



N° 1707

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 janvier 2014.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE  
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE (n° 1628) *portant  
modification de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des  
finances publiques visant à la prise en compte des **nouveaux indicateurs de richesse**,*

PAR M. ÉVA SAS  
Députée

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>I. COMPLÉTER L'ÉVALUATION DE LA RICHESSE DE LA FRANCE PAR D'AUTRES INDICATEURS QUE LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT</b> .....	6
<b>A. LE PIB, UN INDICATEUR DE RICHESSE ESSENTIEL MAIS INSUFFISANT POUR MESURER LE BIEN-ÊTRE ET LA SOUTENABILITÉ</b> .....	6
1. Le PIB, un agrégat majeur des comptes nationaux .....	6
2. L'évolution du PIB en France montre que cet indicateur ne peut être qu'un objectif intermédiaire des politiques publiques aujourd'hui .....	7
3. Les principales critiques du PIB pour mesurer l'évolution du bien-être et la soutenabilité d'un pays .....	8
<b>B. LES PRÉCONISATIONS POUR AMÉLIORER LES INSTRUMENTS DE MESURE DE LA RICHESSE D'UN PAYS</b> .....	11
<b>C. L'UTILISATION DE NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE EN FRANCE</b> .....	14
1. L'élaboration de nouveaux indicateurs par l'INSEE et le CGDD-SOeS depuis les conclusions de commission sur la performance économique et du progrès social .....	14
2. L'utilisation de nouveaux indicateurs de richesse par l'Association des régions de France .....	16
<b>II. LE CONTENU DE LA RÉFORME PROPOSÉE</b> .....	17
<b>A. LE DROIT EN VIGUEUR</b> .....	17
<b>B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ</b> .....	22
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	32
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE</b> .....	35
<i>Article unique</i> (art. 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012) : Introduction de nouveaux indicateurs de richesse .....	35

<i>Après l'article unique (art. 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001)</i>	
Modification du titre et du contenu du rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année .....	38
<i>Titre de la proposition de loi organique .....</i>	39
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	41
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE .....</b>	45

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi organique vise à introduire une évaluation de l'ensemble des réformes présentées dans les principaux projets de loi à caractère financier au regard d'indicateurs de richesse alternatifs au produit intérieur brut (PIB). Ces nouveaux indicateurs de richesse rendraient compte de la qualité de vie et de la soutenabilité de notre modèle de croissance, entendue comme la capacité de notre pays à répondre aux besoins du présent sans compromettre les chances des générations futures.

Son objectif est de « *déplacer le centre de gravité de notre appareil statistique d'un système de mesure privilégiant la production à un système orienté sur la mesure du bien-être des générations actuelles et à venir, aux fins d'aboutir à des mesures plus pertinentes du progrès social* »<sup>(1)</sup>. En effet, la croissance du PIB ne peut être qu'un objectif intermédiaire poursuivi par les politiques publiques : celles-ci doivent avant tout avoir pour fin d'améliorer le bien-être humain et de garantir le développement durable.

L'élaboration du budget étant un moment crucial de la définition des objectifs de nos politiques publiques et des moyens qui y sont consacrés, la présente proposition de loi organique propose d'indiquer dans l'exposé des motifs des projets de loi de finances initiales, de loi de finances rectificatives et de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, les hypothèses sur la base desquelles elles sont établies. Il est ainsi proposé que quatre indicateurs de richesse soient, entre autres, pris en compte :

- l'indice d'espérance de vie en bonne santé ;
- l'indicateur de santé sociale ;
- l'empreinte écologique ;
- les émissions de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre.

Une estimation des incidences de l'exercice de l'année, ainsi que les incidences des trois exercices précédents sur chacun de ces quatre indicateurs devra également être présentée.

---

(1) Rapport de la commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, rendu public le 14 septembre 2009, [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_francais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf), p.10. Ce rapport a été rédigé par une commission installée en 2008 par le président de la République, M. Nicolas Sarkozy, présidée par M. Joseph E. Stiglitz, et dont les travaux furent éclairés par M. Amartya Sen et coordonnés par M. Jean-Paul Fitoussi.

## **I. COMPLÉTER L'ÉVALUATION DE LA RICHESSE DE LA FRANCE PAR D'AUTRES INDICATEURS QUE LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT**

Le produit intérieur brut constitue l'instrument de mesure de l'activité économique le plus largement utilisé. Toutefois, le PIB mesure essentiellement la production marchande, même s'il est souvent traité comme s'il s'agissait d'une mesure du bien-être économique. La confusion entre ces deux notions a conduit de nombreux chercheurs à étudier des indicateurs alternatifs de richesse pour définir des politiques publiques contribuant à l'amélioration de la qualité de vie et au développement durable.

### **A. LE PIB, UN INDICATEUR DE RICHESSE ESSENTIEL MAIS INSUFFISANT POUR MESURER LE BIEN-ÊTRE ET LA SOUTENABILITÉ**

#### **1. Le PIB, un agrégat majeur des comptes nationaux**

Le PIB est l'un des agrégats majeurs des comptes nationaux. En tant qu'indicateur économique principal de mesure de la production économique réalisée à l'intérieur d'un pays, le PIB vise à quantifier — pour une année donnée — la valeur totale de la « production de richesse » effectuée par les agents économiques résidents à l'intérieur de ce territoire (ménages, entreprises, administrations publiques).

Le PIB reflète donc l'activité économique interne d'un pays, et la variation du PIB d'une période à l'autre est censée mesurer son taux de croissance économique. Son calcul est régi par des normes internationales et tout un travail de réflexion s'est attaché à en définir les bases statistiques et conceptuelles.

En comptabilité nationale, le PIB peut se définir, selon l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee), de trois manières :

– *le PIB, défini sous l'angle de la production* : il est égal à la somme des valeurs ajoutées brutes des différents secteurs institutionnels ou des différentes branches d'activité, augmentée des impôts moins les subventions sur les produits (lesquels ne sont pas affectés aux secteurs et aux branches d'activité) ;

– *le PIB, défini sous l'angle des dépenses* : il est égal à la somme des emplois finaux intérieurs de biens et de services (consommation finale effective, formation brute de capital fixe, variations de stocks), plus les exportations, moins les importations ;

– *le PIB, défini sous l'angle de la consommation* : il est égal à la somme des emplois des comptes d'exploitation des secteurs institutionnels : rémunération des salariés, impôts sur la production et les importations moins les subventions, excédent brut d'exploitation et revenu mixte.

En pratique, la méthode de calcul du PIB utilisée dans les comparaisons internationales est, le plus souvent, la première méthode indiquée ci-dessus, qui additionne toutes les valeurs ajoutées issues des comptes de résultats fournis par les entreprises et des comptes des administrations publiques.

Pour calculer la croissance du PIB, l'Insee mesure l'évolution du PIB « réel » d'une année sur l'autre, encore appelé PIB « en volume », qui est la valeur du PIB ne tenant pas compte des variations des prix, c'est-à-dire de l'inflation. Le PIB réel a l'avantage de montrer les variations à la hausse et à la baisse dans le volume (les quantités) de la production de biens et services, contrairement au calcul du PIB nominal (en valeur), qui ne permet pas de savoir si la hausse de l'indicateur provient d'une hausse des prix, d'une hausse de la production ou dans quelles proportions ces deux variations se combinent.

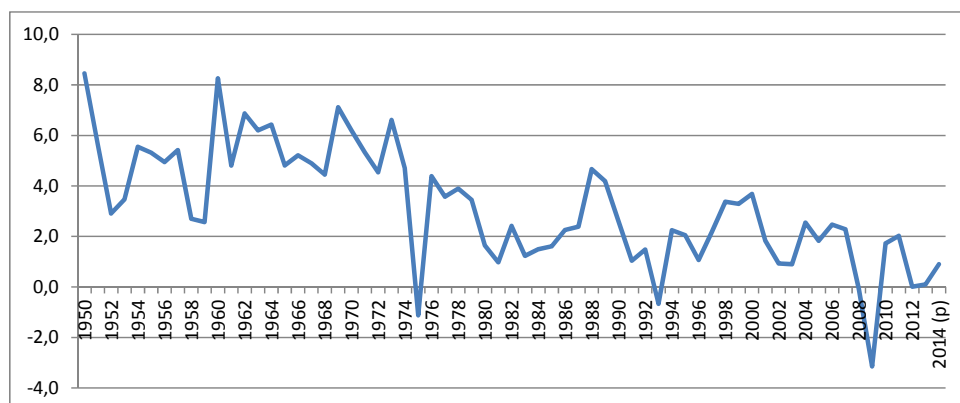
Rappelons enfin que le PIB diffère du produit national brut (PNB) qui ajoute au PIB, les rentrées nettes de revenus de facteurs en provenance de l'étranger (revenus de facteurs provenant du reste du monde diminués des revenus de facteurs payés au reste du monde).

## 2. L'évolution du PIB en France montre que cet indicateur ne peut être qu'un objectif intermédiaire des politiques publiques aujourd'hui

L'évolution de la situation économique française depuis les années cinquante nous amène à constater que notre pays connaît un essoufflement durable de sa capacité de croissance économique depuis le début des années 2000.

Comme le montre le graphique ci-après, depuis 2001, la croissance annuelle du PIB en France n'a jamais excédé 2,5 %. Compte tenu de la crise économique de 2008-2009, la croissance moyenne du PIB en France sur la période 2001-2012, s'élève même à seulement 1,1 % par an, tandis que les perspectives pour 2013 et 2014 s'élèvent respectivement à + 0,1 % et + 0,9 %.

ÉVOLUTION DU PIB EN FRANCE DEPUIS 1950



Source : Insee, comptes nationaux, base 2005.

Ce constat nous invite à envisager comme possible un scénario de faible croissance structurelle, et donc à réfléchir à la contribution des politiques publiques à l'amélioration de la qualité de vie et de notre environnement, en tant que telle, sans faire de la croissance du PIB un prérequis.

Votre rapporteure en déduit qu'il convient désormais d'évaluer nos politiques publiques à l'aune de nouveaux indicateurs, qui puissent mettre en exergue les évolutions constatées en termes d'amélioration de la qualité de vie offerte à nos concitoyens et de soutenabilité.

Il ne s'agit pas de remettre en cause l'utilité du PIB comme instrument de mesure de notre capacité de production – celui-ci reste un instrument nécessaire dans la prise de décision publique – mais de constater ses limites pour évaluer à lui seul l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre par le Gouvernement, et d'en tirer les conséquences.

### **3. Les principales critiques du PIB pour mesurer l'évolution du bien-être et la soutenabilité d'un pays**

La critique relative à la notion de PIB et les insuffisances du revenu réel comme approximations du bien-être ne sont pas récentes.

Au début des années 1970, MM. Nordhaus et Tobin ont construit un indicateur de « *bien-être économique durable* »<sup>(1)</sup>. Partant des dépenses de consommation finale enregistrées par la comptabilité nationale, ils ont retranché celles qui participent du bon fonctionnement du système productif sans contribuer *a priori* au bien-être (les services financiers notamment) mais y ont ajouté la valeur estimée du temps de loisirs, du temps d'utilité sociale non salarié, de l'accès aux services publics. Ils ont également imputé les variations de stock de richesses nationales en termes de ressources naturelles (surfaces émergées de la planète), de santé, d'éducation et de capital productif. Quoiqu'expérimentale, la démarche de Nordhaus et Tobin a su montrer que les conventions comptables ne sont pas immuables et peuvent évoluer avec notre conception de la richesse.

