

Les nouveaux indicateurs de richesse dans la gouvernance européenne

Damien Demailly, Lucas Chancel, Lucien Lewertoski-Blanche, Laura Brimont (Iddri)

L'UNION EUROPÉENNE S'EMPRE DU DÉBAT SUR LES NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE

Depuis le début des années 2000, le débat sur les nouveaux indicateurs de richesse s'est progressivement institutionnalisé. L'Union européenne s'inscrit dans cette dynamique : les politiques européennes, sectorielles mais aussi générales, utilisent aujourd'hui un grand nombre d'indicateurs environnementaux et sociaux. La Commission européenne a en outre lancé en 2007 une initiative baptisée « Au-delà du PIB » visant à développer de nouveaux indicateurs de richesse destinés à améliorer la gouvernance européenne, tant en matière de politiques portées par l'Union qu'au niveau des politiques des États membres.

HARMONISATION COMPTABLE ET MISE EN COHÉRENCE DES INDICATEURS

L'une des principales avancées de cette initiative a été d'initier un processus d'harmonisation des comptes nationaux environnementaux entre les États membres. Toutefois, elle n'a pas suscité de réflexion sur la mise en cohérence des indicateurs utilisés par les différentes stratégies européennes, ni sur l'articulation entre les indicateurs développés au niveau national/européen/international. Une harmonisation absolue entre les différentes échelles est illusoire, voire contre-productive, car elle masquerait les différences entre les visions politiques qui sous-tendent les ambitions de chaque pays en matière de développement durable. Néanmoins, l'Union européenne aurait intérêt à initier une discussion sur l'articulation entre ses indicateurs et ceux choisis par les États membres, et ce afin de garantir un certain degré de comparaison entre les pays.

DE NOUVEAUX INDICATEURS SANS RÉELLE PORTÉE POLITIQUE ET SYMBOLIQUE

Malgré les ambitions de l'initiative « Au-delà du PIB », l'Union européenne n'est pas parvenue à se doter d'un nouvel indicateur de richesse capable de compléter le PIB. Cet objectif était évidemment dépendant d'une capacité, aujourd'hui inexistante, à formuler une vision européenne commune sur ce « qui compte vraiment » en matière de développement durable. De plus, le référentiel cognitif des institutions européennes reste centré sur des indicateurs économiques et financiers, comme le montrent les mécanismes de coordination budgétaire et fiscale mis en œuvre après la crise financière de 2008. La conversion de l'Union européenne aux nouveaux indicateurs de richesse est donc loin d'être achevée, mais elle est indéniablement engagée.

Copyright © 2015 Iddri

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution ni les individus ou les organisations consultés dans le cadre de cette étude.

Citation : Demailly, D., Chancel, L., Lewertoski-Blanche, L., Brimont, L. (2015). Les nouveaux indicateurs de richesse dans la gouvernance européenne, *Working Papers* N°17/15, Iddri, Paris, France, 16 p.



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



Pour toute question sur cette publication, merci de contacter :

Laura Brimont – laura.brimont@iddri.org

ISSN 2258-7071

Les nouveaux indicateurs de richesse dans la gouvernance européenne

Damien Demailly, Lucas Chancel, Lucien Lewertoski-Blanche, Laura Brimont (Iddri)

1. INTRODUCTION	5
2. À QUOI SERVENT LES INDICATEURS ?	6
3. LES NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE DANS LES POLITIQUES EUROPÉENNES	7
3.1. Une dynamique d'institutionnalisation des nouveaux indicateurs	7
3.2. L'initiative « Au-delà du PIB »	8
3.3. État des lieux des objectifs de la feuille de route de 2009	9
4. QUEL BILAN POUR LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE ?	10
4.1. Des avancées sur le plan statistique, un bilan en demi-teinte pour la création de nouveaux indicateurs	10
4.2. Des nouveaux indicateurs sans portée symbolique à l'échelle européenne	10
4.3. Un pilotage de l'action publique – non harmonisé – par les nouveaux indicateurs sociaux et environnementaux	11
4.4. Les nouveaux indicateurs dans le débat politique européen ?	12
5. CONCLUSION	12
BIBLIOGRAPHIE	14

1. INTRODUCTION

Le produit intérieur brut (PIB) n'a plus la cote. Cet indicateur phare de la comptabilité nationale, baromètre du progrès des sociétés occidentales depuis l'après Seconde Guerre mondiale, est de plus en plus mis à mal. Trois problématiques nourrissent la critique du PIB. Tout d'abord, la croissance du PIB depuis la décennie 1980 s'est accompagnée d'une montée des inégalités, montrant les limites de la croissance de la production et de la consommation en termes de bien-être social. Ce décalage entre croissance et bien-être ne s'exprime pas uniquement sur le plan collectif, mais également sur le plan individuel, comme le montre le décrochage entre le PIB et la mesure subjective de la satisfaction de vie. Enfin, en ne comptabilisant que les activités économiques à caractère monétaire, le PIB ne prend pas en compte la dégradation de l'environnement causée par lesdites activités. Cette remise en cause du rôle du PIB comme indicateur de progrès, et plus largement de l'hégémonie des indicateurs économiques et financiers, s'est intensifiée à mesure que les indicateurs prenaient une place croissante dans le pilotage de l'action publique et de la gouvernance des États : la décennie 1980 a en effet vu émerger de nouvelles modalités de gestion publique (labellisées sous le vocable de *New Public Management*), dont le principe repose sur le pilotage de l'action publique par la performance.

