

N° 611 rectifié

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2017

PROPOSITION DE LOI

*visant à instituer le **Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Franck MONTAUGÉ, Didier GUILLAUME, Claude BÉRIT-DÉBAT, Mme Maryvonne BLONDIN, MM. Yannick BOTREL, Martial BOURQUIN, Henri CABANEL, Pierre CAMANI, Jean-Louis CARRÈRE, Roland COURTEAU, Marc DAUNIS, Jérôme DURAIN, Alain DURAN, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Éric JEANSANNETAS, Mme Gisèle JOURDA, MM. Georges LABAZÉE, Bernard LALANDE, Mmes Claudine LEPAGE, Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Jean-Jacques LOZACH, Christian MANABLE, Didier MARIE, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Alain NÉRI, Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, M. Claude RAYNAL, Mme Sylvie ROBERT, MM. Jean-Yves ROUX, Jean-Pierre SUEUR, Mme Nelly TOCQUEVILLE, MM. Jean-Louis TOURENNE, Yannick VAUGRENARD et les membres du groupe socialiste et républicain,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

I- Mesurer et prendre en compte le bien-être des populations : une « ardente obligation ».

« Il est temps que notre système statistique mette davantage l'accent sur la mesure du bien-être de la population que sur celle de la production économique, et il convient de surcroît que ces mesures du bien-être soient resituées dans un contexte de soutenabilité »

Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, 2009.

En 1987, la commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'organisation des Nations unies publiait un rapport au nom évocateur *Notre avenir à tous*¹. Ce rapport proposait pour la première fois une définition du développement durable ou soutenable (*sustainable*) : **« le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir »**.

Le développement durable répondait à une double exigence, celle de préserver sur le long terme l'environnement et celle de réduire les inégalités.

Plusieurs implications immédiates et simultanées en découlaient.

En premier lieu la croissance économique ne pouvait plus être considérée d'entrée de jeu comme garante de l'amélioration du bien-être

¹ Plus connu sous le nom de « rapport Bruntland » du nom de la norvégienne Gro Harlem BRUNTLAND qui présidait à l'époque cette commission

des générations présentes et futures et qu'elle pouvait, de surplus, se traduire par une montée des inégalités².

En second lieu, le produit intérieur brut (PIB) qui s'était imposé depuis l'après seconde guerre mondiale comme l'indicateur clé du progrès économique et social perdait de sa pertinence. La croissance économique, mesurée en points de PIB en plus n'était plus forcément le signe d'une amélioration des performances économiques et du progrès social. De nouveaux indicateurs de développement, alternatifs ou complémentaires au PIB devenaient nécessaires pour mesurer non seulement le bien-être présent mais aussi sa soutenabilité, c'est-à-dire sa capacité à se maintenir dans le temps.

De tels indicateurs susceptibles de remettre en cause la centralité du PIB dans nos systèmes de mesure se sont développés dans la foulée du rapport BRUNTLAND : des indicateurs de développement humain (celui du PNUD) ; de santé sociale ; d'inégalités et de pauvreté ; de sécurité personnelle ; des indicateurs environnementaux (PIB vert, empreinte carbone...).

Mais si la production de nouveaux indicateurs a été considérable dans tous les domaines, économiques, sociaux, environnementaux, culturels... **leur utilisation à des fins d'action publique ou de pilotage des politiques publiques est néanmoins restée limitée, presque comme si ce foisonnement ne pouvait faire sens politique et parvenir à détrôner le PIB de son statut symbolique d'incarnation du progrès économique et social – notamment dans les médias –, ou comme outil d'évaluation des politiques publiques par les gouvernements.**

Il a fallu qu'éclate, aux États-Unis en 2007-2008, une violente crise financière se propageant rapidement à l'ensemble des marchés financiers de la planète et générant dans de nombreux pays de graves récessions pour que l'on questionne à nouveau nos instruments de mesure et la nature de cette croissance qui avait porté en elle les germes d'une crise systémique d'une ampleur inégalée depuis la crise des années trente.

