

Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social

Remarques introductives

Jean-Paul Fitoussi
Coordinateur de la Commission

14 septembre 2009

Comme Joseph Stiglitz et Amartya Sen, je voudrais remercier le Président de la République de nous avoir donné cette immense opportunité de travailler sur un sujet passionnant, essentiel pour la connaissance de l'économie et de la société, et de nous avoir laissé la plus totale liberté dans l'organisation de nos travaux, la composition de la Commission et la rédaction de ce rapport. Le bonheur d'avoir travaillé ensemble compense de loin les sacrifices en termes de temps auxquels nous avons consenti. Joe a déjà remercié les membres de la Commission et les rapporteurs et évidemment, je joins ma voix à la sienne. Evidemment aussi, je voudrais dire à quel point, les conseils d'Amartya nous furent précieux, indispensables; mais je voudrais surtout le remercier lui, Joe Stiglitz, pour nous avoir conduits, sans mesurer son temps, sans être aucunement avare de son intelligence, à pareil résultat. Nous nous connaissons depuis longtemps, mais sa capacité de travail, prodigieuse, ne cesse de m'étonner ; son écoute des autres, l'empathie avec laquelle il accueille leurs idées est peu commune pour un savant de sa stature. Je voudrais enfin remercier Henri Guaino – un ami rencontré dans une période d'adversité, ce qui forge les liens – sans lequel je crois ce rapport n'aurait pas existé. Mais je manquerais à tous mes devoirs, si je ne remerciais pas les personnels de l'OFCE dont le dévouement a dépassé toutes mes attentes, certains ayant décidé sans même que je le leur demande d'effectuer un double plein temps !

Nous voici donc, après 18 mois de travail intense, prêt à vous conter peut-être la fin d'une histoire, mais assurément le début d'une aventure. Notre ambition, peut-être démesurée, est que notre travail pourrait être utile à d'autres que nous-mêmes.

Dans les sciences sociales, nous mesurons des « faits construits », c'est toute la difficulté. Et les évolutions rapides du monde, mettent sans cesse en question les systèmes que nous élaborons à cette fin. Il y a 20 ou 30 ans, on pouvait avoir l'impression que l'addition des sondages d'opinion, des données macroéconomiques de la comptabilité nationale et des statistiques des instituts, permettaient grosso modo d'avoir une image satisfaisante de l'économie et de la société. Aujourd'hui, nous avons paradoxalement l'impression de moins bien les comprendre alors que nous disposons d'un nombre croissant de données. Tout se passe comme si une partie de la réalité passait à travers les mailles, pourtant très serrées, des chiffres produits par les diverses institutions statistiques. Du coup, nous nous heurtons à une véritable difficulté de déchiffrement global. Ainsi avec un nombre croissant d'informations ponctuelles, la société apparaît moins lisible dans sa totalité. Comment expliquer ce paradoxe ? La réponse est simple : les appareils de connaissance statistique – les nomenclatures qu'ils

produisent, les catégories qu'ils utilisent, les concepts qui les organisent – ont été conçus et mis en place dans les années 50. Ils ont certes depuis beaucoup évolué sous l'effet des progrès de la technique et des avancées de la recherche ; mais les changements du monde ont été encore plus rapides et la philosophie qui a présidé à leur élaboration est fortement enracinée dans les années d'après guerre.

Il va sans dire que les statisticiens, les économistes et les pouvoirs publics sont depuis longtemps conscients des multiples lacunes de nos systèmes de mesure. Bon nombre des questions que nous avons abordé dans nos travaux avaient déjà été posées par ceux-là même qui avaient contribué à élaborer nos systèmes actuels de comptabilité nationale. Le mot du professeur Paul Samuelson (un des plus grands économistes de notre temps, prix Nobel 1970), « Qu'arrive-t-il au PIB quand une professeure épouse son domestique ? », est connu de quasiment toutes les générations d'étudiant(e)s qui se sont succédé depuis les années 1950.

En un sens, nous avons dans ce rapport tenté de répondre à sa question ainsi qu'à toutes celles, connues de longue date, que nos systèmes de mesure nous incitent à nous poser : Est-il vrai que les embarras de Paris font croître le PIB ? Est-il vrai que la montée des incivilités et plus généralement de la violence (en raison des dépenses de protection publiques et privées qu'elles génèrent) ont le même effet ? Ou encore est-il vrai qu'une catastrophe naturelle produit de la richesse ? Force est de reconnaître qu'il faut répondre oui à toutes ces questions car tous ces événements font croître le PIB. Mais il serait évidemment erroné d'en inférer qu'ils font croître le bien être de la population.

