas produite *pour le moment*, à quoi les écologistes répliquent que les marchés sont myopes et que nous avons été témoins à de multiples reprises de leur incapacité à tenir compte des effets à venir.
233. Ces critiques ne valent que lorsque les indicateurs sont calculés à partir de prix fixes. Or, si une ressource naturelle devient essentielle pour la survie de l'humanité et ne peut pas être remplacée par d'autres actifs produits, l'usage approprié de l'indice consisterait à attribuer à cette ressource un prix relatif tendant vers l'infini. Dans ce cas, aucun changement réaliste des autres actifs ne pourra rétablir la durabilité. Des indices conçus de manière appropriée prendront en compte le risque de ces changements des prix relatifs.
234. La Commission estime néanmoins que la société exprime suffisamment de préoccupations quant à certains aspects cruciaux de l'épuisement et de la dégradation de nos ressources naturelles, qu'il nous faut aussi utiliser des indicateurs physiques retraçant l'évolution de certains stocks environnementaux essentiels.

235. L'une des difficultés que présente tout débat sur la durabilité à partir de la notion de richesse au sens large (dans son acception convenue) réside dans la contradiction apparente entre, d'une part, le fait qu'une telle mesure laisse supputer que l'on puisse aisément compenser l'épuisement des ressources et la dégradation de l'environnement et, d'autre part, l'appel argumenté en faveur d'une action résolue et rapide dans plusieurs domaines environnementaux, le plus emblématique étant celui des changements climatiques. La puissance des intérêts composés peut donner le sentiment que l'on disposera toujours d'assez d'argent pour prendre en charge les effets négatifs sur l'environnement, et donc que les problèmes actuels ont davantage d'importance. Des usages simplistes des indices monétaires de durabilité (qui sont souvent conçus de manière inappropriée et n'accordent pas assez d'attention aux risques potentiels futurs) peuvent aller apparemment dans le sens de cet arbitrage en faveur du présent. Les approches que nous recommandons sont destinées à éviter ce parti pris ; nous estimons qu'il est impératif d'accorder toute l'attention requise aux problèmes qui résultent de la dépréciation des actifs environnementaux essentiels pour le bien-être, voire pour la survie de l'humanité.

a. « Épargne véritable »

236. Les mesures de l'« épargne véritable » sont des tentatives globales d'appréhender les modifications de la richesse en utilisant des évaluations « correctes ». Comme nous l'avons souligné, la richesse inclut tout ce qui peut se transférer dans le temps, qu'il s'agisse de propriétés privées ou collectives.

237. Fait intéressant, la plupart des approches (notamment celles longuement décrites dans le chapitre 3 du Rapport) ne se fondent pas sur des évaluations par le marché, simplement parce qu'il est présumé que les marchés sont incapables d'évaluations inter-temporelles à long terme. Ceux-ci ne fonctionnent mal, même dans le cas de biens marchands standards, et pire encore dans le domaine de l'environnement qui concentre tant de préoccupations en matière de durabilité.

238. C'est également la raison pour laquelle nous défendons une approche pragmatique associant des indicateurs « synthétiques » à portée limitée (en ce sens qu'ils regroupent un grand nombre d'éléments, comme l'épargne véritable) pour évaluer la surconsommation au moyen de quelques mesures physiques bien choisies. Nous avons néanmoins quelques réserves en ce qui concerne des approches très englobantes qui, nous semble-t-il, pèchent par excès d'ambition, en réunissant par exemple sous un même chiffre le bien-être actuel et sa durabilité, de même que sur celles qui se concentrent sur une longue liste de ressources distinctes, en supposant implicitement qu'aucune substitution entre elles n'est possible, pas plus qu'entre elles et d'autres formes de capital.