À cet égard, les travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (SSF) mise en place à la demande du Président de la République, Nicolas SARKOZY en 2008 constituèrent une critique radicale à l'encontre du PIB comme instrument de mesure central de « la richesse » des nations. Certains membres de la commission estimèrent « que l'une des raisons pour lesquelles cette crise avait pris de nombreuses personnes au dépourvu

² Ce qui au passage remet en cause de la théorie dite du ruissellement (*Trickle Down Economic*) selon laquelle favoriser les riches est également profitable aux pauvres.

tenait au fait que **notre système de mesure avait fait défaut** et/ou que **les acteurs des marchés et les responsables publics ne s'étaient pas attachés aux bons indicateurs statistiques**. À leurs yeux, ni la comptabilité privée ni la comptabilité publique n'avaient été en mesure de jouer un rôle d'alerte précoce : ils n'avaient pu nous avertir à temps de ce que les performances *apparemment* brillantes de l'économie mondiale en termes de croissance entre 2004 et 2007 pouvaient être obtenues au détriment de la croissance à venir. Il est clair également que ces performances tenaient en partie à un "mirage", à des profits reposant sur des prix dont la hausse était due à une bulle spéculative ».

Et de poursuivre que « si nous avons été plus conscients des limites des mesures classiques comme le PIB, l'euphorie liée aux performances économiques des années d'avant la crise aurait été moindre, et que des outils de mesure intégrant des évaluations de soutenabilité (endettement privé croissant, par exemple) nous auraient donné une vision plus prudente de ces performances. Cela dit, **beaucoup de pays manquent d'un ensemble complet et à jour de comptes de patrimoine – de « bilans » de l'économie – susceptibles de fournir un tableau global de l'actif et du passif des grands acteurs économiques** ».

Les travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi ont débouché sur plusieurs recommandations dont notamment **la nécessité de mieux prendre en compte les inégalités en accordant davantage d'importance à la répartition des revenus, de la consommation et des richesses** ; de mieux mesurer la qualité de la vie qui « dépend des conditions objectives dans lesquelles se trouvent les personnes et leurs *capabilités* (capacités dynamiques) » et enfin de mieux **mesurer la soutenabilité en prenant en compte le patrimoine et non seulement les revenus et la consommation**.

Le caractère soutenable de la croissance dépend en effet de sa capacité à transmettre aux générations futures un patrimoine national capable d'assurer la couverture de leurs besoins et de garantir sur le long terme leur bien-être. Ce qui suppose de pouvoir évaluer le patrimoine national en recensant les divers types de capitaux ou d'actifs qui le composent et les flux dans ces stocks (flux d'investissement et mais aussi les flux d'épuisement) :

- le capital économique privé et public composé du capital productif (machines, bâtiments, technologies, des infrastructures, etc.) ;

- le capital humain qui renvoie au niveau d'éducation de la société, aux compétences, aux niveaux de formation et de qualification du travail, etc. ;

- le capital social qui est un actif intangible mesurant la qualité des institutions et des rapports sociaux (degré de confiance entre individus), la culture, le mode d'organisation de la société... Il s'agit d'un indicateur permettant de mesurer le degré de cohésion de la société ;

- le capital naturel composé des ressources naturelles (les énergies fossiles, l'eau, les terres, etc.) et l'ensemble des écosystèmes.

Certains économistes ajoutent encore à ce bilan patrimonial de la nation, un actif intangible comme la démocratie³.

Au passif du bilan patrimonial de la nation figure la dette publique et la dette privée.

Pour Jean-Paul FITOUSSI disposer d'un tel bilan patrimonial de la nation permet d'éclairer les choix politiques, notamment les choix budgétaires. Ainsi, mener des politiques très restrictives afin de réduire la dette publique d'un ou de plusieurs points de PIB conduit à détruire du capital économique public et privé, du capital humain, du capital social et du capital environnemental car l'on ne se donne plus les moyens d'entretenir, de renouveler le capital économique public et privé⁴, le capital humain, le capital social ni même de préserver et de réparer la nature. De telles politiques menées pour rendre plus riches les français conduisent au contraire à leur appauvrissement. La forte montée du chômage, notamment des jeunes, rend compte de l'importance de la destruction de capital humain. La perte de confiance dans les institutions qu'elle induit se traduit

³ Pour Jean-Paul FITOUSSI, « **la soutenabilité de la démocratie est sans aucun doute, un actif intangible essentiel (...)**. La croissance des inégalités, au-delà d'un certain degré, affecte défavorablement la « valeur » de cet actif pour deux raisons différentes. La première est qu'elle constitue une violation implicite du principe du suffrage universel. En effet, lorsque les médias, les *Thinks tanks* et même les fonds de recherche sont contrôlés par une fraction infime de la population, dont les intérêts sont bien identifiés, l'égalité devant le vote devient une fiction [...]. La seconde raison est que, si une part croissante de la population a l'impression d'être exclue des bénéfices du fonctionnement du système, elle peut avoir la tentation de changer de système. C'est pourquoi Dan USHER considèrerait que l'adhésion à la démocratie constitue un critère bien supérieur à celui de l'efficacité pour évaluer des politiques économiques», in Jean-Paul FITOUSSI, *Le théorème du lampadaire*, les liens qui libèrent, Paris, 2013.