Ces travaux pionniers ont largement inspiré l'émergence d'indices de bien-être économique durable composites. La création de l'indicateur de « Santé sociale » publié depuis 1987 dans le cadre d'un rapport annuel du *Fordham Institute for Innovation in Social Policy*<sup>(2)</sup>, comme le succès rencontré par l'indice de développement humain (IDH) créé en 1990 par le programme des Nations unies pour le développement (PNUD)<sup>(3)</sup>, inspiré des travaux de l'économiste

---

(1) MM. William Nordhaus et James Tobin, « *Is Growth Obsolete?* », *Economic Growth*, National Bureau of Economic Research General, *Series n° 96E*, New York, Columbia University Press, 1972, p. 4.

(2) Cet institut s'appelle désormais "The Institute for innovation and social policy", <http://iisp.vassar.edu/ish.html>.

(3) Le PNUD a ainsi choisi de donner une égale importance (c'est-à-dire la même pondération) aux trois dimensions qui entrent dans la construction de son indice de développement humain (IDH) : le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat, l'espérance de vie et le niveau d'instruction.



indien Amartya Sen et de l'économiste pakistanais Mahbub ul Haq, sont à ce titre significatifs.

En France, des travaux de recherche ont été engagés sur ce sujet à la fin des années quatre-vingt-dix sous l'impulsion notamment de Mme Dominique Méda <sup>(1)</sup> et de M. Patrick Viveret <sup>(2)</sup>, suivis par les travaux de M. Jean Gadrey et Mme Florence Jany-Catrice <sup>(3)</sup>, qui défendent l'idée selon laquelle il est important de définir de nouveaux indicateurs de richesse composites, qui permettent d'évaluer le bien-être humain.

Ces différents travaux ont également contribué à l'émergence de l'initiative internationale « *Mesurer et favoriser le progrès des sociétés* » en 2007, dont le chef de file était l'Organisation de coopération et de développement Économiques (OCDE) <sup>(4)</sup>. Partant d'« *un consensus sur la nécessité de mesurer dans chaque pays le progrès des sociétés en allant au-delà des indicateurs économiques habituels tels que le PIB par habitant* », l'OCDE a préconisé un partage des bonnes pratiques et la recherche d'accords, au niveau national, et à terme au niveau mondial, sur un ensemble d'informations permettant d'évaluer les résultats des politiques. L'on doit enfin citer, à la même époque, les travaux européens sur la mesure du progrès, de la richesse réelle et du bien-être <sup>(5)</sup> ou encore l'installation, par le président de la République française, de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, en 2008, chargée d'étudier « *les limites du produit national brut comme critère de mesure de la performance économique et du bien-être* » <sup>(6)</sup>.

La démarche intellectuelle dominante qui préside à ces travaux de recherche est motivée par un possible écart entre la croissance, mesurée par l'évolution du PIB, et la progression du bien-être, et, par conséquent, par un essoufflement des politiques économiques centrées sur la croissance du PIB comme objectif fédérateur.

Comme l'indique l'exposé des motifs de la présente proposition de loi organique, les limites du PIB comme indicateur de richesse ont été maintes fois soulignées.

Tout d'abord, le mode de calcul du PIB est surtout approprié pour les biens et services marchands valorisables à leur prix de marché. Il faut alors faire la

---

(1) Dominique Méda, Qu'est-ce que la richesse ?, Paris, Aubier, 1999.

(2) Patrick Viveret, Reconsidérer la richesse, rapport d'étape de la mission « Nouveaux facteurs de richesse », secrétariat d'Etat à l'économie solidaire, Paris 2001, La Tour d'Aigues, édition de l'Aube.

(3) Gadrey J. et Jany-Catrice F., 2005, Les nouveaux indicateurs de richesse, Paris, Editions La Découverte, Collection « Repères », 128 p.

(4) Voir le texte de la Déclaration d'Istanbul du 30 juin 2007, signée durant le forum mondial de l'OCDE par les représentants de l'instance organisatrice, de la commission européenne, de l'Organisation de la Conférence islamique, des Nations unies, du Programme des Nations unies pour le développement et de la Banque mondiale (<http://www.oecd.org/dataoecd/23/14/39558112.pdf>).

(5) Telle la conférence internationale « Beyond GDP - measuring progress, true wealth and the well-being of nations », 19 et 20 novembre 2007, à Bruxelles, et le projet d'un indicateur européen de développement soutenable à l'horizon 2009.

(6) Précitée.

part entre l'évolution des prix qui résulte de la seule inflation et celle qui traduit une montée en qualité et donc une possible augmentation du bien-être.

Ce problème est particulièrement marqué pour les services : la règle généralement adoptée par les statisticiens consiste à retenir le volume de ventes comme mesure des volumes des services commerciaux. Or, par construction, cette méthode ne peut rendre compte de tous les aspects liés à la qualité du service (comme l'accessibilité du magasin ou le niveau des prestations fournies par le personnel), qui peut évoluer dans le temps ou différer d'un magasin à un autre.

Une autre limite du PIB est qu'il valorise positivement un certain nombre de dépenses qui ne contribuent pas directement au bien-être. Les dépenses de sécurité sont un exemple de ces dépenses dites défensives, selon le terme de MM. Nordhaus et Tobin <sup>(1)</sup>. Ces dépenses ne devraient pas être comptées comme dépenses de consommation génératrices de bien-être.

À l'inverse, en tant qu'indicateur mesurant des flux, le PIB peut conduire à valoriser un accident ou des dégâts causés par une catastrophe naturelle, en raison de la richesse créée lors de la réparation alors que les aspects négatifs de ces événements – le capital détruit notamment – ne sont pas pris en compte.

De plus, le PIB ne prend pas en considération la répartition des nouvelles richesses créées, et donc les inégalités. Ainsi, le PIB et/ou le revenu moyen peuvent augmenter alors que, dans le même temps, une grande partie, voire une majorité de personnes, voit sa situation se dégrader. Comme le souligne l'exposé des motifs de la présente proposition de loi organique, c'est le cas actuellement en France puisque, selon l'enquête « *Revenus fiscaux et sociaux* » de l'INSEE publiée en septembre 2013 <sup>(2)</sup>, la hausse des inégalités se poursuit en France : alors que le niveau de vie médian est resté stable en 2011, à 19 550 euros annuels – soit 1 630 euros mensuels –, la pauvreté a progressé, touchant 14,3 % de la population, contre 14 % en 2010. Cette même année, les niveaux de vie ont augmenté pour la moitié la plus aisée de la population, alors qu'ils ont reculé pour la troisième année consécutive pour la moitié la plus modeste.

Le PIB ignore en outre les activités domestiques (temps passé à garder ses enfants, activités ménagères ou sportives...), qu'il s'agisse de production ou de loisir. Or les deux sont génératrices de bien-être présent et futur, soit à travers les biens et services qui sont autoconsommés, soit directement dans le cas du loisir. La commission Stiglitz-Sen-Fitoussi précitée estime la production domestique à 35 % du PIB dans le cas de la France.

Enfin, le PIB est un indicateur de court terme, qui ne prend pas en compte la dégradation, le maintien ou l'amélioration du capital naturel et l'évolution des ressources naturelles. La soutenabilité du développement n'est donc pas mesurée et de fait, n'est pas prise en compte dans la détermination des politiques publiques.

---

(1) *Précité.*

(2) *Voir cette étude sur le site : <http://www.Insee.fr/fr/jffc/ipweb/ip1464/ip1464.pdf>.*

En résumé, le PIB ne mesure que ce qui se vend ou s'achète, sans considération de la contribution ou de la nuisance au bien-être, il est indifférent à l'accroissement des inégalités, et il ne tient aucun compte des stocks dans lesquels il faut puiser pour assurer la production mesurée.

La mise en lumière de ces critiques nous conduit donc nécessairement à promouvoir une approche multidimensionnelle de l'évaluation du progrès de nos sociétés, et donc à mettre en visibilité des indicateurs de qualité de vie et de soutenabilité, aux côtés du PIB.

## **B. LES PRÉCONISATIONS POUR AMÉLIORER LES INSTRUMENTS DE MESURE DE LA RICHESSE D'UN PAYS**

Partant de ce constat d'insuffisances, la commission « Stiglitz-Sen-Fitoussi », a examiné les possibilités d'améliorer les instruments de mesure et a remis en septembre 2009 un rapport en trois parties : « *la mesure du PIB, la qualité de la vie, le développement durable et l'environnement* ».

Les membres de cette commission représentaient un large éventail de compétences allant de la comptabilité nationale à l'économie du changement climatique. Ils ont conduit des travaux de recherche sur le capital social, le bonheur, le bien-être et la santé mentale. Il leur importait de jeter des passerelles entre des communautés – entre producteurs et utilisateurs d'informations statistiques, quelle que soit leur discipline. Ils considéraient leur contribution comme venant compléter celle des auteurs de rapports sur des sujets analogues mais élaborés à partir d'une perspective différente, par exemple par des chercheurs en « sciences dures » pour ce qui est du changement climatique ou des psychologues pour ce qui concerne la santé mentale.

La synthèse des travaux de cette commission présente douze recommandations (voir encadré ci-après) visant à orienter les travaux scientifiques vers la mise à disposition de nouveaux indicateurs plus pertinents, à même de répondre aux enjeux actuels de connaissance du progrès des sociétés au-delà de la production de biens et services. Ils visent aussi à mesurer la capacité du développement des sociétés à s'inscrire dans la durée, pour ne pas doper la croissance d'aujourd'hui en réduisant les chances des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.

La commission souligne l'utilité du PIB pour mesurer la production marchande et ne propose donc pas de l'abandonner. Elle préconise en revanche de recourir à d'autres approches et d'autres indicateurs pour mesurer le bien-être et rendre compte à la fois de la complexité de l'activité économique, de la qualité de la vie et de la durabilité du développement.

Pour cerner la notion de bien-être, la commission estime nécessaire de recourir à une définition pluridimensionnelle. À partir des travaux de recherche existants et de l'étude de nombreuses initiatives concrètes prises dans le monde,

elle a répertorié les principales dimensions qu'il convient de prendre en considération. En principe au moins, ces dimensions devraient être appréhendées simultanément : les conditions de vie matérielles (revenu, consommation et richesse) ; la santé ; l'éducation ; les activités personnelles, dont le travail ; la participation à la vie politique et la gouvernance ; les liens et rapports sociaux ; l'environnement (état présent et à venir) ; l'insécurité, tant économique que physique. Toutes ces dimensions modèlent le bien-être de chacun ; pourtant, bon nombre d'entre elles sont ignorées par les outils traditionnels de mesure des revenus.

La commission avait statué, dans sa recommandation n° 9, pour la mise en place, aux côtés d'indicateurs multiples, d'indicateurs synthétiques concernant la qualité de vie : « [b]ien que l'estimation de la qualité de vie exige une pluralité d'indicateurs, une demande pressante s'exprime en faveur de la mise au point d'une mesure synthétique unique. Différentes mesures de ce type sont possibles, en fonction des questions traitées et de l'approche adoptée. », et pour ce qui est de la soutenabilité, avait souhaité retenir notamment comme indicateur l'« empreinte carbone » des pressions humaines sur le climat<sup>(1)</sup>.