Si la question des indicateurs « alternatifs » ou « complémentaires » au PIB se pose depuis les années 1970, les initiatives visant à développer de tels indicateurs se sont progressivement institutionnalisées depuis les années 2000, que ce soit à l'échelle des collectivités territoriales¹, des pays

(la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi en France², mais aussi dans d'autres pays [Chancel, Thiry et Demailly, 2014]) ou au niveau international (l'initiative *Better Life* de l'OCDE³). L'Union européenne s'inscrit pleinement dans cette dynamique : de nombreux indicateurs sociaux et environnementaux ont été développés dans le cadre de la mise en œuvre de politiques sectorielles mais également de politiques de stratégie générale, telle que la Stratégie Europe 2020⁴ ou la Stratégie en faveur du développement durable. La Commission européenne⁵ a en outre organisé en 2007 une conférence internationale intitulée « Au-delà du PIB : mesurer le progrès, la véritable richesse et le bien-être des nations ». Réunissant 650 représentants de 50 pays, cette conférence se voulait être une étape clé de la réflexion non seulement européenne mais aussi internationale sur les nouveaux indicateurs de richesse (European Commission *et al.*, 2007). Dans son discours d'ouverture, le président de la Commission appelait à une « rupture comparable à celle des années 1930 » – époque à laquelle le PIB s'est imposé dans la comptabilité nationale –, et à la création d'indicateurs capables d'adapter ou de compléter le PIB, afin de faire face aux défis sociaux et environnementaux du début du XXI^e siècle. Cette conférence a marqué le début de ce qui est devenu l'initiative européenne « Au-delà du PIB », formalisée deux années plus tard dans une communication de la Commission (Commission des communautés européennes, 2009).

2. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/fr/

3. www.oecd-betterlifeindex.org/fr

4. Adoptée en 2010, la stratégie Europe 2020 est la stratégie de croissance sur 10 ans de l'Union européenne. Elle vise à résoudre la crise économique et à mettre en place les conditions d'une croissance « intelligente, durable et inclusive » (ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm).

5. En partenariat avec le Parlement européen, l'OCDE, le Club de Rome et le WWF.

1. Pour quelques exemples, voir le projet BrainPoOL (Bringing alternative indicators into politics) www.brainpoolproject.eu/case-studies/

Cette communication, sorte de « feuille de route » de l'initiative, énonce les actions pouvant être prises à court ou à moyen terme pour « développer des indicateurs plus riches afin d'améliorer la qualité du débat public et de la prise de décision » (Commission des communautés européennes, 2009). L'objectif de la Commission est double : d'une part créer de nouveaux indicateurs de richesse, d'autre part utiliser ces indicateurs pour améliorer la gouvernance européenne⁶.

Les nouveaux indicateurs de richesse ont donc fait leur apparition dans les politiques européennes. Quel est leur rôle dans la gouvernance de l'Union ? Et quels enjeux leurs différents usages suscitent-ils ? Cette analyse repose sur un travail bibliographique et douze entretiens individuels réalisés avec les différents acteurs impliqués dans l'initiative « Au-delà du PIB » (institutions européennes, ONG d'environnement, *think tanks* et universitaires travaillant sur la question des nouveaux indicateurs de richesse, instituts de statistiques français et européens, organisation internationale)⁷.

2. À QUOI SERVENT LES INDICATEURS ?

On peut distinguer trois rôles ou usages des indicateurs dans la prise de décision collective.

Premièrement, la reprise généralisée de certains indicateurs dans le discours politique ou encore dans les médias leur a conféré un statut *symbolique* : celui d'allégorie du progrès ou de la richesse. Combien de fois n'a-t-on pas entendu : « Bonne nouvelle aujourd'hui, la croissance française a gagné 0,1 point au dernier semestre » ? La métonymie qui consiste à désigner la croissance du PIB par le simple terme de « croissance » est significative de cette dimension symbolique acquise par le PIB⁸. En imposant à la société un référentiel normatif commun, définissant ce qui est bon (tout ce qui contribue à l'augmentation du PIB) de

ce qui ne l'est pas (tout ce qui ne contribue pas à son augmentation), le PIB a un effet performatif, en cela qu'il définit les cadres cognitifs et d'action des différents acteurs, que ce soit les responsables politiques, les médias ou les citoyens.

Deuxièmement, les indicateurs peuvent être utilisés en tant qu'outils de *pilotage* de l'action publique. Les indicateurs sont utilisés à tous les stades de l'élaboration des politiques publiques, en amont pour légitimer et institutionnaliser un phénomène, suivre son évolution, éventuellement fixer des objectifs, et en aval pour évaluer les résultats d'une stratégie politique. Cette évaluation peut être faite par les *gouvernants* eux-mêmes, en interne en quelque sorte, tout comme par la société civile, l'opposition politique, c'est-à-dire l'externe. Le taux de chômage, par exemple, permet de donner un poids politique à l'enjeu du chômage, conduit les responsables politiques à s'engager plus ou moins explicitement à faire baisser cet indicateur, et permet d'évaluer le succès ou l'échec des politiques publiques relatives à l'emploi. Notons que les indicateurs peuvent servir au pilotage de l'action publique aussi bien à l'échelle de la stratégie (voir par exemple la Stratégie Europe 2020 et son tableau de bord d'indicateurs) que de la mise en œuvre concrète de mesures sectorielles (voir notamment l'utilisation des indicateurs dans les études d'impact).

Troisièmement, la puissance symbolique de certains indicateurs tout comme l'importance donnée aux indicateurs dans le pilotage de l'action politique leur confère un rôle dans le *débat politique* : les indicateurs sont mobilisés dans les discours de tous les acteurs, société civile incluse, pour légitimer ou au contraire délégitimer des enjeux. Ainsi, en générant de l'information supplémentaire sur des problématiques environnementales et sociales (indicateur d'émissions de CO₂ ou d'inégalités de revenus), les nouveaux indicateurs sont autant de « munitions » dans le débat politique européen pour les décideurs et les associations qui veulent réorienter les discussions budgétaires vers ces autres dimensions de la « crise » de l'Union européenne. Alternativement, l'indicateur PIB peut être mobilisé pour légitimer ou délégitimer des enjeux environnementaux et sociaux. Les acteurs cherchent à préserver ou donner un rôle institutionnel aux indicateurs qu'ils préfèrent, à ce qu'ils soient utilisés comme outils de pilotage de l'action publique, voire comme indicateurs d'une vision alternative du progrès.

En résumé, les nouveaux indicateurs de richesse peuvent avoir trois types d'usages, qui sont résumés dans le tableau 1.

6. La réflexion sur l'usage des indicateurs en politique est principalement initiée à travers le programme de financement européen de la recherche et de l'innovation (FP7). Voir ainsi les projets de recherche POINT (*Policy Influence of Indicators, 2008-2011*) ou BRAIN-POOL (*Bringing alternative indicators into policy, 2011-2014*).

7. Ces entretiens semi-directifs se sont déroulés sous la règle de « Chatham House » afin de faciliter la liberté de parole : les participants sont libres d'utiliser les informations collectées à cette occasion, mais ils ne doivent révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations.