239. Nous militons également en faveur de l'élaboration d'un système de mesure de la richesse au sens large. Cela requiert des informations qui ne sont pas souvent disponibles. Les arbitrages appropriés sont le plus souvent entachés d'une forte incertitude (pondérations associées aux différentes composantes d'une mesure de la richesse élargie). Nous prônons donc une approche pluridimensionnelle de la durabilité. Nous insistons sur les problèmes que posent les incertitudes technologiques et autres, ainsi que sur ceux que soulève la dimension internationale de la question de la

durabilité. Nous proposons donc de nous en tenir à une approche modeste consistant à centrer l'agrégation monétaire sur des éléments pour lesquels il existe des techniques d'évaluation raisonnables, tels que le capital physique, le capital humain et les ressources fossiles. À cela devrait venir s'ajouter un ensemble limité d'indicateurs physiques et d'autres indicateurs non monétaires portant sur les changements climatiques et le réchauffement mondial, la biodiversité ainsi que le capital social et les « actifs institutionnels » que nous transmettrons aux générations futures.

b. Empreintes

240. Diverses tentatives faites pour mesurer la durabilité à partir de l'« empreinte », notion qui semble très différente de celle de la « richesse élargie », s'inspirent en fait de l'approche générale consistant à comparer le niveau d'un stock existant aux flux de consommation en cours et leurs effets induits sur certaines dimensions de l'environnement. Elles peuvent en ce sens être aussi considérées comme des mesures de la « richesse » dans lesquelles l'accent est mis exclusivement sur le capital naturel et les normes d'évaluation diffèrent en ce sens qu'il n'est fait explicitement appel à aucun prix de marché. Les résultats sont exprimés non pas en termes de mesures monétaires classiques mais sous la forme de mesures physiques (comme la consommation totale de carbone, ou les terres nécessaires pour maintenir les niveaux de consommation).
241. L'empreinte écologique mesure « la part de capacité de régénération de la biosphère qui est utilisée par les activités humaines (consommation) » en calculant la quantité de terre et d'eau biologiquement productives qui est nécessaire pour maintenir le rythme actuel de consommation d'une population donnée et son niveau d'utilisation des ressources. L'empreinte d'un pays (côté demande) est ainsi la surface totale requise pour produire l'alimentation, les fibres et le bois qu'il consomme, absorber les déchets qu'il produit et fournir l'espace nécessaire à ses infrastructures (surfaces construites). Côté offre, la « biocapacité est la capacité productive de la biosphère et son aptitude à fournir un flux de ressources biologiques et de services utiles à l'humanité », selon la formulation de Moran, Wackernagel et leurs co-auteurs (2008).
242. Les résultats sont bien connus et assez frappants : depuis le milieu des années 1980, l'empreinte de l'humanité est supérieure à la capacité de la planète et, en 2003, l'empreinte totale de l'humanité dépassait d'environ 25% la biocapacité de la terre (pour dire les choses de manière imagée, il nous aurait fallu un quart de planète supplémentaire pour répondre à nos besoins). Alors que chaque être humain dispose de 1,8 hectare, les Européens en utilisent 4,9 par personne et les Nord-Américains deux fois plus, c'est-à-dire beaucoup plus que la biocapacité réelle de ces deux zones géographiques.
243. Cet indice peut être considéré comme une approche comptable élargie, même si ses résultats ne sont pas exprimés en termes monétaires. En fait, cet indicateur a en commun avec les approches comptables l'idée de ramener des éléments hétérogènes à une unité de mesure commune (l'hectare mondial, c'est-à-dire un hectare dont la productivité est égale à la productivité moyenne de 11,2 milliards d'hectares bioproductifs sur terre). Il présuppose que différentes formes de capital naturel sont au moins substituables (les demandes en différents biens d'équipement naturels sont évaluées de manière additive en termes de surface) mais rejette implicitement l'idée que des formes physiques ou

autres de capital peuvent se substituer au capital naturel. En fait, l'épargne ou l'accumulation ne jouent ici aucun rôle : tout surplus écologique positif (biocapacité excédant l'empreinte écologique) n'implique aucun accroissement du stock de capital naturel et donc aucune amélioration de la future capacité productive et, en outre, des investissements en biens d'équipements susceptibles de réduire les empreintes écologiques futures ont un effet inverse en raison des pressions qu'ils exercent sur l'empreinte écologique d'aujourd'hui.