⁴ À cet égard, durant la crise d'origine financière qui a débuté aux États-Unis en 2007-2008, le Fonds monétaire international (FMI) – qui n'est pas une institution réputée pour son hétérodoxie – a, à plusieurs reprises, interpellé les pays européens pour dénoncer leur politique budgétaire trop restrictive et aux effets souvent contre-productifs (faible réduction des déficits voire augmentation de ces derniers) du fait notamment de la sous-estimation du multiplicateur qui amplifie la réduction des revenus et se traduit par la propagation à l'échelle européenne des récessions.

Par ailleurs le FMI dénonce régulièrement les excédents budgétaires allemands. Le dernier rapport annuel de l'institution publié le 15 mai dernier souligne notamment l'accroissement du risque de pauvreté sur fond de croissance des inégalités de revenu, de montée de travailleurs pauvres et invite l'Allemagne à agir en faveur d'une croissance plus inclusive. Le FMI recommande à l'Allemagne d'augmenter les impôts des plus riches, d'accroître les salaires et de permettre une plus grande participation des femmes au marché du travail. Enfin, ayant à plusieurs reprises dénoncé l'insuffisance d'investissement dans les infrastructures publiques – notamment le manque d'entretien du réseau routier – le FMI juge que les marges budgétaires dont dispose l'Allemagne « devraient être utilisées pour des initiatives renforçant le potentiel de croissance, comme des investissements dans les infrastructures physiques et numériques, l'aide à l'enfance, l'intégration des réfugiés et l'allègement du poids fiscal sur le travail ».

par une montée des extrémismes en France et dans nombre de pays européens – *cf.* audition de Jean-Paul FITOUSSI⁵, commission Stiglitz-Sen-Fitoussi ;

Il ressort de l'établissement du bilan patrimonial de la nation que l'endettement public n'est pas forcément négatif lorsqu'il vise à entretenir et renouveler le patrimoine national – investissement public dans les infrastructures, dans la transition énergétique... – qui sera transmis aux générations futures.

La mesure des différents types de capitaux composant le patrimoine national suppose de recourir à un ensemble d'indicateurs précis et qualitatifs capables d'appréhender le bien-être des populations et de mesurer sa soutenabilité c'est-à-dire la capacité ou non de la société à transmettre aux générations futures ces stocks de capital qui garantissent le bien-être des populations.

Deux conceptions de la soutenabilité s'opposent aujourd'hui.

Une conception de la soutenabilité dite faible qui considère que les différentes composantes du patrimoine sont substituables entre elles et qu'elles peuvent donc se compenser les unes par les autres. Dans cette conception, l'épuisement de certaines ressources naturelles (énergies fossiles par exemple) ne compromet pas la croissance puisque d'autres capitaux peuvent lui être substitués. Les limites de la croissance peuvent être dès lors systématiquement repoussées, y compris par les progrès de la technologie.

La conception de la soutenabilité forte rejette au contraire l'idée d'une substituabilité des différents types de capitaux et considère *a fortiori* que le capital naturel doit être préservé à un certain niveau (en termes de capacités physiques) pour permettre la régénération des écosystèmes. Dans cette conception, les évaluations monétaires de la nature sont refusées au profit d'indicateurs biophysiques (artificialisation des sols en ha ; empreinte carbone en surfaces terrestres...). Ces questions font débat aujourd'hui – *cf.* audition de Philippe FRÉMEAUX, institut pour le développement de l'information économique et sociale (IDIES).

Faut-il donner une valeur monétaire à la nature, comme certains le pensent ? Selon quelles méthodes ? – *cf.* audition de Xavier TIMBEAU, observatoire français des conjectures économiques (OFCE).