La soutenabilité pose la question de savoir si le niveau actuel de bien-être pourra être augmenté, ou au moins maintenu, pour les générations à venir, sans modification substantielle des modes de production ou de consommation. La commission montre combien il est complexe de mesurer la durabilité en raison de sa dimension présente et future mais suggère néanmoins quelques pistes.

S'agissant des ressources naturelles, l'objectif étant de savoir si elles sont surconsommées ou non, la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi recommande le choix d'indicateurs pouvant être interprétés comme des variations de stocks. Elle déconseille donc le calcul d'un « PIB vert »<sup>(2)</sup> car l'évaluation monétaire des atteintes à l'environnement est très difficile et surtout parce qu'il ne renseigne pas sur la variation des stocks de ressources naturelles, donc sur la surconsommation ou non de ressources, et en conséquence sur la durabilité du développement.

En revanche, la commission examine avec intérêt l'indicateur « épargne nette ajustée » produit par la Banque mondiale car il intègre le capital physique, le capital humain et les ressources naturelles échangées sur des marchés. Elle suggère qu'un indicateur de ce type pourrait être retenu comme indice monétaire de durabilité, en le complétant d'indicateurs physiques des pressions environnementales.

---

(1) Voir infra.

(2) Le Comité d'experts des Nations unies sur la comptabilité environnementale-économique (UNCEEA) travaille à définir un indicateur qui tienne compte des effets sur l'environnement, le « PIB vert » et à faire du Système de comptabilité environnementale économique (SEEA) un standard international et à promouvoir sa mise en œuvre dans les pays.

## **LES 12 RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION SUR LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE ET DU PROGRÈS SOCIAL**

### **Sous-groupe 1 : Développements autour du produit intérieur brut**

R1) Dans le cadre de l'évaluation du bien-être matériel, se référer aux revenus et à la consommation plutôt qu'à la production.

R2) Mettre l'accent sur la perspective des ménages.

R3) Prendre en compte le patrimoine en même temps que les revenus et la consommation.

R4) Accorder davantage d'importance à la répartition des revenus, de la consommation et des richesses.

R5) Élargir les indicateurs de revenus aux activités non marchandes.

### **Sous-groupe 2 : Qualité de la vie**

R6) La qualité de la vie dépend des conditions objectives dans lesquelles se trouvent les personnes et de leur « capacités » (capacités dynamiques). Il conviendrait d'améliorer les mesures chiffrées de la santé, de l'éducation, des activités personnelles et des conditions environnementales. En outre, un effort particulier devra porter sur la conception et l'application d'outils solides et fiables de mesure des relations sociales, de la participation à la vie politique et de l'insécurité, ensemble d'éléments dont on peut montrer qu'il constitue un bon prédicteur de la satisfaction que les gens tirent de leur vie.

R7) Les indicateurs de la qualité de la vie devraient, dans toutes les dimensions qu'ils recouvrent, fournir une évaluation exhaustive et globale des inégalités.

R8) Des enquêtes devront être conçues pour évaluer les liens entre les différents aspects de la qualité de la vie de chacun, et les informations obtenues devront être utilisées lors de l'élaboration des politiques publiques.

R9) Les instituts de statistique devraient fournir les informations nécessaires pour agréger les différentes dimensions de la qualité de la vie, et permettre ainsi la construction de différents indices.

R10) Les mesures du bien-être, tant objectif que subjectif, fournissent des informations essentielles sur la qualité de la vie. Les instituts de statistique devraient intégrer à leurs enquêtes des questions visant à connaître l'évaluation que chacun fait de sa vie, de ses expériences et ses priorités.

### **Sous-groupe 3 : Développement durable et environnement**

R11) L'évaluation de la soutenabilité nécessite un ensemble d'indicateurs bien défini. Les composantes de ce tableau de bord devront pouvoir être interprétées comme des variations de certains « stocks » sous-jacents. Un indice monétaire de soutenabilité a sa place dans un tel tableau de bord ; toutefois, en l'état actuel des connaissances, il devrait demeurer principalement axé sur les aspects économiques de la soutenabilité.

R12) 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).

## C. L'UTILISATION DE NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE EN FRANCE

### 1. L'élaboration de nouveaux indicateurs par l'INSEE et le CGDD-SOeS depuis les conclusions de commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social

À la suite de la remise du rapport de la commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, les services de l'Insee et le Service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable (CGDD-SOeS) ont entrepris la mise en œuvre de la plupart de ses recommandations, à travers des études ou la création de nouveaux indicateurs statistiques ayant fait l'objet de publications<sup>(1)</sup>, dont les principales sont mentionnées dans l'encadré ci-après.

#### CRÉATION DE NOUVEAUX INDICATEURS / ÉTUDES PAR L'INSEE ET LE CGDD-SOES

##### Sous-groupe 1 : Développement autour du produit intérieur brut

R1 et R4 : les inégalités entre les ménages selon les revenus et selon la consommation dans les comptes nationaux (Insee) ;

R2 et R4 : la prise en compte des transferts sociaux en nature (éducation, santé...) dans l'évaluation des inégalités (Insee) ;

R1, R2 et R4 : l'évolution des inégalités de niveau de vie entre 1996 et 2007 (Insee) ;

R2 et R3 : le patrimoine économique national en 2009 (Insee) ;

R1, R2 et R4 : l'évolution des très hauts revenus entre 2004 et 2007 (Insee) ;

R1 et R12 : une approche nouvelle de la consommation des ménages issue des comptes nationaux : les émissions de CO2 dues à la consommation finale des ménages par catégorie de ménages (Insee/CGDD/SOeS) ;

R2 : les évolutions sur dix ans du pouvoir d'achat des ménages par catégorie (Insee) ;

R3 : une décomposition du patrimoine des ménages selon cinq catégories de ménages (Insee) ;

R3 : les inégalités de patrimoine entre ménages (Insee) ;

R2 et R5 : prise en compte des activités domestiques des ménages en complément du PIB, à partir des enquêtes emploi du temps (Insee).

##### Sous-groupe 2 : Qualité de la vie

R6 : estimations des populations et des logements exposés aux risques naturels (CGDD/SOeS) ;

R6 et R8 : enquêtes sur la perception sociale de l'environnement, sur la perception des risques et sur la sensibilité à la biodiversité des Français (CGDD/SOeS) ;

R7 et R9 : l'évolution des niveaux de vie, de la productivité et du bien-être en longue période (Insee) ;

R6 et R7 : connaissance du « mal-logement » (Insee) ;

R6, R7 et R8 : participation sociale, adhésion aux associations (Insee) ;

R6 à R9 : mesure de la qualité objective de la vie (Insee) ;

R6, R7 et R9 : temps passé par les ménages à leurs différentes activités (professionnelles, loisirs, domestiques, etc.) et manière dont ils perçoivent ces activités (Insee) ;

R10 : appréciation subjective du bien-être (Insee).

(1) Disponibles sur les sites internet de l'Insee ([www.insee.fr](http://www.insee.fr)) et/ou du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (<http://www.developpement-durable.gouv.fr>).

### **Sous-groupe 3 : Développement durable et environnement**

R11 et R12 : un tableau de 15 indicateurs de développement durable pour la France est désormais associé à la stratégie nationale du développement durable (CGDD/SOeS et Insee) et 35 indicateurs de développement durable de « second niveau » sont associés également aux défis clés de la Stratégie nationale de développement durable ;

R12 : « empreinte carbone » de la France : émissions de CO<sub>2</sub> dues à la demande finale y compris celles qui sont dues aux importations (CGDD/SOeS) ;

R11 et R12 : consommation de matières y compris celles qui sont dues aux importations (CGDD/SOeS) ;

R12 : recueil d'indicateurs sur la biodiversité (CGDD/SOeS) ;

R3 et R11 : estimation des coûts non payés par l'économie pour la dégradation de l'environnement : le cas du réchauffement climatique (CGDD/SOeS) ;

R11 et R12 : expertise de l'empreinte écologique (CGDD/SOeS) ;

R11 : rapport sur l'économie de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes ;

R11 : l'épargne nette ajustée et d'autres approches de la soutenabilité, quelques fondements théoriques (Insee) ;

R11 : estimation du contenu en CO<sub>2</sub> du caddie des ménages (CGDD/SOeS, Ademe) ;

R11 et R12 : première estimation de « l'empreinte eau » de la France selon la même méthode que l'empreinte carbone (CGDD/SOeS) ;

R12 : mise au point d'un indicateur territorial de potentiel de biodiversité (CGDD/SOeS, notamment) ;

R11 : développements des travaux sur les indicateurs de développement durable et sur les coûts non payés pour l'épuisement des ressources naturelles (CGDD/SOeS et Insee) ;

R11 : rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement sur les outils économiques de préservation de la biodiversité et des services écosystémiques (CGDD/Seeidd).

Par ailleurs, en vue de l'examen du projet de loi de finances de l'année, le Gouvernement publie chaque année, sous l'égide de l'Insee, un rapport sur l'économie française, dans lequel figure une fiche sur les « Indicateurs de développement durable ».

Cette fiche présente, sous la forme d'un tableau, l'évolution depuis 1995 de quinze indicateurs relatifs à la qualité de vie et au développement durable en France et dans l'Union européenne, regroupés autour de neuf défis, définis dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable pour la période 2010-2013 (voir le tableau ci-après).

L'évolution de ces indicateurs est rapidement commentée au regard des progrès accomplis et mise en perspective avec l'évolution sur la même période d'indicateurs du contexte économique et social (taux de croissance du PIB par habitant, du revenu national net par habitant, taux de chômage, taux de sous-emploi, taux de fécondité et distribution des revenus).

## INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE MESURÉS PAR L'INSEE

LES DEFIS	LES INDICATEURS
1. Consommation et production durable	Productivité matières (€/kg)
2. Société de la connaissance	Sorties précoces du système scolaire (en %) ; Dépenses intérieures de recherche et développement (poids en % du PIB)
3. Gouvernance	Participation des femmes aux instances de gouvernance (% femmes cadre dans le privé)
4. Changement climatique et énergies	Émissions de gaz à effet de serre (en tonnes équivalent CO <sub>2</sub> , indice base 100 en 1990) ; Empreinte carbone de la demande finale nationale (en tonne par personne) ; Énergies renouvelables (part en % dans la consommation primaire d'énergie).
5. Transports et mobilités durables	Consommation totale d'énergie dans les transports en tonnes équivalents pétrole rapportée au PIB (indice 100 en 1990)
6. Conservation et gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles	Indice d'abondance des populations d'oiseaux communs ; Artificialisation des sols (en % du territoire national)
7. Santé publique, prévention, gestion des risques	Indice d'espérance de vie en bonne santé (en année)
8. Démographie, immigration, inclusion sociale	Pauvreté monétaire (%) ; Taux d'emploi des séniors (%) ; Part des jeunes de 16 à 25 ans hors emploi et hors formation (%) avec une distinction homme / femme
9. Défis internationaux en matière de développement durable et de pauvreté dans le monde	Aide publique au développement (en % du revenu national brut)

Source : Insee, L'économie française en 2013, Rapport sur les comptes de la nation de l'année 2012, édition 2013.

### 2. L'utilisation de nouveaux indicateurs de richesse par l'Association des régions de France

L'Association des régions de France (ARF) a également élaboré de nouveaux indicateurs de richesse pour donner la possibilité aux régions françaises de se doter de nouveaux repères, destinés à éclairer les politiques publiques régionales et à mieux connaître l'environnement dans lequel ces politiques sont menées.