8. Conduisant ainsi beaucoup de nos concitoyens à ne même plus savoir de quelle croissance il s'agit...

Tableau 1. Les différents usages des indicateurs

Types d'usage	Définition
Symbolique	Certains indicateurs sont le support d'un référentiel commun en mouvement, d'une vision du progrès commune à l'ensemble de la société.
Pilotage de l'action publique	Les indicateurs sont des instruments pour élaborer et piloter les politiques publiques, et en particulier pour évaluer l'efficacité de stratégies politiques comme des mesures sectorielles.
Débat politique	Les indicateurs sont utilisés pour légitimer ou délégitimer des enjeux, par de nombreux acteurs qui tentent dès lors d'inscrire « leurs » indicateurs dans le pilotage de l'action publique et une nouvelle vision du progrès.

Il est important de remarquer que la « forme » des indicateurs est plus ou moins pertinente selon les usages qu'on entend leur assigner. Ainsi, pour avoir une portée symbolique, les indicateurs doivent être facilement compréhensibles et communicables aux médias et aux citoyens. Cette condition est remplie par des indicateurs synthétiques tels que le PIB, l'indice de développement humain (IDH) ou l'empreinte écologique, voire par des tableaux de bord comprenant un nombre limité d'indicateurs (de l'ordre de trois). Le pilotage de l'action publique par les indicateurs implique aussi des enjeux de communicabilité, puisqu'ils doivent être connus de l'ensemble de la classe politique, voire des citoyens. Mais parce qu'ils doivent permettre d'évaluer *ex-ante* ou *ex-post* l'efficacité d'une certaine stratégie politique sur le phénomène représenté, ils gagnent à être plus désagrégés. C'est pourquoi la Stratégie Europe 2020, qui

est censée donner un cap aux politiques publiques européennes, utilise huit indicateurs tels que le taux d'emploi ou les émissions de CO₂ (Figure 1).

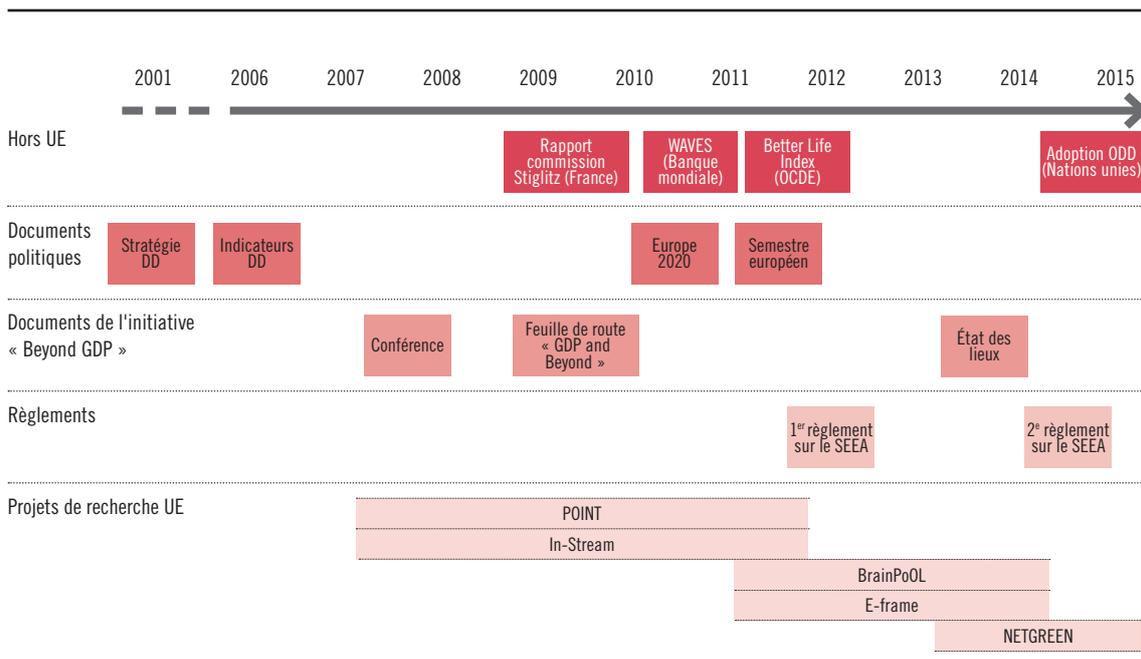
L'usage symbolique d'un indicateur soulève également un enjeu de temporalité : pour qu'un indicateur accède à un statut de symbole, il doit s'inscrire dans la durée et donc perdurer dans le temps. Si le PIB est porteur d'un message de progrès, c'est aussi parce qu'il s'est imposé dans la comptabilité nationale dès les années 1930, et qu'il survit à des changements de méthodologie réguliers. Mais si la portée symbolique des indicateurs nécessite une inscription dans le temps long, leur usage comme outil de pilotage ne peut excéder l'horizon temporel des décideurs publics et ces indicateurs sont appelés à être changés tous les dix ans, voire tous les cinq ans.

3. LES NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE DANS LES POLITIQUES EUROPÉENNES

3.1. Une dynamique d'institutionnalisation des nouveaux indicateurs

L'Union européenne s'inscrit dans une dynamique d'institutionnalisation du débat sur les nouveaux indicateurs de richesse au sein des organisations internationales. L'initiative « Better Life », initiée en 2003 par l'OCDE, est pionnière en la matière ;

Figure 1. L'Union européenne dans la dynamique d'institutionnalisation des nouveaux indicateurs



elle a débouché sur la création d'un outil interactif de mesure du bien-être (le *Better Life Index*), qui permet de comparer les pays en fonction de l'importance accordée à différents critères de bien-être. Les Nations unies jouent également un rôle important dans cette dynamique, à travers le processus de révision du Système de comptabilité économique et environnementale (*System of Environmental Economic Accounting*, SEEA), qui vise à développer un cadre statistique standard au niveau international sur les relations entre l'environnement et l'économie. Cette initiative a été relayée par la Banque mondiale, qui encourage l'utilisation du SEEA et le développement d'une comptabilité du capital naturel à travers le projet WAVES (*Wealth Accounting and Valuation of Ecosystem Services*). Enfin, en 2013, les Nations unies ont mis en place un groupe de travail sur les Objectifs de développement durable (ODD), qui font suite aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) : les ODD ont été adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2015. Ces initiatives ont favorisé la consolidation de l'expertise statistique internationale sur les nouveaux indicateurs de richesse.