⁵ Les différentes auditions mentionnées sont consultables sur : <http://www.franckmontauge.fr/pour-une-culture-de-levaluation-des-politiques-publiques-et-du-bien-etre/>

Dans l'une de ses recommandations (la 12^{ème}), le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi précisait : « les aspects environnementaux de la soutenabilité méritent un suivi séparé reposant sur une batterie d'indicateurs physiques sélectionnés avec soin. Il est nécessaire, en particulier, que l'un d'eux indique clairement dans quelle mesure nous approchons de niveaux dangereux d'atteinte à l'environnement (du fait, par exemple, du changement climatique ou de l'épuisement des ressources halieutiques) ».

II- Élaborer une nouvelle grille d'interprétation du monde à partir de nouveaux indicateurs qualitatifs et de bien-être pour évaluer et orienter les politiques publiques

« [L'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse se traduit] par une compétition où sont en jeu les cadres d'interprétation du monde et les normes déterminant l'action pour les décennies qui viennent, une compétition en vue du choix des principes qui orienteront les politiques publiques et privées, une compétition dont l'enjeu est de rendre légitimes certains comportements, certains usages du monde, certaines actions, au détriment d'autres. Une compétition dont sortira la nouvelle grammaire et le nouveau code organisant les rapports des êtres humains entre eux et de ceux-ci avec la nature, et donc les nouvelles normes qui définiront notamment les modes de production et d'appropriation légitimes ».

Dominique MÉDA, *La mystique de la croissance ; comment s'en libérer*, Champs Flammarion, Paris, 2014

Après la publication du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi dont le retentissement fut mondial, de nombreuses initiatives ont vu le jour pour mettre en place de nouveaux instruments de mesure plus pertinents que le PIB. Au niveau international, on peut citer :

- l'initiative « *better policies for better life* » (« de meilleures politiques pour une vie meilleure ») lancée par l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2011 qui vise à mesurer le bien-être actuel à travers 11 dimensions différentes regroupées en deux grandes thématiques : **d'un côté, les conditions matérielles** prises en compte par des indicateurs de revenus et de patrimoine, d'emploi et de salaires et des indicateurs de logement et **de l'autre la qualité de vie** fondée sur des indicateurs plus qualitatifs (santé, équilibre vie professionnelle / vie privée, éducation et compétences, liens sociaux...). Pour Martine DURAND, directrice des statistiques à l'OCDE, la prise en compte de ces nouveaux indicateurs permet de mettre en évidence que si les inégalités liées à la croissance des revenus des plus riches, d'un côté et à la stagnation des revenus des plus pauvres, de l'autre se sont accrues avec la crise de la fin des années 2000, elles ont véritablement commencé à croître dans les années 80. De ce point de vue, le PIB est vraiment un mauvais indicateur de ce qui se passe au niveau des

ménages ; le PIB peut croître alors que le revenu des ménages lui décroît –
cf. audition de Martine DURAND, Romina BOARINI, OCDE.

Dans la lignée du rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, **la soutenabilité du bien-être est évaluée à travers les stocks de ressources** que sont le capital naturel, le capital humain, le capital social et le capital économique. Chacun de ces stocks est mesuré **d'un côté *via* des indicateurs de stocks** : concentration de gaz à effet de serre, patrimoine foncier forestier par habitant, ressources en eau douce par habitant pour le capital naturel, niveau d'études des 25-35 ans pour le capital humain, confiance envers autrui et envers les institutions publiques pour le capital social, actifs fixes nets par habitant, capital intellectuel par habitant, etc. pour le capital économique **et de l'autre *via* des indicateurs de flux** : émission de gaz à effet de serre par habitants et prélèvement d'eau douce par habitant pour le capital naturel ; espérance de scolarisation (de 5 à 39 ans) pour le capital humain ; la formation brute de capital fixe et l'investissement dans la recherche et développement (R&D) pour le capital économique. La mesure de la durabilité du bien-être est également mesurée sous l'angle de facteurs de risque (espèces menacées pour le capital naturel ; tabagisme, obésité pour le capital humain ; endettement du secteur privé... pour le capital économique). Selon Martine DURAND, « aller au-delà du PIB » suppose d'intégrer les nouveaux indicateurs dans le pilotage des politiques publiques.

- **celle de l'Union européenne baptisée « au-delà du PIB »** et qui a débouché sur la « stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive » fondée sur 9 indicateurs parmi lesquels 6 sont des indicateurs sociaux ou environnementaux ;

- **celle des Nations Unies** promouvant « 17 objectifs de développement durable ».

Au niveau national, les initiatives pour élaborer de nouveaux indicateurs de richesse (NIR) se sont également multipliées.