Depuis les dernières élections régionales en 2010, la commission du développement durable de l'ARF, a confié à Mme Myriam Cau, vice-présidente de la Région Nord-Pas-de-Calais au développement durable, à l'évaluation et à la démocratie participative, le soin de piloter un groupe de travail sur la question des indicateurs de développement humain et durable, sur la base des acquis de la précédente mandature. Celui-ci a rendu son rapport en janvier 2012.

Intitulé « *Développement durable : la révolution des nouveaux indicateurs* »<sup>(1)</sup>, ce rapport peut être résumé brièvement à trois axes :

- la promotion de trois nouveaux indicateurs de richesse choisis par les régions, portant un éclairage sur le développement durable des régions françaises :

---

(1) Voir ce rapport sur le site : <http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2012/04/rapportfinalARF.pdf>.



l’empreinte écologique qui mesure la pression exercée par l’homme sur la nature ; l’indicateur de développement humain (IDH-2) qui croise les dimensions santé, éducation et niveau de vie du développement humain défini par le PNUD ; l’indicateur de santé sociale (ISS), qui résume en quelques variables l’aspect multidimensionnel de la santé sociale des régions. Les auteurs et porteurs de ces indicateurs rassemblés au sein du Forum pour d’Autres Indicateurs de Richesse (FAIR)<sup>(1)</sup> sont associés et régulièrement consultés sur cette démarche tels MM. Aurélien Boutaud et Jean Gadrey, et Mme Florence Jany-Catrice.

- L’élaboration partagée d’un tableau de bord de 22 indicateurs de contexte de développement durable des régions françaises, à partir des indicateurs territoriaux de développement durable proposés par l’INSEE, le ministère de l’Écologie, du développement durable et de l’énergie et des travaux régionaux pionniers menés en Midi-Pyrénées, Picardie et Nord-Pas-de-Calais par les conseils régionaux respectifs et les directions régionales de l’INSEE concernées.

- La réalisation d’une liste d’indicateurs de suivi de l’action régionale en matière de développement durable, en lien notamment avec les rapports de développement durable des régions.

S’inspirant de ces initiatives, la présente proposition de loi organique propose de mieux prendre en compte le long terme et le bien-être humain dans le pilotage des politiques publiques à travers l’appréciation de l’impact des textes financiers sur le bien-être et le développement durable au regard de nouveaux indicateurs de richesse.

## II. LE CONTENU DE LA RÉFORME PROPOSÉE

La présente proposition de loi organique comporte un article unique visant à modifier l’article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, afin d’inciter le Gouvernement à élaborer le budget des administrations publiques sur la base d’hypothèses fondées sur des indicateurs de mesure du bien-être et de soutenabilité, dont il préciserait les incidences dans l’exposé des motifs des principaux projets de loi à caractère financier.

### A. LE DROIT EN VIGUEUR

Aucune disposition législative ou réglementaire actuellement en vigueur n’impose d’évaluer les mesures fiscales et budgétaires proposées par le Gouvernement à l’aune d’indicateurs de richesse spécifiquement définis, autre que

---

(1) *Depuis des années, notamment en France, des réseaux de la société civile, militants associatifs et syndicaux, des acteurs des territoires et des chercheurs de plusieurs disciplines, travaillent sur la question des nouveaux indicateurs de richesse. Ils ont produit des réflexions de fond, commencé à mettre des indicateurs au service d’une réorientation de politiques publiques et de décisions privées. Ils se sont regroupés dans un réseau de coopération baptisé FAIR, Forum pour d’autres indicateurs de richesse.* (<http://www.idies.org/index.php?post/FAIR-de-quoi-sagit-il>).

l'évolution du PIB et l'évolution des soldes structurel ou effectif exprimées en points de PIB (déficit ou excédent public).

Néanmoins, **l'article 12 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009** <sup>(1)</sup>, en modifiant les articles 51 et 53 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **prévoit une évaluation préalable systématique de certains articles du projet de loi de finances initiale et du projet de loi de finances rectificative**. Il s'agit des articles relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, c'est-à-dire :

– de tous les articles fiscaux, qu'ils figurent en première partie ou en seconde partie de loi de finances ;

– des dispositions relatives aux autres ressources de l'État inscrites en première partie de la loi de finances, dès lors qu'elles affectent l'équilibre budgétaire ;

– des dispositions de la seconde partie qui relèvent du domaine facultatif et partagé de la loi de finances.

*A contrario*, le champ de l'obligation d'évaluation préalable n'incorpore ni les dispositions relevant du domaine obligatoire et exclusif des lois de finances, notamment les conditions générales de l'équilibre budgétaire ou les autorisations de plafonds, ni les dispositions relevant du domaine facultatif mais exclusif de ces lois comme par exemple les dispositions par lesquelles l'État accorde sa garantie ou celles relatives aux modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales <sup>(2)</sup>.

En modifiant l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, **l'article 12 de la loi organique du 15 avril 2009 a également prévu une telle obligation pour les articles des projets de loi de financement de la sécurité sociale** relevant du domaine facultatif et partagé de telles lois, au sens du V de l'article LO. 111-3 du même code <sup>(3)</sup>.

---

(1) *Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.*

(2) *En pratique, l'exercice d'évaluation a cependant été étendu à certains articles qui appartiennent au domaine exclusif des lois de finances, afin de renforcer l'information du Parlement au-delà même de ce qu'impose la loi organique. C'est par exemple le cas des articles 53 et 54 du projet de loi de finances pour 2010, respectivement relatifs aux prorogations de garantie accordée à Dexia et à la Société de financement de l'économie française.*

(3) *Le V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale vise les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes ; les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, les dispositions relatives aux dépenses de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, ainsi que, sous certaines réserves, les dispositions relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.*

**Chacun des articles concernés doit désormais faire l'objet d'une évaluation préalable** définissant les objectifs poursuivis par l'article, recensant les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposant les motifs du recours à une nouvelle législation, en exposant avec précision :

– l'articulation du projet d'article avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

– l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

– les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

– les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités territoriales, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

– **l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;**

– l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

– les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État et s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;

– la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

La circulaire du 10 juin 2009, relative aux articles du projet de loi de finances pour 2010<sup>(1)</sup>, précise, étape par étape, les modalités d'application des articles 51 et 53 de la LOLF ainsi modifiés, pour l'ensemble des rédacteurs des qui, au sein des différents ministères, sont amenés à rédiger les évaluations préalables. Cette circulaire souligne d'ailleurs « (qu') *il est donc essentiel de renseigner chaque rubrique avec le plus grand soin* ». Toutefois, dans certains cas, des rubriques n'ont pas lieu d'être remplies : un article relatif à prorogation du dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public, par exemple, n'a pas d'incidence sur l'environnement.

---

(1) <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/circulaires/1blf-09-3026.pdf>

Le projet de loi de finances pour 2010, présenté par le Gouvernement en octobre 2009, annexa donc pour la première fois un nouveau bleu budgétaire intitulé « Évaluations préalables des articles du projet de loi ». De la même manière, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 était, pour la première fois, accompagné de fiches d'impact des articles.

En requérant que, pour chacun des articles concernés, soient précisées leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, et en indiquant la méthode de calcul retenue, la loi organique du 15 avril 2009 s'est inscrite dans une démarche nouvelle d'évaluation socio-économico-environnementale de la plupart des articles des lois financières, ce qui est bienvenu.

**Votre rapporteure observe cependant qu'aucune disposition n'impose actuellement au Gouvernement d'évaluer l'ensemble des dispositions des projets de loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale, sur un plan macroéconomique, à l'aune d'indicateurs de bien-être ou de développement durable précis.**

Seule une présentation de la situation des finances publiques au regard de l'évolution des soldes effectifs et structurels, exprimés en point de PIB, est devenue obligatoire depuis l'entrée en vigueur de **la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques**.

En effet, cette loi organique met en œuvre le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, qui vise à renforcer la discipline budgétaire et la coordination des politiques économique dans la zone euro. Pour ce faire, elle prévoit notamment, en son article premier, que la loi de programmation des finances publiques fixe un objectif à moyen terme des administrations publiques, exprimé en points de PIB.

L'article 7 de cette loi organique a également ajouté un article liminaire aux lois de finances de l'année, lois de finances rectificatives et lois de financement rectificatives de sécurité sociale, présentant un tableau de synthèse permettant de contrôler l'évolution des soldes structurel et effectif exprimés en points de PIB de l'ensemble des administrations publiques par rapport aux orientations définies dans la loi de programmation des finances publiques (alinéa 1 dudit article).

Cet article précise que le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours (alinéa 2).

Enfin, doit être indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel – toujours exprimé en points de PIB – sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (alinéa 3).

L'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 a donc élargi le champ de certaines lois financières à des données relatives à toutes les administrations publiques (État, organismes divers d'administration centrale, administrations locales et administrations de sécurité sociale) ainsi que leur domaine obligatoire, afin d'offrir au Parlement un nouvel outil de pilotage de l'ensemble des finances publiques <sup>(1)</sup> au regard de l'évolution des soldes publics structurel et effectif, exprimés en points de PIB.

Par ailleurs, le Gouvernement est tenu de présenter, dans le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation, annexé au projet de loi de finances de l'année conformément à l'article 50 de la LOLF, les hypothèses, les méthodes et les résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il en est de même des hypothèses sur lesquelles se fonde le projet de loi de financement de la sécurité sociale, dans le rapport mentionné à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Votre rapporteure relève néanmoins que l'article 25 de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée, a renoué le contenu du **rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation**, annexé au projet de loi de finances de l'année, afin de permettre au Parlement d'avoir une vision macroéconomique des perspectives relatives aux finances publiques de l'ensemble des administrations publiques.

Ce rapport présente, depuis le projet de loi de finances pour 2014, les évolutions détaillées des prélèvements obligatoires et de la dépense publique et se substitue donc aux anciens rapports sur « les prélèvements obligatoires et leur évolution » et « la dépense publique et son évolution ». Il a également été enrichi pour prendre en compte l'évolution législative au niveau européen avec l'application de deux nouveaux règlements européens <sup>(2)</sup>.

---

(1) Pour plus de détails, voir le rapport n° 244 de M. Christian Eckert, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, 3 octobre 2012, et notamment le commentaire sous les articles 1 et 6.

(2) Communément dénommés « Two Pack » : règlement n° 473/2013 concernant le renforcement du suivi et de l'évaluation des projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro et, plus particulièrement, de ceux faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs et le règlement n° 472/2013 concernant la surveillance renforcée des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de graves difficultés ou sollicitant une assistance financière.

**S'il est désormais permis d'avoir une vision consolidée de l'impact des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques proposés par le Gouvernement dans les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale de l'année, votre rapporteure regrette néanmoins que l'évaluation réalisée dans le tome 1 de ce rapport soit exclusivement de nature « financière »<sup>(1)</sup>.**

C'est la raison pour laquelle elle soutient la présente proposition de loi organique qui propose d'évaluer les incidences des dispositions des principaux projets de lois à caractère financier à l'aune de nouveaux indicateurs de bien-être et de développement durable.

## **B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose de compléter l'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui compte trois alinéas, par deux alinéas supplémentaires.