244. Ces résultats, ainsi que ceux d'indicateurs similaires, posent problème pour mesurer la durabilité du développement d'un pays, leur pertinence n'étant réelle qu'en situation d'autarcie. Les différences en termes de ressources sont en effet l'une des principales raisons des échanges commerciaux. Le fait que les pays à forte densité de population (faible biocapacité) tels que les Pays-Bas aient des déficits écologiques alors que les pays à faible densité de population (biocapacité élevée) comme la Finlande bénéficient d'excédents peut être considéré comme relevant d'une situation normale où les échanges commerciaux sont mutuellement avantageux, plutôt que l'indice d'une situation non-durable. Il vaut mieux considérer les empreintes écologiques comme une tentative visant à estimer l'ampleur de la non-durabilité mondiale.
245. D'autres indicateurs moins généraux mais répondant à une définition plus rigoureuse, comme l'« empreinte carbone », seraient plus adaptés pour évaluer certains aspects particuliers de la durabilité, en ce sens qu'ils servent à mesurer un stock physique et ses évolutions. (Là encore, ils sont plus adaptés pour mesurer la durabilité mondiale. En outre, il est nécessaire de réaliser une estimation des futures évolutions technologiques pour mesurer la durabilité.)
246. Ces indicateurs peuvent entre autres servir à envoyer des messages forts concernant l'utilisation excessive de la capacité d'absorption de la planète. Ils peuvent en outre être calculés à tout niveau de désagrégation⁵⁹, ce qui en fait des instruments puissants pour contrôler les comportements des acteurs individuels.

c. Perspectives mondiales

247. Du fait de la mondialisation, il importe d'adopter une perspective mondiale. C'est évidemment le cas (communément admis) pour le réchauffement climatique, mais également pour d'autres ressources, renouvelables ou non.
248. Adopter une perspective mondiale signifie qu'il n'est pas possible de négliger le fait que certains pays sont plus vulnérables que d'autres à la détérioration de l'environnement mondial. Indépendamment de la provenance des émissions de gaz carbonique, nous savons que les conséquences du changement climatique sont très inégalement réparties entre les différents pays. La notion de durabilité mondiale signifie-t-elle qu'il faut préserver le bien-être de la moyenne de la population mondiale ou aider ceux qui sont le plus durement touchés par les répercussions néfastes de cette menace environnementale ? Peu importent à cet égard les opinions de chacun concernant la durabilité à long terme de la voie sur laquelle le monde s'est engagé : pour des pays comme les Maldives, le Bangladesh et les États insulaires de faible altitude dans le Pacifique, celle-ci n'est pas durable.

59. En tenant compte des réserves exprimées dans le paragraphe précédent.

d. Autres aspects de la durabilité

249. Si les écologistes nous ont rendu service en attirant notre attention sur la durabilité, les exemples de non-durabilité découlant d'une dette excessive montrent clairement que ces problèmes sont bien plus larges. Ici aussi, la crise actuelle nous aide à comprendre d'autres aspects de la durabilité : sa dimension humaine et sociale. Une crise de l'ampleur de celle que nous subissons actuellement ou que l'Asie a connue en 1997-1998 peut avoir des conséquences à long terme sur le bien-être futur de certaines catégories de population, notamment dans les pays en développement, en raison, par exemple, de l'interruption de l'éducation ou de la généralisation de la malnutrition. Et ces conséquences peuvent à leur tour menacer la durabilité du système social et politique.
250. Le débat autour de la durabilité vient nous rappeler que lorsque l'on considère une économie, nous obtenons une image très incomplète de ses processus dynamiques complexes. Plus haut, nous avons mis l'accent sur l'importance de la répartition du revenu. Encore une fois, il s'agit là d'un « instantané », d'une image reflétant un instant précis. Mais les gens accordent plus d'importance à leur revenu tout au long de la vie, surtout s'ils peuvent emprunter pour mieux le répartir dans le temps. Les sociétés sont en outre préoccupées, à raison, par la question de la mobilité sociale intergénérationnelle.
251. C'est dans la littérature du développement que l'on met l'accent sur la durabilité non seulement économique et environnementale, mais également politique et sociale. Nous ne disposons pas de bons indicateurs pour ces autres dimensions importantes. Un aspect essentiel de la durabilité politique est ainsi l'accès à la participation (« voice ») ainsi qu'à l'égalité des chances. Il est possible et nécessaire de concevoir des indicateurs pour ces variables.
252. Un important avertissement doit être lancé en conclusion. La Palisse aurait dit qu'une condition nécessaire à la durabilité est que celle-ci ne soit pas menacée par une catastrophe. Le changement climatique peut provoquer une telle catastrophe, qui changerait considérablement le monde dans lequel nous vivons et, par conséquent, notre manière de vivre (à tel point qu'une grande partie de ce que nous avons dit semblerait alors sans doute hors de propos). Nous avons donc un besoin urgent d'indicateurs pour estimer les risques qu'une telle catastrophe se produise. Notre rapport a été écrit par des économistes et des sociologues qui travaillent à partir des chiffres décrivant nos économies et nos sociétés. Mais nous nous appuyons sur les experts du changement climatique et des sciences naturelles pour mettre au point ces indicateurs visant à mesurer la probabilité d'une catastrophe dans notre environnement physique car nous n'avons tout simplement pas les compétences pour le faire nous-mêmes.