En 2010, le Royaume-Uni a lancé un « *Measuring National Well-Being Program* » fondé sur un tableau de bord de nouveaux indicateurs de richesse ; deux rapports rendant compte de ces travaux ont été publiés, le premier en 2012, le deuxième en 2016. Le Parlement britannique a souhaité s'approprier cette problématique des nouveaux indicateurs de richesse et a mis en place un *All Party Parliamentary Group* (APPG), c'est-à-dire un groupe de travail transpartisan chargé de travailler sur la question du bien-être, de fournir aux parlementaires une grille d'analyse pour évaluer plus qualitativement les réformes en cours et

d'organiser un cycle permanent de conférences sur la science du bonheur et du bien-être. Pour la Fabrique Spinoza, le Parlement français devrait également s'impliquer sur cette question du bien-être et bonheur en s'inspirant de l'initiative du Parlement britannique – cf. audition d'Alexandre JOST, Fabrique Spinoza.

L'Italie a mis en place un tableau de bord relatif « au bien-être équitable et soutenable qui est publié chaque année par l'office statistique Istat. En Nouvelle-Zélande un cadre de mesure du bien-être (*Living standard framework*) a été élaboré par le Trésor à des fins de recommandations en matière de politiques publiques. En Belgique, une loi adoptée en 2014 a confié au Bureau Fédéral du Plan le soin d'élaborer un ensemble « d'indicateurs complémentaires en vue de mesurer la qualité de vie, le développement humain, le progrès social et la durabilité de l'économie ». En février 2016, une série de 64 indicateurs a été mise en ligne – cf. le rapport issu de la loi « Sas » sur les nouveaux indicateurs de richesse, édition 2016.

La France, à l'origine de la mise en place de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi sur la mesure des performances économiques et du progrès social, n'est évidemment pas restée à l'écart de ce genre d'initiatives.

Fin 2010, Alexandre JOST crée la *Fabrique Spinoza, Think tank du bien-être citoyen* dont les missions sont « de favoriser la prise en compte du bien-être des citoyens au cœur des politiques publiques ; d'encourager la recherche, l'information, et le débat sur le bien-être des citoyens ; d'impacter directement ou faire agir en faveur du bien-être collectif, particulièrement dans le monde économique ».

Dans la foulée de la mise en place de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, un groupe d'économistes et de sociologues⁶ installent le *Forum pour d'autres indicateurs de richesse (FAIR)* chargé de travailler sur l'élaboration d'indicateurs alternatifs ou complémentaires du PIB, de suivre les travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi et de produire des analyses critiques – cf. audition de Dominique MÉDA et Florence JANY-CATRICE, Université Paris-Dauphine, Université Lille.

Enfin, en 2015 à l'initiative de la députée écologiste Eva SAS, le Parlement français adopte une loi **visant à la prise en compte des**

⁶ Certains d'entre eux sont connus pour leurs travaux pionniers sur la mesure de la richesse ; cf. par exemple Dominique MÉDA, *Qu'est-ce que la richesse ?*, Alto, Aubier, Paris, 1999. En 2008, des extraits seront republiés dans « *Au-delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse* », Champs Flammarion, 2008. Cf. aussi Jean GADREY, Florence JANY-CATRICE, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, la découverte, Paris, 1984 ; régulièrement réédité.

nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

L'adoption de cette loi constitue une étape extrêmement importante.

D'abord parce que le Parlement pourra désormais disposer chaque année d'un rapport présentant l'évolution de l'état de la France à travers un tableau de bord d'indicateurs questionnant la nature de la croissance et de notre mode de production, son degré d'inclusion sociale par exemple ou sa soutenabilité sur le long terme. Le tableau de bord comporte dix indicateurs : taux d'emploi ; effort de recherche ; endettement ; espérance de vie en bonne santé ; satisfaction dans la vie ; inégalités de revenus ; pauvreté en conditions de vie ; sorties précoces du système scolaire ; empreinte carbone ; artificialisation des sols.

Ensuite parce que la loi prévoit que le rapport présente une évaluation de l'impact des principales réformes engagées par le gouvernement notamment dans le cadre des lois de finances, au regard de ces nouveaux indicateurs. Il s'agit donc de permettre une évaluation des politiques publiques « au-delà du PIB » à travers un tableau de bord de dix indicateurs précis et qualitatifs.