L'un de ces alinéas disposerait que *« l'exposé des motifs des lois de finances de l'année, lois de finances rectificatives et lois de financement rectificatives de sécurité sociale, présente les hypothèses sur lesquelles ils sont établis. Entre autre, il est tenu compte de l'indice d'espérance de vie en bonne santé, de l'indicateur de santé sociale, de l'empreinte écologique et des émissions de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre »*.

L'autre disposerait qu'*« il y est, également, présenté une estimation des incidences de l'exercice de l'année, ainsi que les incidences des trois exercices précédents sur chacun des quatre indicateurs mentionnés dans l'alinéa précédent »*.

**L'objectif essentiel de cette proposition de loi organique est donc d'amener le Gouvernement à préparer ses projets de budget sur la base d'indicateurs de richesse nouveaux, afin d'évaluer l'impact des politiques publiques proposées ou d'ores et déjà engagées, au regard de certains indicateurs de qualité de vie et de développement durable.**

**L'indice d'espérance de vie en bonne santé** est appréhendé par l'exposé des motifs de la présente proposition de loi organique par référence à l'indice d'espérance de vie sans incapacité (EVSI), et à deux indicateurs de second rang que sont les inégalités d'espérance de vie en bonne santé entre hommes et femmes et entre les catégories socio-professionnelles.

---

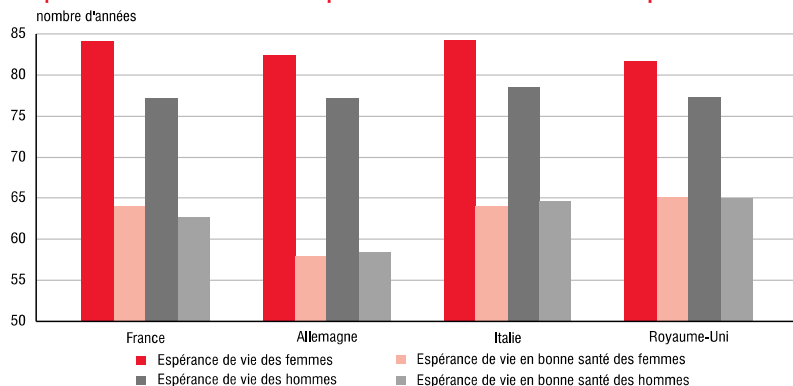
(1) Le tome 2 du rapport économique, social et financier présente en revanche des annexes statistiques (tableaux non commentés) sur des thématiques très large, dont l'une reprend les indicateurs de développement durable mentionnés dans le rapport sur l'économie française précité.

Avec le développement du troisième et du quatrième âges, et la montée en importance des questions de dépendance, vivre mieux suppose de vivre le plus longtemps possible sans incapacité majeure. En outre, l'état de santé influe sur le bien-être non seulement au travers des souffrances psychiques et physiques, mais aussi parce qu'un mauvais état de santé peut constituer un frein au développement des opportunités personnelles. C'est pourquoi des mesures d'espérance de vie « en bonne santé » se sont développées. Il s'agit de proposer des agrégations entre mortalité et morbidité <sup>(1)</sup> qui rendent compte à la fois de la durée de la vie et de la qualité de cette vie en termes de santé. Pour cela, il faut choisir parmi les mesures de l'état de santé : état de santé subjectif, incapacités, morbidité chronique par exemple.

L'INSEE définit cet indicateur d'espérance de vie en bonne santé comme « le nombre d'années sans incapacité qu'il resterait à vivre en moyenne aux individus d'un groupe dans les conditions de mortalité d'une période donnée. L'enquête sur La santé et les soins médicaux de 2003 permet de distinguer trois situations d'incapacité selon leurs besoins de soins, d'assistance ou d'aides techniques particulières » <sup>(2)</sup>.

Cet indicateur apporte un éclairage différent à la question de l'espérance de vie. En France, en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni, l'INSEE a ainsi constaté que l'écart entre espérance de vie à la naissance et espérance de vie sans incapacité majeure dépasse dix ans en moyenne chez les hommes et peut atteindre plus de vingt ans chez les femmes <sup>(3)</sup>.

### 9. Espérance de vie à la naissance et espérance de vie à la naissance sans incapacité en 2006



Champ : ménages ordinaires, l'échantillon ne comprend pas les personnes vivant en institution.

Note : l'espérance de vie sans incapacité représente le nombre d'années qu'une personne d'un âge donné peut s'attendre à vivre sans incapacité. Ces espérances sont ici évaluées à la naissance.

Source : Eurostat

(1) Nombre de personnes souffrant d'une maladie donnée pendant un temps donné, en général une année, dans une population.

(2) Insee Première n°1372 - octobre 2011, « L'espérance de vie s'accroît, les inégalités sociales face à la mort demeurent », [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=ip1372&page=sdb#def4](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1372&page=sdb#def4).

(3) Insee, L'économie française, édition 2010, Dossier, Les préconisations du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi : quelques illustrations, par Marie Clerc, Mathilde Gaini, et Didier Blanchet, p. 86-87.

Les écarts entre les quatre pays étudiés (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni) sont par ailleurs beaucoup plus marqués s'agissant de l'espérance de vie en bonne santé que de l'espérance de vie à la naissance.

Ces écarts atteignent en moyenne 6,5 années pour les hommes et plus de 7 ans pour les femmes au regard de l'espérance de vie en bonne santé, alors que les écarts d'espérance de vie à la naissance n'atteignent que 1,3 an pour les hommes et 2,5 ans pour les femmes. Enfin, une espérance de vie plus élevée n'implique pas forcément une espérance de vie en bonne santé plus élevée. En effet, l'Allemagne a une espérance de vie à la naissance proche de 80 ans, mais une espérance de vie en bonne santé à la naissance inférieure à 60 ans. Inversement, le Royaume-Uni a la différence la plus faible entre espérance de vie à la naissance et espérance de vie en bonne santé, et cette dernière est la plus élevée parmi les quatre pays européens présentés, dépassant les 65 ans.

L'Insee a démontré que, différente selon le sexe, l'espérance de vie sans incapacité l'est aussi selon la catégorie sociale. Ainsi, les cadres, hommes ou femmes, ont également une espérance de vie sans incapacité plus longue que les ouvriers, d'après une étude basée sur l'échantillon démographique permanent et l'enquête sur *La Santé et les soins médicaux de 2003*. Les natures mêmes des professions exercées expliquent en partie ces écarts. En effet, les cadres ont moins d'accidents, de maladies ou d'expositions professionnels que les ouvriers. Par ailleurs, ils appartiennent à un groupe social dont les modes de vie sont favorables à une bonne santé : les comportements de santé à risque, le moindre recours et accès aux soins, ou encore l'obésité sont plus fréquents chez les ouvriers que chez les cadres. Enfin, l'état de santé peut lui-même influencer sur l'appartenance à une catégorie sociale : une santé défaillante peut empêcher la poursuite d'études, le maintien en emploi, ou rendre plus difficiles les promotions et l'accès aux emplois les plus qualifiés en cours de carrière.

**L'indice de santé sociale (ISS)** est défini par l'exposé des motifs de la présente proposition de loi organique, par référence à l'indicateur synthétique calculé par l'association des régions de France (ARF). L'ISS retenu par l'ARF est un indicateur synthétique élaboré par Mme Florence Jany-Catrice et M. Rabih Zotti<sup>(1)</sup>, à la suite d'une démarche originale organisée en 2007 en région Nord-Pas-de-Calais<sup>(2)</sup>, visant à sélectionner et pondérer une série d'indicateurs, de manière participative en associant experts, associations et administratifs locaux.

---

(1) Florence Jany-Catrice et Rabih Zotti, "Les régions françaises face à leur santé sociale", article publié le 28 mai 2010 sur le site de l'institut pour le développement de l'information économique (Idies) : [www.idies.org](http://www.idies.org).

(2) Dans le Nord-Pas de Calais, en 2008, des groupes de travail ont été constitués qui rassemblaient une grande diversité d'acteurs, des producteurs de données sociales locales aux associations en lien direct avec des populations fragilisées et pauvres. Ces acteurs divers ont participé à une expression plurielle autour de trois items : celle de la critique des indicateurs déjà élaborés ; celle de l'interprétation des résultats, et celle de l'ordre de priorité donnée aux dimensions et aux variables. Ce sont ces débats qui ont été à l'origine de l'ISS, et il en a été tenu compte, tant dans les principes de sa construction que dans son contenu.



Toutefois, historiquement, l'indice de santé sociale a été mis au point, dans le cadre du *Fordham Institute for Innovation in Social Policy* par M. Marc et Mme Marque-Luisa Miringoff. Les premiers travaux de ces chercheurs sur ce thème datent du début des années 1980 mais leur indice de santé sociale a acquis une réputation internationale en 1996 lorsque sont parus un article dans la revue *Challenge* <sup>(1)</sup> puis un livre sur le sujet quelques années plus tard <sup>(2)</sup>. Cet indice a été appliqué avec quelques adaptations au Canada et dans l'État du Connecticut aux États-Unis.

L'ISS, défini par l'ARF dans son rapport sur les indicateurs de contexte de développement durable en janvier 2012 <sup>(3)</sup>, prend en compte huit dimensions, facteurs de cohérence de la société et de l'épanouissement des individus et procède à une synthèse de 14 indicateurs pour éclairer sous un nouveau jour les performances sociales des territoires. L'ISS n'est toutefois pas calculé par l'ARF chaque année mais l'a été pour 2004 et 2008 <sup>(4)</sup>.

Les variables retenues pour l'ISS en 2004 et en 2008		
Dimension	Sous-dimension	Variables retenues
Revenu	Consommation	Taux de surendettement
	Inégalités et pauvreté	Taux d'ISF Montant moyen par ménage
	Pauvreté	Taux de pauvreté monétaire des moins de 17 ans
	Salaires	Rapport interdécile du niveau de vie par unité de consommation
	Travail et emploi	Taux de chômage Écart taux de chômage hommes/femmes
Travail et emploi	Conditions de travail	Taux de fréquence des accidents du travail avec arrêt
	Précarité	Part de l'emploi précaire Taux de travail à temps partiel
	Relations professionnelles	Taux de conflits du travail (jour de grève)
Éducation		Taux des actifs sans diplôme Taux d'accès au baccalauréat
Santé		Espérance de vie à la naissance
Logement		Taux de recours aux expulsions locatives Taux de recours DALO
Sécurité		Taux de crimes et délits contre les personnes et les biens
Lien social		Taux d'adhésion à au moins une association
Lien interindividuel		Taux des personnes qui voient au moins une fois par semaine leurs amis et leurs voisins

Source : Association des régions de France.

(1) Miringoff M., Miringoff M.-L., Opdycke S., *The Growing Gap between Standard Economic Indicators and the Nation's Social Health*, Challenge, juillet-août, 1996.