Outre l'institutionnalisation statistique, les indicateurs complémentaires au PIB sont aussi entrés dans les politiques européennes. Depuis 2001, l'Union européenne s'est dotée d'une Stratégie en faveur du développement durable, qui a été complétée en 2006 par l'adjonction de 12 indicateurs du développement durable (Communautés européennes, 2006). La Stratégie Europe 2020 prônant une croissance intelligente, durable et inclusive repose quant à elle sur 8 indicateurs, dont 6 indicateurs environnementaux et sociaux.

3.2. L'initiative « Au-delà du PIB »

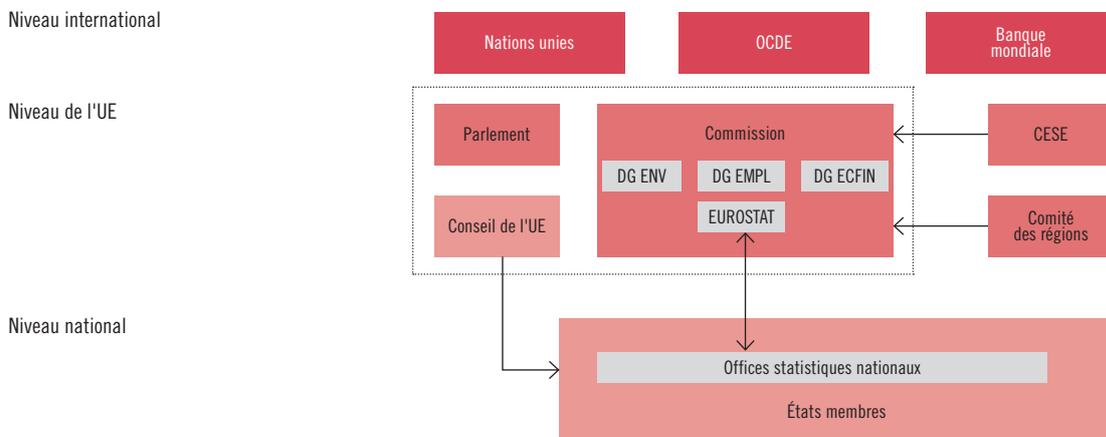
L'initiative « Au-delà du PIB » débute en 2007 avec l'organisation d'une conférence organisée conjointement par la Commission et le Parlement européens. Par la suite, l'initiative en tant que telle est pilotée par la Commission. Le site Internet qui lui est dédié est ainsi hébergé sur le site de la Commission⁹, qui assure également la communication sur l'initiative à travers la publication de newsletters à partir de la fin 2008. Deux directions générales (DG) assurent au départ le pilotage de l'initiative : la DG environnement (DG ENV) et la DG Eurostat (l'office statistique de l'Union européenne). Deux autres DG sont aujourd'hui incluses dans l'initiative: la DG Affaires économiques et financières (DG ECFIN) et la DG Emploi, affaires

sociales et inclusion (DG EMPL). Si cet élargissement visait à garantir un soutien plus large à l'initiative, et une meilleure diffusion de ces indicateurs dans les services administratifs (ce qui est essentiel pour l'usage « pilotage des politiques »), et à décloisonner les questions environnementales et sociales, il a eu aussi pour conséquence un brouillage du *leadership* politique.

L'initiative est formalisée en 2009 à travers une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens intitulée « Le PIB et au-delà : mesurer le progrès dans un monde en mutation ». Le renversement sémantique opéré entre cet intitulé et celui de la conférence de 2007 (« Au-delà du PIB : mesurer le progrès, la véritable richesse et le bien être des nations ») apparaît comme un réalignement des ambitions de l'initiative avec celles de la Commission, telles qu'énoncées dans le discours d'ouverture de la conférence de 2007 : il ne s'agit pas de remplacer le PIB ou de l'adapter, mais de le compléter. La communication intègre également des considérations politiques liées à la résolution de la crise économique et financière qui a éclaté l'année précédente : les nouveaux indicateurs sont envisagés comme des outils permettant d'évaluer l'équité du plan de relance européen, et d'aider la transition écologique de l'Union.

En 2010, le Parlement européen émet une motion soutenant la communication de la Commission, la légitimant ainsi aux yeux de l'ensemble des institutions européennes (Parlement européen, 2010). Dans son rapport, le Parlement européen souligne néanmoins l'absence de stratégie sur les usages de ces nouveaux indicateurs, et rappelle la nécessité de connecter les travaux de l'initiative avec la stratégie politique globale de l'Union, notamment la Stratégie Europe 2020. La reconnaissance institutionnelle de l'initiative passe également par les déclarations du Conseil de l'Union européenne, qui mentionne plusieurs fois l'enjeu du développement de nouveaux indicateurs dans la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020 (Conseil européen, 2012a ; Conseil européen, 2012b). Enfin, d'autres institutions de l'Union européenne, telles que le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité des Régions, sont impliquées dans l'initiative à titre consultatif, et émettent leur avis sur les objectifs et les avancées de l'initiative (Comité des régions, 2011 ; Comité économique et social européen, 2009 ; Comité économique et social européen, 2011 ; Comité économique et social européen, 2012).

9. www.beyond-gdp.eu

Figure 2. Les parties prenantes de l'initiative « Au-delà du PIB »

3.3. État des lieux des objectifs de la feuille de route de 2009

La communication de 2009 énonce cinq actions à mettre en œuvre à court et moyen termes. En 2013, la Commission a produit un document de travail faisant un état des lieux de ces objectifs (Commission européenne, 2013). Deux catégories d'intervention semblent se dégager à la lecture de ces documents. La première concerne l'amélioration des cadres de comptabilité existants, que ce soit à travers l'actualisation plus fréquente des données environnementales et sociales ou l'harmonisation des cadres comptables nationaux avec les prescriptions onusiennes. La deuxième catégorie d'intervention est la création de nouveaux indicateurs.