III- Démocratiser le processus de construction des indicateurs et d'évaluation des politiques publiques

« L'utilisation systématique de ces indicateurs [de bien-être] par tous les échelons de l'administration favorise également une plus grande cohérence des politiques publiques, en permettant de coordonner plus étroitement les actions et les processus décisionnels, et en mettant en évidence de façon plus explicite et plus systématique les synergies et les arbitrages entre les différentes politiques publiques. L'impact des réformes envisagées est ainsi évalué à l'aune de plusieurs objectifs simultanément, et non plus au regard de la croissance économique. **L'approche consiste ainsi en une analyse d'impact *ex ante* et non plus *ex post*, où l'objectif économique ne prévaut pas, et où les objectifs sociaux et environnementaux ne sont plus considérés comme secondaires et traités après coup, dans le but de limiter les effets non intentionnels du processus de croissance** ».

Martine DURAND, « l'initiative du vivre mieux de l'OCDE, Futuribles, n° 142, 05/06, 2016.

Mais aujourd'hui, il est nécessaire que le Parlement et les citoyens s'approprient ces NIR dans une perspective d'efficacité politique accrue et d'amélioration du débat public *via* la démocratie participative.

Un usage approprié d'indicateurs pertinents, significatifs des politiques publiques menées, devrait être de nature à faire progresser le pilotage de nos politiques publiques et le rapport aux citoyens à qui elles sont destinées – *cf.* auditions de Martine DURAND, OCDE, et de Damien DEMAILLY, IDDRI.

Les nouveaux indicateurs de richesse doivent faire l'objet d'une appropriation par les parlementaires qui sont aussi chargés du contrôle et de l'évaluation des lois mais également par les citoyens. Il faut qu'une culture de l'évaluation à partir de nouveaux indicateurs (une culture de l'alter-évaluation) puisse se développer, fournir régulièrement des informations sur l'état des inégalités, sur l'état du patrimoine national, le bien-être et mettre en débat ces questions clé de société – *cf.* auditions de Laurent ELOI Laurent et Jacques LE CACHEUX, OFCE ; Dominique MÉDA et Florence JANY-CATRICE, Université Paris-Dauphine, Université Lille ; Jean-Paul FITOUSSI, commission SFF ; Martine DURAND, Romina BOARINI, OCDE.

Des chantiers sont ouverts ou doivent l'être, qui concernent la réforme de nos systèmes comptables au regard de ces nouveaux indicateurs de bien-être et de soutenabilité, qu'il s'agisse de notre comptabilité nationale ou de celle des entreprises.

Des avancées existent ; comme l'effort de l'administration de prendre en compte les NIR de la loi « Sas » dans les documents budgétaires (Projets annuels de performances, autrement dit les « bleus budgétaires »), de faire converger ces nouveaux indicateurs de richesse avec les indicateurs de la Lolf actuels – *cf.* audition de Véronique FOUQUE, Marine CAMIADE, Direction du budget⁷.

Mais il faut encore aller plus loin, notamment en ce qui concerne la comptabilité d'entreprise (RSE, normes IFRS) – *cf.* audition de Philippe FRÉMEAU, IDIES ; audition du Comité Pauvreté et politique.

De nombreux pays et ONG produisent aujourd'hui des indicateurs concurrents du PIB pour évaluer le bien-être des populations et sa soutenabilité, mais force est de constater que le PIB demeure encore un indicateur central voire fétiche, toujours utilisé par les gouvernements et commenté dans les médias – notamment dans les périodes comme celles d'aujourd'hui marquées par un fort ralentissement de la croissance allant de pair avec niveau de chômage qui semble incompressible.

Les propos d'Albert OGIEN expliquent l'importance accordée à la quantification chiffrée dans l'orientation de nos politiques publiques lorsqu'il parle « d'assujettissement du raisonnement politique aux catégories du raisonnement économique – ou plus exactement à celles du raisonnement gestionnaire qui organise aujourd'hui la conduite des affaires publiques [...] ». Cette substitution d'une pensée de la quantité (qui est celle

⁷ Cf. également *Les données de la performance 2016*, Missions du budget général de l'État, ministère de l'économie et des finances.

des indicateurs) à une pensée de la qualité (qui est celle des catégories de jugement ordinaire) vide le langage politique de sa signification en contribuant à accroître le fossé entre gouvernements et gouvernés » – cf. audition de Albert OGIEN, Centre d'études des mouvements sociaux/ Institut Mauss. Ces propos nous invitent à réintroduire un processus démocratique dans la construction même des indicateurs d'évaluation des politiques publiques qui doit être fondée sur une démarche indépendante et pluraliste.