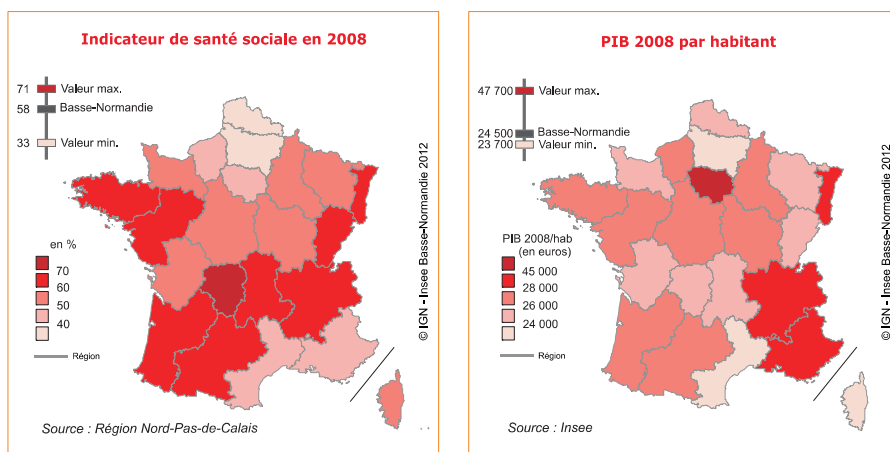
(2) Miringoff M., Miringoff M.-L., *The Social Health of the Nation. How America is really doing ?* Oxford University Press, Oxford, 1999.

(3) Association des régions de France, Rapport sur les indicateurs de contexte de développement durable, janvier 2012, p.22 à 30, accessible sur le site <http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2012/04/rapportfinalARF.pdf>.

(4) Lors de l'actualisation de l'ISS effectuée sur des données de 2008, les données de trois variables ont été délibérément conservées selon la précédente version basée sur les données 2004 : le taux de conflits du travail mesuré en journées individuelles non travaillées pour 1 000 salariés ; le lien interindividuel mesuré par le taux de personnes qui voient au moins une fois par semaine leurs amis et leurs voisins en pourcentage ; et le lien social mesuré par le taux d'adhésion à au moins une association en pourcentage. Une quatrième variable qui n'est plus calculée mesurant l'accès au logement à partir du nombre d'expulsion des logements a pu être remplacée par la part des ménages ayant effectué un recours au titre du droit au logement opposable (DALO).

Dans sa dernière étude, l'ARF montre que dans les régions françaises en tout cas, lorsqu'on compare les indicateurs économiques et sociaux, un PIB plus élevé n'est pas synonyme de meilleure santé sociale.

#### COMPARAISON DE L'INDICATEUR DE SANTÉ SOCIALE ET DU PIB PAR RÉGION EN 2008



Comme le montrent les cartes ci-dessus, l'Île-de-France bien qu'en excellente posture économique (première en classement de PIB par tête), perd 16 places quand on la classe en termes de santé sociale, et se retrouve située entre la Champagne-Ardenne et la Haute-Normandie. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est sur une trajectoire comparable : elle perd 16 places selon le critère de classement retenu : 3<sup>e</sup> en termes de PIB par tête, elle glisse à la 19<sup>e</sup> position en termes de santé sociale.

À l'autre extrême, la Bretagne et l'Auvergne, et dans une moindre mesure, Midi-Pyrénées et la Corse sont nettement plus performantes en termes d'ISS qu'en termes de PIB par tête. Le Limousin est dans une situation exceptionnelle puisque selon l'ISS, il est largement en tête de la santé sociale des régions françaises. En revanche, il est à la 19<sup>e</sup> position du classement relativement à son PIB par tête.

En bas des classements en termes économiques, le Languedoc-Roussillon et la Picardie ne réussissent pas à ajuster leur richesse économique par une meilleure santé sociale. Enfin, le Nord-Pas-de-Calais, 16<sup>e</sup> région française en termes de richesse économique mesurée par le PIB par habitant, est celle ayant l'ISS le plus faible des 22 régions métropolitaines.

Votre rapporteure en déduit que l'ISS, tel que défini par l'ARF, est un indicateur pertinent pour apprécier la perception de l'évolution de la qualité de vie en France. Il lui paraît également plus opérationnel que l'indice de développement humain (IDH), calculé par le PNUD, dans la mesure où il recouvre davantage de dimensions sociales, facteurs d'épanouissement de l'individu, et où il prend en

compte les inégalités au travers du rapport inter-décile de niveau de vie par unité de consommation.

**L’empreinte écologique** est le troisième indicateur visé par le dispositif proposé. Il est défini par l’exposé des motifs de la présente proposition de loi organique comme l’indicateur « *convertissant en surface les pressions qu’exercent les habitants d’un pays sur les ressources naturelles renouvelables de la planète, en lien avec leur mode de vie et de consommation* ».

Les travaux relatifs à **l’empreinte écologique** ont émergé à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, dans le cadre de la Conférence de Rio (« Sommet de la Terre »), pour populariser le recours à ce que l’on pourrait appeler un **indice synthétique de durabilité écologique** visant à refléter le degré d’utilisation de la nature par l’homme à des fins de production et de consommation matérielles, en proposant une information sensiblement équivalente à celle fournie, dans le domaine économique, par le PIB <sup>(1)</sup>.

L’empreinte écologique mesure la part de la capacité de régénération de la biosphère qui est absorbée par les activités humaines (consommation). Celle-ci est obtenue en calculant la surface de terre et d’eau biologiquement productives qui est nécessaire pour maintenir le rythme de consommation actuel d’une population donnée. L’empreinte d’un pays (côté demande) est ainsi la surface totale requise pour produire l’alimentation, les fibres et le bois qu’il consomme, absorber les déchets qu’il produit et fournir l’espace nécessaire à ses infrastructures (surfaces construites). Côté offre, la biocapacité est la capacité productive de la biosphère et son aptitude à fournir un flux de ressources biologiques et de services utiles à l’humanité. Elle est calculée pour cinq types d’espaces : terres cultivées, pâturages, forêts, pêcheries (mer et eau douce) et terres artificialisées.

L’empreinte écologique fait l’objet de calculs à l’échelle des continents et des nations. Depuis les travaux universitaires de Mathis Wackernagel et William Rees<sup>(2)</sup>, trois organisations travaillent en étroite partenariat pour suivre et améliorer cet indicateur. Il s’agit du *World Wild Fund*, de l’organisation *Redefining Progress*, et de l’organisme dont la vocation est de coordonner les efforts de recherche et de développement autour de l’empreinte écologique : le « *Global Footprint Network* » (GFN), qui réalise les calculs. Ceux-ci, à cette échelle, ont l’avantage d’être homogènes, intégrant pour chaque nation plusieurs centaines de données statistiques provenant pour la plupart d’organismes internationaux, et qui sont exprimées en unités de mesure physique. Ces données physiques sont ensuite converties en hectares globaux selon une méthode bien établie.

---

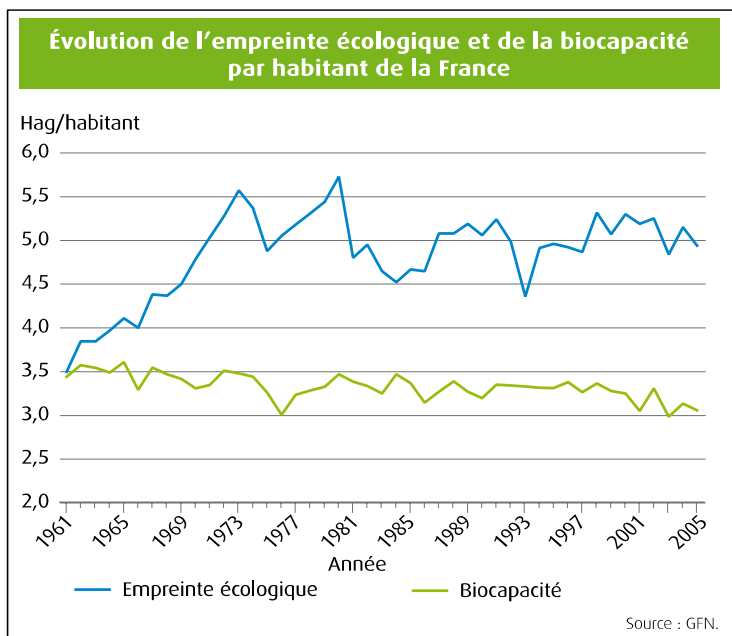
(1) Article de M. William Rees, professeur d’économie de l’Université de la Colombie-Britannique, Vancouver (Canada), intitulé « *Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity : What Urban Economics Leaves Out* » (empreinte écologique et capacités raisonnées de la planète : ce que la science économique urbanologique laisse de côté), 1992, développé par la thèse de M. Mathis Wackernagel, chercheur, sous la responsabilité de M. William Rees, en 1994, ayant abouti à une publication commune : Our ecological footprint : reducing human impact on the earth, *New society publishers*, 1996.

(2) Ibid.

Comme le souligne la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, les résultats sont bien connus et plutôt frappants : depuis le milieu des années quatre-vingt, l’empreinte écologique de l’humanité est supérieure à la capacité de la planète et en 2008, l’empreinte totale de l’humanité dépassait de plus de 50 % la biocapacité de la Terre. Alors que chaque être humain dispose de 1,78 hectare, les Européens en utilisent 4,72 par personne et les Nord-Américains 7,12.

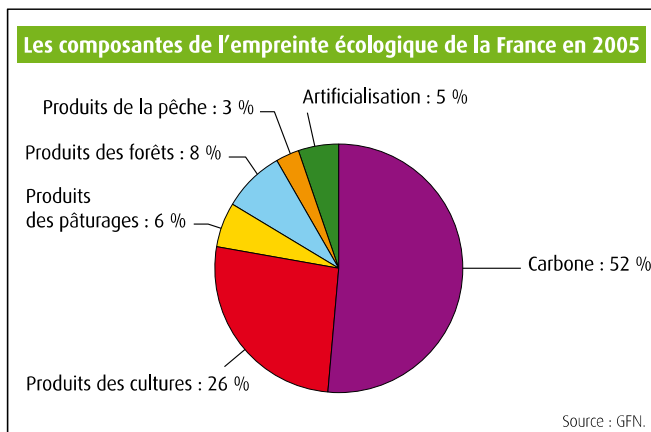
Selon une étude réalisée par le commissariat général du développement durable <sup>(1)</sup>, entre 1961 et 2005, l’empreinte écologique de la France a augmenté de 85 %, passant de 160 millions d’hectares globaux (Mhag) à 300 Mhag. Cependant, deux périodes de forte baisse ont été observées au début des années 1980 et 1990. La biocapacité fluctue fortement au cours de la période passant de 158 Mhag en 1961 à 184 Mhag en 2005, soit une augmentation de 13 %.

Cette évolution est sensiblement identique si l’on s’intéresse aux résultats par habitant, avec toutefois une relative stabilisation de l’empreinte écologique aux alentours de 5 hag par habitant depuis le milieu des années 1970, à comparer avec une biocapacité légèrement supérieure à 3 hag par habitant comme le montre le graphique ci-après.



(1) Commissariat général du développement durable, Une expertise de l’empreinte écologique, Études et Documents n° 16, janvier 2010.

Votre rapporteure observe en outre que la part de la composante « énergie » dans l’empreinte écologique est de plus en plus élevée. On est ainsi passé d’une empreinte constituée à 50 % de la composante « agriculture » en 1961 à une empreinte constituée à plus de 50 % de la composante « énergie » en 2005.



Les résultats 2008, publiés dans le rapport *Planète Vivante 2012* <sup>(1)</sup>, confirment ces constats. L’empreinte écologique de chaque Français est de 4,91 hectares. Si on rapporte cette empreinte à la biocapacité mondiale de 1,78 hectare par habitant, c’est-à-dire si l’ensemble des habitants du monde avait notre mode de vie, il faudrait 2,76 planètes pour le satisfaire. Cet indicateur permet donc d’objectiver de façon synthétique le niveau d’épuisement des ressources renouvelables lié à notre consommation.