3.3.1. Améliorer les cadres de comptabilité

En 2009, la Commission européenne reconnaît le décalage existant entre l'actualisation des données économiques et financières d'une part, et celle des données environnementales et sociales d'autre part. À titre d'illustration, les données sociales et environnementales ont respectivement un décalage temporel d'environ 2 ans et demi et 1 an et demi, tandis que pour le PIB, ce décalage n'excède pas plus de 3 mois¹⁰. Dans le cadre de l'initiative « Au-delà du PIB », différentes mesures ont été prises pour accélérer le processus de collecte de données, et pour développer des méthodes statistiques permettant d'améliorer l'actualisation des indicateurs. Ces efforts ont permis d'améliorer

l'actualisation des données d'émissions de gaz à effet de serre. Une autre piste d'action a été le développement d'outils interactifs permettant aux citoyens d'informer en temps réel l'Agence européenne de l'environnement de la qualité de leur environnement, par exemple concernant le bruit¹¹.

L'autre activité d'amélioration comptable consistait à harmoniser la comptabilité sociale et environnementale des États membres. Cet objectif s'inscrit notamment dans les efforts réalisés à l'échelle des Nations unies pour développer un cadre statistique standard sur les relations environnement/économie. Sur ce point, l'initiative a apporté des évolutions substantielles puisqu'elle a participé à l'adoption par le Parlement et le Conseil de deux règlements¹² contraignant les États membres à intégrer six modules du SEEA dans leur système de comptabilité : émissions des gaz à effet de serre, taxes environnementales, flux de matières, dépenses de protection de l'environnement, secteur des biens et des services environnementaux, et comptes des flux physiques d'énergie. Sur les questions sociales, les systèmes de comptabilité nationaux contiennent d'ores et déjà certaines informations, mais les progrès réalisés sont jugés moindres par la Commission.

3.3.2. Construire de nouveaux indicateurs de richesse

Afin de réduire les disparités socio-économiques entre les régions de l'Union et entre les catégories sociales, la Commission a appelé en 2009 à développer des indicateurs désagrégés permettant de mieux mesurer la distribution des richesses et

10. Source : entretiens. Les estimations du PIB données l'année même ne sont cependant que des estimations provisoires, qui sont affinées au fur et à mesure du temps. L'estimation définitive n'intervient ainsi qu'en N+3 en France.

11. www.eea.europa.eu/mobile

12. Règlements 691/2011 et 538/2014 adoptés par le Parlement et le Conseil européen. Voir Figure 1.

des inégalités. Cette ambition s'est traduite par le développement d'indices sur la pauvreté et le développement calculés pour chacune de 227 régions européennes, permettant d'informer la politique de cohésion européenne¹³. Différents indicateurs ont également été développés pour renseigner les inégalités socio-économiques au niveau européen, tels que le taux de personnes « sous la menace de pauvreté »¹⁴ ou l'indicateur de comparaison entre les plus hauts et les plus bas revenus¹⁵.

L'autre objectif de la Commission en matière de création d'indicateurs était la mise au point de deux indicateurs synthétiques censés compléter le PIB : un indice environnemental et un indice de bien-être au niveau européen. Cet objectif n'a toutefois pas été rempli. En effet, si la Commission a piloté la production de deux indicateurs environnementaux synthétiques – un indicateur des pressions environnementales générées sur le territoire européen, et un autre indicateur intégrant les pressions environnementales générées *via* les importations –, ils en sont encore au stade pilote. Concernant le bien-être, aucun indicateur agrégé n'a été développé.

Enfin, le dernier objectif en matière de création d'indicateurs consistait à développer un tableau de bord du développement durable européen. En effet, les indicateurs développés dans le cadre de la stratégie en faveur du développement durable souffrent d'un problème de mise à jour des données et d'un déficit communicationnel. *“The aim of the SD [Sustainable Development] Scoreboard is to complement the existing EU set of SD Indicators (SDIs). The SDIs are for monitoring the objectives and actions of the SD strategy in detail, but not for communicating overall achievements and challenges in the area of SD”* (Commission européenne, 2013: 24). L'enjeu du tableau de bord du développement durable était de dépasser l'usage des indicateurs de développement durable comme outil de pilotage de l'action publique, pour leur donner une portée symbolique. Cet objectif n'a toutefois pas abouti.

13. La politique de cohésion européenne est la principale politique d'investissement de l'Union. Elle cible les villes et les régions afin de soutenir la dynamique économique, le développement durable et la qualité de vie des citoyens.

14. Part des personnes du foyer vivant avec un revenu égal à moins de 60 % du revenu médian national.

15. Rapport du plus haut et du plus bas quintile de revenu.

4. QUEL BILAN POUR LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE ?

4.1. Des avancées sur le plan statistique, un bilan en demi-teinte pour la création de nouveaux indicateurs

Force est d'abord de constater que d'importants progrès ont été réalisés pour améliorer les cadres comptables existants, que ce soit en termes d'actualisation des données socio-environnementales qu'en termes d'harmonisation comptable à l'échelle européenne. D'importants moyens ont été mis en œuvre pour faire avancer la question des indicateurs sociaux et environnementaux dans le champ de la recherche statistique, en termes de recherche méthodologique ou de mise à disposition de moyens supplémentaires pour la collecte des données. Cette contribution dépasse les frontières de l'Union européenne, comme le montrent les partenariats statistiques avec les organisations internationales telles que l'OCDE, les Nations unies ou la Banque mondiale.

Sur le plan du développement de nouveaux indicateurs, le bilan est plus mitigé. Certes, de nombreux indicateurs ont été développés, notamment dans le domaine social : risque de pauvreté et d'exclusion sociale, disparités des revenus, niveau de confiance dans les institutions, etc. Néanmoins, en ce qui concerne les indicateurs synthétiques capables de compléter le PIB, ou le tableau de bord du développement durable, l'Union européenne n'est pas parvenue à ses fins.

4.2. Des nouveaux indicateurs sans portée symbolique à l'échelle européenne

Les indicateurs synthétiques et les tableaux de bord restreints pourraient avoir une portée symbolique, en reflétant une vision commune du progrès et en « imposant » cette vision. Malheureusement, comme nous venons de le voir, l'Union européenne a échoué à produire de tels indicateurs/tableaux de bord.