Le problème naît souvent, non du système statistique lui-même, mais de l'usage fautif que nous en faisons. Nous voulons faire du PIB la mesure de toute chose – performance, bien-être, qualité de la vie – alors qu'il ne représente qu'une mesure de l'activité économique marchande. D'autres mesures, qui existent pourtant, par exemple le produit national net (PNN), donneraient des réponses différentes aux mêmes questions. Ainsi si le PIB augmente du fait d'un incendie, en raison du surcroît d'activité qu'il génère, le Produit national net diminue en raison de la destruction de capital engendré par l'incendie.

Mais il arrive aussi que nos mesures soient imparfaites et ne reflètent que très partiellement la réalité. Pour ne prendre qu'un 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, elles représentaient plus de 15 % du PIB américain contre 11 % en France. Mais cela signifie-t-il que les américains sont mieux soignés que les français ? Beaucoup répondront intuitivement que tel n'est pas le cas, encore qu'il ne soit aucune certitude en la matière car ce que nous mesurons ce sont les dépenses de santé et non la production de santé. L'affaire est d'importance, comme l'a déjà souligné Joe Stiglitz : si nous ne savons pas mesurer la production publique, nos mesures de l'activité économique seront, en général, erronées. Ainsi le fait que le PIB américain par habitant soit plus élevé que le français s'explique en partie par le poids des dépenses de santé. Si les États-Unis et la France avaient les mêmes « résultats » en matière de santé, 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 les PIB par habitant américain et français est réduite d'environ un tiers.

Si donc la question de la mesure des *performances économiques* et du *progrès social* revêt de nos jours une telle importance, 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. La stratégie européenne est celle de l'importation des meilleures pratiques, jugées à l'aune des performances réalisées par les différents pays. Or d'une part la mesure des performances, nous venons de le voir est parfois sujette à caution, et d'autre part, encore aujourd'hui en Europe, les méthodes comptables entre pays européens diffèrent. Le risque est alors que l'on impose des réformes socialement coûteuses et généralement inutiles sur la base d'artefacts statistiques.

Il me souvient d'un fameux rapport, publié il y a presque exactement quinze ans, qui concluait que « tout allait bien en France à l'exception du chômage ». Comme je pensais que c'était précisément cette exception qui faisait problème, mon intérêt pour les systèmes de mesure n'en a été que davantage aiguïté. Si les indicateurs du bien être nous disent que tout va bien, au moment même où les gens ont l'impression que le sol se dérobe devant eux, c'est soit que ces indicateurs sont erronés, soit que l'on n'utilise pas les bons indicateurs. Ainsi, ce ne sont pas tant les moyennes de revenus qui comptent que leur dispersion et leur répartition. Si la croissance ne bénéficiait qu'à une faible fraction de la population, le ménage représentatif ne pourrait que rester dubitatif devant ce que les médias considéreraient comme des chiffres triomphants. En 2006, par exemple, le revenu médian des ménages américains était plus faible qu'en 1998, bien que le PIB par habitant ait augmenté de 9 % durant cette même période. « Le décalage entre l'analyse des gouvernants et des experts et le sentiment spontané des citoyens repose d'abord sur ce fait. Mais il renvoie aussi à ce que les indicateurs ordinaires saisissent peu ou saisissent mal : les phénomènes de précarité, le développement du sentiment d'insécurité, les formes multiples de fragilisation du lien social. » Ces deux dernières phrases sont issues d'un livre coécrit avec Pierre Rosanvallon en 1996, *Le Nouvel Age des Inégalités*, et ce n'est pas la moindre des satisfactions pour moi que de constater qu'à plus d'une décennie de distance, notre rapport s'en fait l'écho.