Pour toutes ces raisons, cette proposition de loi composée de trois articles, vise à favoriser le développement de nouveaux indicateurs de richesse – des indicateurs qualitatifs –, leur utilisation et leur appropriation citoyenne afin de faire rentrer dans les mœurs une autre culture de l'évaluation fondée sur des indicateurs alternatifs au PIB.

L'article 1^{er} institue le Conseil Parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être. Composé de 18 députés et de 18 sénateurs, assisté d'un comité scientifique, il a pour mission d'informer le Parlement sur les conséquences des politiques publiques sur le bien-être des populations et sa soutenabilité. Il a aussi pour mission de mettre en place une plateforme participative numérique relative aux NIR afin que les citoyens s'approprient les indicateurs alternatifs au PIB et fassent vivre le débat démocratique. Cette plateforme a pour objectif d'élaborer et de mettre en discussion citoyenne les nouveaux indicateurs afin de rétablir le lien entre politique et citoyens et d'attirer l'attention, notamment médiatique, sur l'état de la société à travers les grands enjeux démocratiques (cohésion sociale, inégalités, soutenabilité de la croissance...).

À cet effet, le Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être organise chaque année au Sénat une conférence citoyenne sur l'état des inégalités en France.

L'article 2 propose un bilan d'évaluation de la pertinence des nouveaux indicateurs de richesse issus de la loi SAS.

À la suite de la loi Sas, 10 nouveaux indicateurs de richesse ont été créés : taux d'emploi ; effort de recherche ; endettement ; espérance de vie en bonne santé ; satisfaction dans la vie ; inégalités de revenus ; pauvreté en conditions de vie ; sorties précoces du système scolaire ; empreinte carbone et artificialisation des sols. En octobre 2016, le deuxième rapport issu de la loi Sas a été publié. Le troisième devrait l'être en octobre 2017.

Après ces trois exercices, qui donnent un premier retour d'expérience, il semble pertinent de mener un bilan d'évaluation de ces indicateurs.

Certains indicateurs pourraient être améliorés ou complétés par d'autres indicateurs plus qualitatifs. C'est notamment le cas du taux d'emploi qui ne permet pas de mesurer le niveau de la qualité des emplois⁸ et le degré de précarisation de la société française (part des contrats à durée déterminée, part des emplois à temps partiel, part des travailleurs pauvres...). Il ne nous renseigne pas sur les transformations en cours qui touchent le salariat dans un contexte de chômage massif et sur fond de mondialisation et de bouleversements technologiques et de révolution numérique. Or, de telles informations sont indispensables si l'on veut mesurer le degré de santé sociale, de cohésion de la société française.

A fortiori, l'un des axes de réflexion au cœur du bilan d'évaluation pourrait être la possibilité de créer plusieurs blocs d'indicateurs :

- **Un indicateur de soutenabilité sociale regroupant des indicateurs d'inégalités** fondés sur des indicateurs de répartition (inégalités de revenus, inégalités territoriales...), des indicateurs de taux d'emploi et de qualité d'emploi, des indicateurs de la sécurité économique qui confère aux individus la possibilité et la capacité de se projeter dans le futur, des indicateurs de développement humain. Ce premier bloc d'indicateurs devrait permettre de mesurer le caractère plus ou moins inclusif de la croissance, le degré de cohésion de la société et la nature égalitaire ou non de l'héritage transmis aux générations futures.

Comme le recommandait le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, disposer d'indicateurs relatifs aux relations sociales, à la participation à la vie politique, de meilleures mesures de la santé, de l'éducation, des activités personnelles, semble indispensable pour appréhender la satisfaction dans les conditions de vie ;

- **Un indicateur de l'état du patrimoine national** : du capital productif, du capital humain, du capital social et du capital naturel ainsi que de son niveau d'entretien qui conditionne le bien-être futur ;

- **Un indicateur de responsabilité écologique de la France dans le monde** pour mesurer son impact écologique en recourant aux indicateurs d'empreinte carbone et de consommation carbone.

Disposer, par exemple, de ces trois blocs d'indicateurs permettrait de concurrencer le PIB, indicateur encore trop central aujourd'hui malgré sa perte de pertinence.