Pourquoi ? Au-delà des enjeux méthodologiques que pose la construction de ces indicateurs, il semble que ce soit plutôt des enjeux politiques qui aient contraint cet objectif. Les indicateurs synthétiques et les tableaux de bord impliquent en effet un consensus politique sur ce qui est susceptible d'être mesuré et donc valorisé, ou en d'autres termes une vision commune sur ce qu'est le développement durable, voire sur le projet politique de l'Union européenne, en hiérarchisant et

en articulant entre eux les différents objectifs et les indicateurs correspondants, ou sur ce qu'est le bien-être social et environnemental. Or, une telle vision commune est loin d'exister au sein des institutions de l'Union (Sébastien et Bauler, 2013).

Par ailleurs, la production de tels indicateurs à portée symbolique, tout comme leur effet symbolique concret, nécessite une implication en amont de la société civile, notamment les médias, totalement absents par exemple de l'initiative « Au-delà du PIB », ou pour le moins une véritable stratégie de communication et de diffusion une fois ces indicateurs mieux définis. Le PIB a ainsi acquis une dimension symbolique en étant utilisé comme outils de négociation dans les arènes de dialogue social, que ce soit au sein des entreprises ou lors des discussions entre l'État et les partenaires sociaux. En devenant un enjeu politique dans la défense des intérêts particuliers dans le cadre de négociations sociales, le PIB est devenu perceptible dans l'existence individuelle des citoyens, et a acquis de fait un statut symbolique. Concernant l'initiative « Beyond GDP », les efforts de communication se limitent à un site Internet dédié, obscur pour les citoyens et les médias. La participation des citoyens aux choix des indicateurs, plus encore lorsque ceux-ci agrègent différentes dimensions politiques, renforce leur légitimité et leur potentiel d'appropriation par le plus grand nombre. Par ailleurs, plus que l'indicateur final choisi, c'est la procédure de débat et de choix des indicateurs qui peut contribuer à changer la vision commune, entre États membres et entre groupes d'acteurs, du progrès européen. L'effet performatif des indicateurs est associé à un effet que l'on peut qualifier de « procédural ». Or, force est de constater que l'initiative « Au-delà du PIB », à l'image de la feuille de route de la Commission européenne, est axée sur des points statistiques et orientée uniquement vers un débat d'experts, et que le grand public a été largement oublié.

4.3. Un pilotage de l'action publique – non harmonisé – par les nouveaux indicateurs sociaux et environnementaux

L'usage des nouveaux indicateurs de richesse dans la gouvernance de l'Union européenne se fait en ordre dispersé et sans grande visibilité : chaque politique ou stratégie de l'Union utilise son propre jeu d'indicateurs, malgré leurs recouvrements en termes d'objectifs. Si la Stratégie Europe 2020 rejoint les objectifs de la Stratégie en faveur du développement durable de l'Union européenne, les indicateurs environnementaux et sociaux mobilisés dans les deux stratégies sont différents,

ce qui pose un problème de cohérence à l'échelle de l'Union. On peut se demander si le recours à des indicateurs harmonisés n'assurerait pas une meilleure appropriation, voire une meilleure cohérence des politiques européennes. Cette harmonisation des indicateurs demande néanmoins un accord sur une vision commune du développement durable. Il aurait été évidemment bienvenu qu'un exercice tel que la Beyond GDP Initiative créé le forum dans lequel un tel projet politique soit discuté, mais cela n'était pas son ambition initiale, ce qui explique qu'elle ne soit pas parvenue à initier une réflexion sur la coordination entre les différentes stratégies européennes. Toutefois, elle a posé les bases pour le faire avec l'harmonisation des comptes nationaux environnementaux.

Tableau 2. Tableau comparatif des indicateurs de développement durable et des indicateurs Europe 2020

Types d'indicateurs	Stratégie du développement durable (12 indicateurs)	Stratégie Europe 2020 (8 indicateurs)
économique	Taux de croissance du PIB/habitant	Taux d'emploi
	Consommation intérieure de matières et PIB à prix constants	Part de la dépense intérieure brute de R&D dans le PIB
	Part de l'aide publique au développement dans le revenu national brut	
environnemental	Total des émissions de GES	Objectifs de réduction des émissions de CO ₂ (en % par rapport au niveau de 1990)
	Consommation intérieure brute d'énergie, par combustible	Part des énergies renouvelables
	Évolution de la population d'oiseaux des champs	Réduction de la consommation énergétique (en Mtep)
	Prises de poissons sur les stocks en dehors des « limites biologiques de sécurité »	
	Consommation d'énergie des transports et PIB à prix constants	
social	Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux	Part des jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation
	Taux de dépendance vieillesse actuelle et projetée	Part des 30 à 34 ans ayant un niveau d'étude supérieur
	Espérance de vie en bonne santé à la naissance, par sexe	Nombre d'individus menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale
	Niveau de confiance des citoyens dans les institutions de l'UE	

De plus, se pose la question de la cohérence des indicateurs développés à l'échelon européen avec ceux développés à l'échelon national. En France par exemple, la loi Sas votée en avril 2015 prévoit que les grandes réformes engagées par le gouvernement soient évaluées à l'aune d'indicateurs de bien-être et de soutenabilité. Cependant, le tableau de bord de ces indicateurs¹⁶ proposé par France Stratégie et le Conseil économique, social et environnemental (Aussilloux *et al.*, 2015) a été défini sans recherche de cohérence avec les indicateurs de développement durable de l'Europe ou les indicateurs de la Stratégie Europe 2020. Cette question de la cohérence entre les différentes échelles de gouvernance se pose avec d'autant plus d'acuité que les Nations unies ont récemment adopté 17 Objectifs de développement durable déclinés en 167 cibles, que les pays sont censés réaliser d'ici 2030. Le choix des indicateurs pour les ODD ne doit pas être entièrement « à la carte » et doit plutôt permettre d'instruire une discussion collective sur les défis principaux de transformation de nos sociétés. Ainsi, la mise en débat entre les indicateurs pour les ODD choisis par les États membres et ceux de l'Union européenne est un des enjeux majeurs de la réforme de la stratégie de croissance européenne 2020-2030.