Nos systèmes de mesures, en effet, devraient être tels qu'aucune illusion ne devrait subsister quant à la possibilité d'un arbitrage entre plus de PIB et plus de bien-être. Heureusement, les progrès de la recherche en de nombreuses disciplines rendent possible la conception de mesures plus larges, en même temps que plus fiables, du bien-être. Le bien-être ou la qualité de la vie sont des phénomènes multidimensionnels. Certaines de leurs dimensions sont déjà prises en compte par les statistiques traditionnelles, mais leur accordons-nous une juste pondération ? Il a été prouvé, par exemple, que le chômage réduisait le bien-être bien au-delà de la perte de revenu qu'il engendre. L'expression « tout va bien sauf le chômage », si on l'absout de tout cynisme, est donc elle-même le produit des imperfections de nos systèmes de mesure. D'autres dimensions, objectives comme subjectives de la qualité de vie, vous seront exposées lors de la prochaine table ronde. Parmi les premières, la santé, l'éducation, la sécurité et les relations sociales, sont particulièrement importantes. Elles affectent les capacités des personnes, leur liberté de choisir parmi l'ensemble des opportunités qui s'offrent à elles, le type de vie qui a leur préférence, comme l'a fort bien mis en lumière Amartya Sen. Si les débats sur l'éducation et la sécurité occupent une telle place aujourd'hui dans nos sociétés, et singulièrement en France, il ne s'agit donc pas d'un effet du hasard. Et si ces débats sont si difficiles à trancher, c'est que nous manquons de mesures permettant d'évaluer la production d'éducation ou celle de sécurité. La Commission propose quelques pistes à cette fin.

La mesure des performances, comme celle de la qualité de vie, sont pour ainsi dire des mesures du présent. Or ce qui importe le plus pour la vie des gens est leur perception de l'avenir. La peur des lendemains signifie que l'avenir est déprécié, que la situation dans laquelle on se trouve apparaît précaire, non durable (soutenable). Aussi la soutenabilité implique-t-elle que les personnes ou les ménages pensent que leur avenir et celui de

leurs enfants et de leurs petits-enfants sera meilleur, ou au moins aussi satisfaisant, que la situation présente. Cette attente ne contribue pas seulement au bien-être de la génération actuelle, elle a aussi des conséquences sur la nature de la société. Des recherches récentes soulignent que lorsque la plupart des familles forment une telle anticipation, la société devient plus tolérante, plus équitable, et qu'elle est davantage favorable à la démocratie. Ainsi, le progrès social, qui est une préoccupation majeure des populations, va de pair avec la durabilité.

Le souci du développement durable semble s'être développé à partir d'une autre préoccupation, celle de notre surexploitation de la nature, de nos atteintes à l'environnement et des conséquences qu'elles pourraient avoir sur le climat. Mais on voit bien, qu'au fond, ces préoccupations ont un même fondement: éviter que le présent n'ait pas d'avenir, que la dépréciation du futur qu'elle soit conséquence d'exigences insoutenables de rendement financiers, ou de la dissolution du lien social du fait de la croissance des inégalités, ne vienne réduire l'horizon temporel forcément long de la démocratie. Cette opposition est préjudiciable à la provision des biens publics essentiels par les Etats et, notamment, de ceux qui serviraient à apaiser le souci que nous avons du sort des générations futures. Au fond ces deux préoccupations conduisent à une même exigence, celle d'agir en sorte que le monde soit accueillant pour les générations à venir, et poursuivent une même finalité, celle de donner de l'avenir au futur.

Or il se trouve que ce que l'on croyait impossible de mesurer hier – la peur des lendemains, les figures de l'avenir – devient simplement complexe à accomplir aujourd'hui. Notre rapport montre que la difficulté n'implique pas la paralysie, et il propose quelques mesures de la durabilité en même temps que de notre proximité, pour des raisons écologiques, à des phénomènes d'ordre catastrophiques.

Mesures des déterminants matériels du bien être – revenus nets, patrimoines – mesures de la répartition des revenus, mesures de la qualité de la vie, mesures de l'épaisseur temporelle des évolutions en cours et j'en passe, nous ont semblés autant d'éléments chiffrés qu'il convient de produire pour que la société se reconnaisse davantage dans les discours que l'on tient sur elle, dans l'image que lui donne d'elle le miroir des données statistiques. Une des grandes fonctions de la représentation politique consiste à produire de la lisibilité. Aujourd'hui, cette production de lisibilité commune aux sciences sociales et à la politique semble en panne. Pour affronter positivement l'avenir, il faut, d'abord, mieux déchiffrer le monde qui nous entoure. C'est d'un défaut de compréhension des transformations de la société que naît le double phénomène de défiance vis-à-vis de la politique et de distanciation croissante de celle-ci vis-à-vis de la société.

Le monde a beaucoup changé depuis que l'actuel système de comptabilité nationale a été conçu, au lendemain de la Grande Dépression. Je tiens une nouvelle fois à remercier le Président de la république pour avoir pris cette initiative dont on comprend mieux à présent à quel point elle est fondatrice. Et pourquoi elle intéresse tant la société civile et de nombreux gouvernements de la planète. Je me fais l'interprète des membres de la Commission, en lui demandant qu'au lendemain de la Grande Récession de 2008, il continue d'encourager la poursuite de la réflexion commencée dans notre rapport.