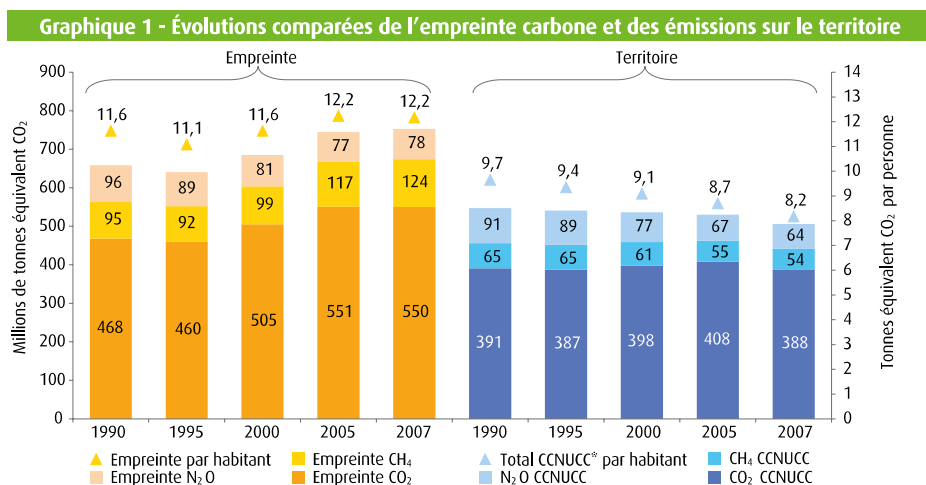
Enfin, l’« **empreinte carbone** » (EC) complète cette approche en isolant l’impact sur le changement climatique, mais également les émissions polluantes génératrices de smog... La Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social indique que « *parmi les critères permettant de choisir entre tous les indicateurs, deux revêtent une importance particulière. L’un est leur faculté d’appropriation par le public, l’autre est la capacité de les décliner à l’échelon national, voire infranational : à cet égard, l’empreinte carbone présente nombre d’avantages* ».

Votre rapporteure rappelle que dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les pays signataires, comme la France, réalisent déjà, chaque année, selon une méthodologie harmonisée au niveau international, l’inventaire de leurs gaz à effet de serre émis à partir de leur territoire national. Il sert notamment pour les pays concernés au suivi de leurs engagements de réduction d’émissions pris dans le cadre du protocole de Kyoto.

(1) World Wild Fund (WWF), rapport 2012, Planète vivante 2012, “biocapacité, biodiversité : faisons le bon choix”, [http://www.wwf.fr/vous\\_informer/rapports\\_pdf\\_a\\_telecharger/planete\\_vivante/?1383/Rapport-Plante-Vivante-2012](http://www.wwf.fr/vous_informer/rapports_pdf_a_telecharger/planete_vivante/?1383/Rapport-Plante-Vivante-2012).

Toutefois, l’empreinte carbone de la demande finale intérieure amène une information complémentaire à celles de ces inventaires de gaz à effet de serre en portant sur un périmètre différent : elle inclut les gaz à effet de serre directement émis par les ménages (chauffage et voiture) et les émissions générées lors de la fabrication et du transport des produits consommés par ces derniers, que ces produits soient fabriqués en France ou à l’étranger.

C’est la raison pour laquelle l’observatoire statistique du commissariat général au développement durable (CGDD-Soes) et l’Insee mesurent chaque année l’empreinte carbone des Français, exprimée en tonne par personne, dans le cadre des indicateurs retenus par la stratégie nationale de développement durable pour la période 2010-2013. Le calcul de cet indicateur se base sur trois gaz à effet de serre : le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le méthane (CH<sub>4</sub>) et le protoxyde d’azote (N<sub>2</sub>O), qui représentent 97 % des six gaz à effet de serre pris en compte par le protocole de Kyoto.



Note : \* Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (protocole de Kyoto). Version 2009 de l’inventaire des émissions de GES pour la CCNUCC.

Source : AIE, Citepa, Douanes, Eurostat, Insee, calculs SOeS.

Comme le montre le schéma ci-avant <sup>(1)</sup>, l’empreinte carbone par Français était de l’ordre de 12 tonnes équivalent CO<sub>2</sub> par an, contre 8 tonnes pour les gaz à effet de serre émis sur le territoire métropolitain en 2007. De 1990 à 2007, l’empreinte carbone par personne a augmenté de 5 %, alors que le niveau moyen par personne des émissions sur le territoire diminuait de 15 %. Au cours de cette période, les émissions associées aux importations se sont accrues de 64 % pour atteindre près de la moitié de l’empreinte carbone de la consommation de la France en 2007.

(1) Commissariat général au développement durable, Service de l’observation et des statistiques, Le point sur « L’empreinte carbone de la consommation des Français », n° 114, mars 2012.

**Toutefois, votre rapporteure souligne que l’empreinte carbone ne permet pas de faire apparaître l’ensemble de la surconsommation dépassant la biocapacité de la planète. L’empreinte écologique constitue à cet égard un indicateur beaucoup plus complet.**

\*

\* \*

## DISCUSSION GÉNÉRALE

*La Commission examine la proposition de loi organique, sur le rapport de Mme Eva Sas, au cours de sa séance du mercredi 15 janvier 2014.*

*Après l'exposé de la rapporteure, une discussion générale a lieu.*

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Chacun est conscient des limites du PIB, tant dans ses hypothèses que dans la manière dont il est construit. Cet indicateur central qui irrigue l'ensemble de nos réflexions impose une vision beaucoup trop quantitative de l'activité économique. Nous partageons l'analyse critique que vous en faites, en particulier au regard du paradoxe qui veut que, dans le cas d'un accident grave, on compte comme production de richesses l'activité déployée pour en réparer les conséquences, mais pas le capital détruit.

Deux questions nous préoccupent pourtant, que le débat devrait pouvoir éclairer. D'abord, malgré la pertinence des critiques émises tant par les économistes que par les sociologues, le PIB reste un indicateur partagé au niveau mondial. Beaucoup d'engagements internationaux – notamment européens – de notre pays, comme ceux issus du traité de Maastricht, sont fondés sur la reconnaissance de cette variable. Aussi la France ne peut-elle se permettre d'être le seul pays d'Europe à modifier aussi sensiblement la manière de calculer sa richesse.

De plus, certains indicateurs que vous proposez reposent sur des éléments sinon subjectifs, du moins qualitatifs, ce qui semble difficilement compatible avec la précision nécessaire en matière de calcul économique et de prévision, en particulier dans le cadre d'une loi organique qui touche à l'organisation de notre budget.

Étant donné ces réserves, le groupe UMP déterminera sa position en fonction du déroulement du débat. Pour emporter notre adhésion, le texte devrait néanmoins évoluer très nettement.

**M. Jean Launay.** Sur le fond, le groupe SRC approuve l'idée d'interroger les indicateurs de croissance afin de dépasser le seul critère du PIB. Les indicateurs de soutenabilité représentent ainsi le corollaire de l'inclusion du développement durable dans les politiques publiques. Sans aller jusqu'à passer du PIB au « bonheur national brut », il est nécessaire de déplacer le centre de gravité de la mesure statistique. Afin de ne pas en rester à la seule mesure de la production, il faut y inclure le progrès social, distinguer la production de richesses venant corriger les catastrophes et la production industrielle proprement dite, et tenir compte de l'objectif de réduction des inégalités qui reste au cœur de nos ambitions.



Sur la forme, pourtant, le texte me semble présenter une difficulté – sans doute surmontable. Vous avez fait le choix de formuler une proposition de loi organique, même si votre propos liminaire laisse entendre que vous avez conscience des contraintes que cela implique. Le débat technique devra aborder ce point.

L'objectif du groupe SRC est de trouver, avant la fin de la session ordinaire, les voies et les moyens d'approfondir ce sujet, afin que le projet de loi de finances pour 2015 puisse intégrer – par exemple au travers du rapport économique, social et financier prévu dans la loi organique relative aux lois de finances – de nouveaux indicateurs de richesse. Il nous faudra parvenir à un accord, que je souhaite le plus large possible, pour arriver à dépasser le seul indicateur du PIB.

**M. Serge Bardy.** Depuis novembre 2012, au sein de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, nous avons créé un groupe de travail sur les nouveaux indicateurs de richesse. Mais, si nous partageons les critiques du PIB qui viennent d'être exprimées, l'approche de la question – qui recoupe différents domaines – est nécessairement complexe. Ainsi, nous avons auditionné des responsables départementaux – notamment en Gironde – et internationaux, des statisticiens et des sociologues ; notre groupe de travail est aujourd'hui sollicité pour alimenter l'initiative à l'échelle européenne afin de préparer la prise en compte de nouveaux indicateurs, dans toute leur complexité. Il me semble donc important de retravailler ce sujet afin de parvenir à une lisibilité des indicateurs censés mesurer les inégalités ou la soutenabilité de nos politiques.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Si je trouve cette proposition – qui a le mérite de lancer le débat – à la fois sympathique et intéressante, je reste cependant perplexe devant la rédaction du texte et de l'amendement de la rapporteure qui réécrit l'article unique.

Outre sa longueur, le texte donne trop de place à l'« empreinte écologique » et aux « émissions de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre », alors que d'autres éléments écologiques mériteraient d'être mentionnés. Au total, il me semble préférable de s'en tenir à la notion de développement durable que propose l'amendement de Mme Sas ; sans trop entrer dans le détail, elle apparaît suffisante.

En revanche, la proposition de loi organique n'explicite pas le concept de « santé sociale » – assez neuf dans notre droit –, alors que des éléments de définition très intéressants – comme les « aspects relatifs au travail, aux revenus, à l'éducation, à la santé, au logement, à la sécurité » – figurent dans l'exposé des motifs. Il me semble d'ailleurs que cette définition devrait mentionner la qualité des services publics dans leur ensemble.

Je suis favorable à l'inclusion de ce type d'indicateurs dans la loi de programmation, sous réserve d'un débat plus approfondi et d'une rédaction à la fois plus précise et plus synthétique du texte.

**Mme la rapporteure.** Monsieur Poisson, il ne s'agit pas d'abandonner le PIB – variable qui permet des comparaisons internationales et un suivi européen – au profit d'indicateurs de qualité de vie et de développement durable, mais de combiner les deux. Je partage votre préoccupation quant au choix des indicateurs ; en effet, ceux-ci doivent être réalisables techniquement, légitimes et largement reconnus. Je pense néanmoins que nos amendements répondent à vos inquiétudes puisque nous retirons la liste des quatre indicateurs qui figurent dans la proposition de loi initiale au profit d'une formulation plus générale qui permettra de débattre ultérieurement, avec le Gouvernement, des indicateurs à retenir.

Monsieur Launay, nos amendements ne transforment pas la proposition de loi organique en proposition de loi ordinaire, à la fois parce que cela est interdit par le règlement de l'Assemblée nationale et parce que l'objectif de ce texte n'est pas de faire un tableau de bord de nouveaux indicateurs, mais de donner à ces derniers la même visibilité que celle dont bénéficie le PIB. Cela suppose un changement de présentation de la loi de finances, ce qui ne peut se faire qu'au travers d'une proposition de loi organique. Connaissant les problèmes que pose la présentation d'un texte de ce type, nous avons longuement réfléchi à la question ; malheureusement, il s'agit du seul vecteur possible pour parvenir à cet objectif.