4.4. Les nouveaux indicateurs dans le débat politique européen ?

Sans avoir remis en cause de manière radicale le cadre de référence qu'est le PIB, on peut penser que les indicateurs sociaux et environnementaux et les débats liés à l'initiative « Beyond GDP » ont fourni aux « causes » environnementale et sociale de nouvelles armes politiques. En générant de l'information supplémentaire sur les problématiques associées à ces deux dimensions du développement humain, les nouveaux indicateurs sont autant de « munitions » dans le débat politique européen pour légitimer ces mêmes dimensions.

Le Semestre européen, dispositif institutionnel de coordination des politiques économiques et budgétaire au sein de l'Union¹⁷, fournit une illustration intéressante. La crise a révélé une augmentation des inégalités dans la répartition des richesses et des revenus (Commission européenne, 2014),

ce qui a poussé la Commission à intégrer un nouveau tableau de bord d'indicateurs clés en matière sociale et d'emploi dans le Semestre (Commission européenne, 2014). Sur le plan environnemental, il est intéressant de constater que le Parlement européen et le Conseil reprennent l'argumentaire clé de l'initiative – nécessité de compléter le PIB par d'autres indicateurs afin d'apprécier la durabilité des progrès – et appellent à l'intégration d'indicateurs environnementaux dans le Semestre européen (Parlement européen et Conseil européen, 2013), outil d'harmonisation budgétaire central dans le débat politique européen, compte tenu de la place de ces critères dans les relations entre l'Union et ses États membres, depuis la crise de 2007 mais déjà auparavant. Les lignes politiques sont donc amenées à bouger, comme le montre l'initiative en cours de « verdissement » du Semestre¹⁸. Les nouveaux indicateurs de richesse ont donc bien un usage dans le débat politique, qui leur permet éventuellement d'être ensuite utilisés dans le pilotage de certaines politiques de l'Union.

5. CONCLUSION

Voilà donc plus d'une décennie que les politiques et stratégies européennes intègrent des indicateurs environnementaux et sociaux. L'agenda des indicateurs « alternatifs » au PIB a toutefois fortement gagné en visibilité à partir de 2007 et le lancement de ce qui a été appelée l'initiative « Au-delà du PIB ». Loin de remettre en cause le bien-fondé du PIB, l'objectif de cette initiative était plutôt de fournir de nouveaux indicateurs permettant de mieux prendre en compte les dimensions sociale et environnementale du développement humain, et de les mettre au service d'une meilleure gouvernance de l'Union. Près d'une décennie après le lancement du débat, notre analyse fournit un bilan en demi-teinte. L'initiative a permis des avancées notables sur le plan comptable, avec l'amélioration de la collecte des données socio-environnementales et l'extension des systèmes de comptabilité aux enjeux environnementaux et sociaux. Elle a également participé à la constitution d'une expertise statistique internationale sur cette question, et a contribué à créer plusieurs nouveaux indicateurs. Elle a donc posé les bases pour, mais a échoué à produire des indicateurs synthétiques ou des tableaux de bord facilement communicables, indispensables à un usage politique et « symbolique » des nouveaux indicateurs de richesse par l'Union européenne. L'initiative a

16. Ces indicateurs sont au nombre de 10 : le taux d'emploi, le patrimoine productif, la dette publique et privée, l'espérance de vie en bonne santé, le bien-être subjectif, les inégalités de revenu, la part des diplômés du supérieur, l'empreinte carbone, l'abondance des oiseaux et le taux de recyclage des déchets.

17. www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-semester/

18. ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/about_en.htm

quand même, on peut le supposer, eu une influence sur le jeu politique européen, notamment à travers l'argumentaire développé autour des limites du PIB. Et certains indicateurs plus désagrégés ont fait leur chemin comme instruments de pilotage de l'action publique européenne, jusque dans la Stratégie Europe 2020, quitte à contribuer à une multiplication des tableaux de bord d'une dizaine d'indicateurs intégrant les dimensions économiques, sociales et environnementales.

De nombreux efforts restent à faire pour que l'UE produise, mais surtout utilise concrètement les nouveaux indicateurs de richesse : les entretiens que nous avons menés lors de cette étude témoignent unanimement que l'enjeu principal des nouveaux indicateurs de richesse est celui de leur utilisation.

En particulier, le référentiel cognitif des institutions européennes reste centré sur les indicateurs économiques et financiers, comme le révèlent les mécanismes de coordination budgétaire et fiscale mis en œuvre après la crise financière. Si en 2009 la Commission voyait dans la crise économique une opportunité pour développer de nouveaux indicateurs de richesse qui ne se limitent pas à la seule croissance du PIB, la lecture qui est faite de la crise en 2010 est quant à elle purement économique et financière (Commission européenne, 2010). La croissance du PIB est réaffirmée comme une priorité absolue, de même que la création d'emplois et la consolidation fiscale. Citons ici le Comité économique et social européen (2012) : « un peu moins de deux ans après avoir publié sa communication sur le sujet évoquées ci-dessus, [la] Commission européenne, tout en poursuivant de nouvelles démarches pour penser le développement et le progrès social, persiste à utiliser les outils et les approches classiques, en privilégiant certains composants de la dimension économique et en excluant une bonne part des aspects sociaux et environnementaux ». Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de noter l'affaiblissement progressif du soutien politique accordé par la Commission à l'initiative « Au de-là du PIB », relevé par de nombreux interviewés. L'initiative est ainsi chronologiquement discontinuée : le bilan de la feuille de route, initialement prévu en 2011, n'a été réalisé

qu'en 2013, et ne jouit pas de la visibilité médiatique qui avait caractérisé la conférence de 2007 et la feuille de route de 2009.