Pour ces principales raisons, **l'article 2** propose un bilan d'évaluation des dix nouveaux indicateurs de richesse issus de la loi « SAS ». Il confie

⁸ Dans son avis sur l'état de la France, le CESE souligne que le taux d'emploi ne prend pas en compte la qualité des emplois et recommande de compléter cet indicateur par une approche plus qualitative de l'emploi *Réconcilier la France. Rapport annuel sur l'état de la France 2017*, CESE, Avis mai 2017, pp. 45-47.

la réalisation de ce bilan au conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être institué par l'article 1^{er} de cette proposition de loi.

L'article 3 concerne le rapport issu de la loi SAS, réalisé aujourd'hui par les services du Premier ministre.

La loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, dite loi « SAS » prévoit que le gouvernement remette chaque année au Parlement un rapport présentant l'évolution de nouveaux indicateurs de richesse.

Ce rapport, publié pour la première fois en octobre 2016, rend compte de l'évolution de la société française au regard d'un tableau de bord composé de 10 indicateurs de richesse. Il se livre également à travers ces nouveaux indicateurs de richesse à l'évaluation de quelques-unes des réformes clés menées par le gouvernement.

Ce lien entre l'évaluation des politiques publiques et les nouveaux indicateurs de richesse permet de soumettre au débat public et citoyen des indicateurs alternatifs et capables de relativiser la place du PIB.

Cependant, pour que l'évaluation des politiques publiques participe pleinement du processus démocratique, et qu'elle bénéficie d'une légitimité auprès des citoyens, son objectivité doit être garantie. **Dans cette optique, l'article 3 propose que le rapport issu de la loi « SAS » et remis par le gouvernement au Parlement puisse faire l'objet d'une contre-expertise indépendante.** Cette contre-expertise pourrait être confiée à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), organisme indépendant de prévision, de recherche et d'évaluation des politiques publiques.

Cette proposition de loi s'articule avec la proposition de loi organique n° 610 *rect.* (2016-2017) *visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de lois* composée de deux articles.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 6 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi rétabli :
- ② « Art. 6 quater. – I. – La délégation parlementaire dénommée Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être a pour mission d'informer le Parlement sur la politique suivie par le Gouvernement, notamment en matière de choix budgétaires, au regard de nouveaux indicateurs de richesse. À cet effet, et sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales, elle recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations.
- ③ « II. – La délégation est composée de dix-huit députés et de dix-huit sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes parlementaires et équilibrée des femmes et des hommes.
- ④ « Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.
- ⑤ « Après chacun de ses renouvellements, la délégation élit son président et son premier vice-président qui ne peuvent appartenir à la même assemblée.
- ⑥ « III. – La délégation est assistée d'un comité scientifique pluraliste composé de trente représentants d'organismes publics d'évaluation indépendants et d'universitaires. Les membres du comité scientifique sont désignés pour trois ans dans les conditions prévues par le règlement de la délégation.
- ⑦ « Le comité scientifique est saisi dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation, chaque fois que celle-ci l'estime nécessaire.
- ⑧ « IV. – La délégation met en place et anime une plateforme participative numérique relative aux nouveaux indicateurs de richesse dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation.

- ⑨ « Chaque année à l'occasion de l'examen de la loi de règlement, la délégation organise au Sénat une conférence citoyenne sur l'état des inégalités en France dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation.
- ⑩ « V. – La délégation est saisie par :
- ⑪ « 1° Le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, soit à la demande d'un président d'une des commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution, soit à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs ;
- ⑫ « 2° Une commission spéciale ou permanente.
- ⑬ « VI. – Les travaux de la délégation sont publics, sauf décision contraire de sa part.
- ⑭ « Les résultats des travaux de la délégation sont rendus publics.
- ⑮ « VII. – La délégation établit son règlement intérieur; celui-ci est soumis à l'approbation des bureaux des deux assemblées.
- ⑯ « VIII. – Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7. »

Article 2

- ① L'article unique de la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Tous les trois ans, le Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être évalue la pertinence des indicateurs de richesse existants. Il formule des propositions d'amélioration ou de création de nouveaux indicateurs dans le but de disposer notamment d'une mesure de l'état des inégalités économiques et sociales, du niveau de précarité, du degré de cohésion de la société, du patrimoine national et de sa soutenabilité, de la responsabilité écologique de la France dans le monde. »

Article 3

- ① La loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques est complétée par un article 2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 2.* – Le rapport mentionné à l'article premier fait l'objet d'une contre-expertise réalisée par un ou plusieurs organismes indépendants désignés tous les deux ans par décret en Conseil d'État et insérée dans la publication du rapport. »