Les voies du futur: REMARQUES POUR CONCLURE

253. Les membres de la Commission pensent que leur travail ne fait que commencer. Nous sommes convaincus que ce que nous mesurons et la manière dont nous le mesurons importe à la fois pour le choix des politiques à mener, pour la formation de nos jugements et pour déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans nos sociétés.
254. Le fait qu'un nombre unique ne puisse pas résumer un concept aussi complexe et hétérogène qu'une société humaine doit être dit clairement. Inévitablement, certains chiffres comme le PIB ont pourtant acquis une place essentielle dans le débat public. Des millions sont dépensés pour établir des prévisions de ce chiffre pour dans un mois ou un an.
255. Les membres de cette Commission s'accordent à dire que ce chiffre n'est pourtant pas toujours approprié, en particulier pour obtenir une mesure plus large de la performance sociétale. Nous avons proposé un certain nombre de réformes qui, en fonction de l'objectif de l'indicateur, pourraient fournir de meilleures mesures. Nombre d'entre elles peuvent être mises en place sans devoir faire d'importants investissements en collecte et en analyse des données. Nous espérons que nos discussions concernant les avantages et les limites de ces différents indicateurs permettront de les utiliser avec plus de prudence et de choisir les mieux adaptés aux différents objectifs visés. Nous avons par exemple identifié des mesures plus adaptées que le PIB pour mesurer la qualité de la vie des citoyens d'un pays dans un contexte de mondialisation : l'évolution du revenu médian est ainsi plus significative et plus représentative que le PIB par habitant.
256. La mesure de la performance économique « actuelle » comprend également une estimation de la « qualité de la vie ». La qualité de la vie est influencée par le large éventail de facteurs qui font que la vie vaut d'être vécue, y compris ceux qui ne sont pas échangés sur des marchés et que l'on ne peut pas comptabiliser monétairement. Alors que la plupart de nos indicateurs ont pour but d'identifier des mouvements à court terme du niveau de l'activité marchande, la Commission considère qu'il est temps de passer de la mesure de la production à celle du bien-être, et d'essayer de combler l'écart entre nos mesures de la performance économique et les perceptions que les populations ont de leur bien-être. En s'appuyant sur des études existantes, elle propose de nouvelles mesures crédibles, tout au moins pour certains aspects de la qualité de la vie.
257. Nos sociétés se préoccupent davantage de l'environnement et ont pris conscience que nos actions ont mis la planète en danger. Cette prise de conscience rend la durabilité d'autant plus essentielle et souligne la nécessité de mettre au point des indicateurs visant à la mesurer. Si nous avons défendu l'élaboration d'une mesure plus large de la richesse pour évaluer la durabilité, nous pensons également qu'une telle approche doit être complétée par des indicateurs physiques.

258. Nous estimons qu'un débat de fond sur les questions soulevées par le rapport et sur ses recommandations, offrira une occasion bienvenue d'aborder la question des valeurs sociétales auxquelles nous attachons du prix et de déterminer dans quelle mesure nous agissons réellement en faveur de ce qui importe aux citoyens.
259. Nous espérons non seulement que notre travail suscitera ce large débat mais encore qu'il favorisera la recherche future sur la mise au point de meilleurs instruments de mesure qui permettront de mieux évaluer les performances économiques et le progrès social.