Pour conclure, notons que dans son document de travail sur les avancées de l'initiative de 2013, la Commission reconnaît que la question des usages des nouveaux indicateurs reste problématique, et identifie un certain nombre de défis, pour la plupart de nature technique ou méthodologique, à relever en ce sens. Le message principal de la Commission est que plus on améliorera la qualité scientifique des indicateurs, plus ceux-ci seront à même d'être utilisés. Cette hypothèse est toutefois radicalement remise en cause par les travaux de sciences sociales qui s'intéressent aux usages des indicateurs en politiques. Ainsi, d'après Sébastien et Bauler, ce n'est pas tant la qualité scientifique de l'indicateur qui détermine son usage dans le jeu politique, mais plutôt les cadres cognitifs des utilisateurs, ainsi que le contexte politique général dans lequel les indicateurs sont développés et utilisés (Sébastien et Bauler, 2013). Les auteurs soulignent les limites de l'exercice qui consiste à laisser aux experts le soin de la définition des indicateurs, excluant de fait les acteurs qui sont susceptibles de les utiliser, notamment les responsables politiques mais aussi les citoyens. La déconnexion entre les réflexions scientifiques sur les nouveaux indicateurs et leur utilisation dans la sphère politique est également soulignée dans les rapports et les avis du Parlement européen et des instances consultatives sur l'initiative (Committee on the Environment, Public Health and Food Safety of the European Parliament, 2011 ; Comité économique et social européen, 2012). Intégrer les politiques et les citoyens dans les procédures de définition des indicateurs, notamment des indicateurs synthétiques à portée symbolique, n'est pas chose aisée, dans la mesure où cela rendrait beaucoup plus visibles les clivages idéologiques contenus dans les choix méthodologiques pour mesurer « ce qui compte vraiment ». Mais le développement des nouveaux indicateurs de richesse à l'échelle européenne aurait sans doute au moins autant à gagner d'une démocratisation des procédures de leur sélection que d'un renforcement de leur qualité scientifique intrinsèque. ■

BIBLIOGRAPHIE

- Aussilloux, V. et al. (2015). « Au-delà du PIB, un tableau de bord pour la France ». n°32. La note d'analyse. France Stratégie.
- Comité des régions (2011). *Avis du Comité des régions pour le thème « Mesurer le progrès - Au-delà du PIB »*.
- Comité économique et social européen (2009). *Avis du Comité économique et social européen sur le thème « Dépasser le PIB - Indicateurs pour un développement durable »*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2009:100:FULL&from=FR>.
- (2011). *Avis du Comité économique et social européen sur la « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - le PIB et au-delà: mesurer les progrès dans un monde en mutation »*.
- (2012). *Avis du Comité économique et social européen sur « Le PIB et au-delà - L'implication de la société civile dans le processus de sélection d'indicateurs complémentaires »*.
- Commission des communautés européennes (2009). *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Le PIB et au-delà. Mesurer le progrès dans un monde en mutation*.
- Commission européenne (2010). *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque Centrale Européenne, au Comité écologique et social européen et au Comité des régions- Renforcer la coordination des politiques économiques. COM(2010) 250 final*.
- (2013). *Commission staff working document. Progress on « GDP and beyond » actions*.
- (2014). *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. États des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive*.
- Committee on the Environment, Public Health and Food Safety of the European Parliament (2011). *Report on GDP and beyond - Measuring progress in a changing world*.
- Communautés européennes (2006). « Mesure des progrès accomplis sur la voie d'une Europe plus durable. Les indicateurs de développement durable de l'Union européenne ».
- Council of the European Union (2012a). *Rio+20: Pathways to a Sustainable Future - Council conclusions*.
- (2012b). *Rio+20: outcome and follow-up to the UNCSD 2012 Summit - Council conclusions*.
- European Commission, European Parliament, The Club of Rome, WWF, et OCDE (2007). « Beyond GDP: Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations ». In . Office for Official Publications of the European Communities.
- European Parliament (2010). *Motion for a European Parliament resolution on GDP and beyond - Measuring*.
- Parlement européen, et Conseil européen. 2013. *Décision n°1386/2013/UE du Parlement Européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète »*.
- Sébastien, L., Bauler, T. (2013). "Use and influence of composite indicators for sustainable development at the EU-level". *Ecological indicators* 35: 3-12.

Les nouveaux indicateurs de richesse dans la gouvernance européenne

Damien Demailly, Lucas Chancel, Lucien Lewertoski-Blanche, Laura Brimont (Iddri)

PUBLICATIONS DE L'IDDRI

- Chancel, L., Demailly, D. (2015). Inégalités et environnement : quel agenda de politiques de recherche ?, Iddri, *Issue Briefs* n°08/15.
- Massé, D., Borel, D., Demailly, D. (2015). Comprendre l'économie collaborative et ses promesses à travers ses fondements théoriques, Iddri, *Working Papers* n°05/15.
- Chancel, L., Thiry, G., Demailly, D. (2014). Les nouveaux indicateurs de prospérité : pour quoi faire ? Enseignements de six expériences nationales, Iddri, *Studies* n°04/14.
- Demailly, D., Novel, A.-S. (2014). Économie du partage : enjeux et opportunités pour la transition écologique, Iddri, *Studies* n°03/14.

Publications disponibles en ligne sur : www.iddri.org

Institut de recherche sur les politiques, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale. Basé à Paris, l'Iddri accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale des grands problèmes collectifs que sont la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la sécurité alimentaire ou l'urbanisation et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

L'Iddri porte une attention toute particulière au développement de réseaux et de partenariats avec les pays émergents et les pays les plus exposés aux risques, de façon à mieux appréhender et partager différentes visions du développement durable et de la gouvernance. Afin de mener à bien son action, l'Iddri s'insère dans un réseau de partenaires issus des secteurs privé, académique, associatif ou public, en France, en Europe et dans le monde.

Institut indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions.

Ses travaux sont structurés transversalement autour de sept programmes thématiques : Gouvernance, Climat, Biodiversité, Océans et zones côtières, Fabrique urbaine, Agriculture et Nouvelle Prospérité.

Dans le cadre de son partenariat avec Sciences Po, de nombreux chercheurs de l'Iddri participent aux enseignements ainsi qu'au développement de programmes de recherche.

Fondation de recherche reconnue d'utilité publique, l'Iddri met à la disposition de tous, via son site Internet, ses différentes analyses et propositions.

L'Iddri organise sa politique de publications autour de collections propres, d'ouvrages en partenariat (comme *Regards sur la Terre*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement et d'un partenariat éditorial avec Armand Colin), et de publications dans des revues scientifiques. L'Iddri publie également les études menées dans le cadre du Club d'ingénierie prospective énergie et environnement [CLIP] : *Les Cahiers du CLIP*. Les collections de l'Iddri sont constituées de textes courts (*Issue Briefs* et *Policy Briefs*), de documents de travail (*Working Papers*) et d'études ou rapports (*Studies*).

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

www.iddri.org