Monsieur Bardy, le travail effectué au sein de la commission du Développement durable contribue à faire connaître les nouveaux indicateurs de richesse et à dégager un consensus quant au choix des plus pertinents d'entre eux. Grâce à nos amendements, ce travail pourra être pris en compte ; en effet, la proposition de loi modifiée ne statue pas sur les indicateurs à retenir et vos conclusions seront très utiles pour la suite à donner à ce texte sur le plan opérationnel.

Madame Bechtel, j'adhère à vos remarques ; mais là encore, nos amendements me semblent y répondre puisque nous abandonnons la liste des indicateurs au profit d'une formulation beaucoup plus générale.

*La Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de loi organique.*

\*

\* \*

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

(art. 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012)

#### **Introduction de nouveaux indicateurs de richesse**

Ainsi que votre rapporteure l'a précédemment exposé, le présent article tend à modifier l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation des finances publiques afin d'introduire, dans l'exposé des motifs des projets de loi de finances initiale, de loi de finances rectificative et de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, les hypothèses sur la base desquelles ils sont établis, au regard de quatre indicateurs de richesse notamment : l'indice d'espérance de vie en bonne santé, l'indicateur de santé sociale, l'empreinte écologique et les émissions de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre. Une estimation des incidences de l'exercice de l'année, ainsi que les incidences des trois exercices précédents sur chacun des quatre indicateurs mentionnés devra également être présentée.

**À l'initiative de votre rapporteure, votre Commission a adopté un amendement de rédaction globale de cet article** visant à modifier directement l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), afin de prévoir une présentation globale, **dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances**, des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires et aux dépenses publiques au regard d'indicateurs de qualité de vie et de développement durable.

Votre Commission a considéré qu'il était plus simple de modifier directement la LOLF, qui fixe notamment les conditions dans lesquelles doivent être présentées les lois de finances, plutôt que l'article 7 de la loi organique sur la gouvernance et la programmation des finances publiques comme le prévoyait initialement la proposition de loi organique.

Si cette nouvelle rédaction poursuit le même objectif que celui de la proposition de loi organique initiale, elle s'avère plus synthétique car elle ne mentionne plus les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatifs, ni les quatre indicateurs visés initialement, tant pour des raisons techniques que d'opportunité. Sur ce dernier point, votre Commission a estimé, comme votre rapporteure, qu'il n'y avait pas lieu de figer, dans la loi organique, certains indicateurs dont la pertinence relative pourrait évoluer, dans la mesure où les travaux de recherche sur ces indicateurs sont en constante évolution. Ainsi, votre rapporteure a estimé que le choix de ces indicateurs devant faire l'objet d'une concertation pour recueillir le consensus le plus large possible, il était préférable de renvoyer leur adoption à un débat ultérieur, dont les modalités devraient être définies par le gouvernement. Elle a donc proposé à votre Commission, qui l'a adoptée, une formulation plus large qui laissait ouverte le choix de ces indicateurs.

**En revanche, votre Commission a rejeté un amendement déposé par votre rapporteure après l'article unique**, consistant à compléter le contenu du rapport économique, social et financier mentionné à l'article 50 de la LOLF. Cet amendement proposait en effet d'introduire dans le tome 1 de ce rapport une évaluation qualitative, plus détaillée que dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances, de l'impact des mesures nouvelles envisagées au regard de l'évolution à moyen terme, des indicateurs de qualité de vie et de développement durable d'ores et déjà mentionnés dans le tome 2 de ce rapport. Cet amendement visait également à modifier le titre de ce rapport pour l'intituler « rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales, *environnementales* et financières de la nation ».

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CLI de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement, qui propose une nouvelle rédaction de l'article unique de la proposition de loi, tend à modifier l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances en vue de faire figurer dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances une présentation globale des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires et aux dépenses publiques au regard d'indicateurs de qualité de vie et de développement durable mentionnés dans le rapport économique, social et financier. Proposant de modifier directement la loi organique relative aux lois de finances plutôt que l'article 7 de la loi organique sur la gouvernance et la programmation des finances publiques qui modifie lui-même la loi organique relative aux lois de finances, cet amendement constitue donc une mesure de simplicité et de lisibilité.

L'objectif poursuivi est le même que celui de la proposition de loi organique initiale : amener le Gouvernement à présenter les réformes prévues dans les textes budgétaires au regard de nouveaux indicateurs de richesse que sont les indicateurs de qualité de vie et de développement durable, qui doivent, au-delà de la seule croissance du PIB, motiver à moyen terme nos politiques publiques.

À la suite des discussions fructueuses menées avec les services de l'INSEE et la direction générale du Trésor, il n'est plus proposé d'inscrire dans la loi organique les quatre indicateurs mentionnés dans la proposition de loi organique initiale, mais d'adopter une formulation plus générale, les indicateurs pouvant faire l'objet d'un débat. Cette démarche me semble répondre à vos préoccupations.

La modification proposée répond à des raisons techniques et à des raisons d'opportunité, car les travaux de recherche sur ces indicateurs sont en constante évolution et il n'y a donc pas lieu de figer dans la loi organique des indicateurs dont la pertinence relative pourra évoluer.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Je n'ai pas obtenu tout à l'heure la précision que je demandais. Les indicateurs de qualité de vie incluent-ils clairement l'évolution des inégalités de revenus et la qualité des services publics ?

**M. Jean-Frédéric Poisson.** La question de la qualité des services publics illustre bien la difficulté de l'exercice, car nous ne pouvons peut-être pas l'évaluer autrement que par les dépenses correspondantes, à moins de nous entendre sur une mesure de l'efficacité de ces dépenses – c'est-à-dire sur des critères de réussite dont les débats liés au classement PISA, en matière d'éducation, montrent combien il est difficile d'en donner une définition. Je confirme donc que notre groupe est hésitant face à ce texte, y compris dans la nouvelle formulation proposée par l'amendement qui nous est proposé.

**M. Jean Launay.** Madame la rapporteure, pouvez-vous préciser la dernière proposition de l'amendement ?

**Mme la rapporteure.** Madame Bechtel, en évoquant les indicateurs de qualité de vie et de développement durable, nous adoptons une formulation assez large. Les inégalités sont déjà en partie couvertes par l'indicateur relatif à la distribution des revenus et figurent donc déjà dans le tableau de bord du rapport économique, social et financier. Je ne puis cependant vous répondre sur les indicateurs qui seront retenus à terme dans l'exposé des motifs des projets de loi de finances, car l'amendement proposé ne statue pas sur ce point.

C'est précisément pourquoi, monsieur Poisson, je suis étonnée de votre question. La commission Stiglitz a déjà fait nettement progresser le débat en dégagant un consensus sur certains indicateurs et le choix en la matière recoupe bien évidemment des choix politiques, mais, je le répète, la présente proposition de loi organique ne statue pas sur ces indicateurs, qui feront l'objet d'un autre débat.

Monsieur Launay, je vous rappelle que nous proposons d'introduire dans la loi organique relative aux lois de finances un alinéa prévoyant « une présentation globale des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires et aux dépenses publiques au regard des indicateurs de qualité de vie et de développement durable analysés dans le rapport mentionné à l'article 50 ». L'exposé des motifs des projets de loi de finances comportera donc une analyse des mesures à l'aune d'indicateurs de qualité de vie et de développement durable, et le rapport une présentation détaillée de l'évolution de ces indicateurs et de l'impact des réformes proposées au regard de ces indicateurs. C'est là une manière de répondre à la double exigence de disposer d'une information à la fois synthétique et assez détaillée.

**M. Jean Launay.** Les amendements présentés, qui remettent fondamentalement en cause la présentation de la proposition de loi organique initiale, montrent bien que le débat n'est pas simple et doit être poursuivi. Pourquoi, monsieur le président, doit-il s'agir d'une proposition de loi organique ?

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Dès lors que la proposition de loi du groupe écologiste vise à modifier la loi organique relative aux lois de finances, il doit nécessairement s'agir d'une proposition de loi organique. Le Gouvernement, tout en comprenant cette démarche, s'est interrogé sur la nécessité de modifier la loi organique et a évoqué la transformation de cette proposition de loi organique en proposition de loi ordinaire. Cependant, le règlement de l'Assemblée nationale ne permet pas cette opération. Le groupe écologiste souhaitant utiliser sa niche parlementaire pour mettre ce texte à l'ordre du jour, le Gouvernement ne voit pas de raison de s'y opposer ni de la combattre sur le fond.

*La Commission adopte l'amendement.*

*L'article unique est ainsi rédigé.*

*Après l'article unique*

(art. 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001)

**Modification du titre et du contenu du rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année**

*La Commission est saisie de l'amendement CL2 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement vise à insérer dans le tome I du rapport économique, social et financier une évaluation qualitative détaillée de l'impact des réformes proposées en projet de loi de finances et en projet de loi de financement de la sécurité sociale au regard de l'évolution à moyen terme des indicateurs de qualité de vie et de développement durable figurant dans l'annexe statistique de ce rapport. Le Gouvernement disposera ainsi de plus de temps pour mener une analyse consciencieuse et détaillée de ce point. En effet, si le rapport économique, social et financier est traditionnellement annexé à la loi de finances, il est généralement déposé une semaine à dix jours plus tard que le projet de loi de finances – mais toujours avant le débat en séance publique. De même que ce rapport présente, pour chaque catégorie d'administration publique, les mesures proposées en projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale, il préciserait leur impact au regard de tout ou partie des indicateurs de qualité de vie et de développement durable que l'INSEE mesure déjà et qui figurent dans l'annexe statistique du rapport économique, social et financier. Cette analyse serait à la fois rétrospective, tenant compte de l'évolution desdits indicateurs sur les dix à vingt dernières années, et prospective pour apprécier l'impact à moyen terme de nos politiques publiques au regard de cet état des lieux.

Le rapport économique, social et financier changerait symboliquement de nom afin de mettre en valeur le changement de méthode proposé, consistant à rendre compte de l'impact de nos réformes budgétaires non seulement sur le plan financier, mais également sur les plans économique, social et surtout environnemental.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Cet amendement me paraît superfétatoire compte tenu de l'obligation déjà faite au Gouvernement de présenter des études d'impact pour tous les projets de loi. Nous voterons donc contre.

**Mme la rapporteure.** Alors que les études d'impact sont réalisées article par article, il s'agit ici d'une évaluation globale des réformes proposées.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Titre de la proposition de loi organique*

**Votre Commission a adopté l'amendement de coordination proposé par votre rapporteure, consistant à modifier le titre de la proposition de loi organique** pour faire référence à la loi organique relative aux lois de finances modifiée par l'article unique du texte plutôt qu'à la loi organique relative à la programmation des finances publiques.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL3 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement de conséquence tend à substituer aux mots : « à la programmation et à la gouvernance des finances publiques » les mots : « aux lois de finances ».

*La Commission adopte l'amendement.*

\*  
\* \*

*Puis elle rejette l'ensemble de la proposition de loi organique modifiée.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Le groupe écologiste a fait connaître son intention d'inscrire cette proposition de loi organique à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Ce texte sera examiné la semaine prochaine en séance publique.

\*  
\* \*





## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte <i>rejeté</i> par la Commission
<p><b>Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques</b></p>	<p><b>Proposition de loi organique portant modification de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse</b></p>	<p><b>Proposition de loi organique portant modification de la loi organique relative aux lois de finances visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse</b></p>
	Article unique	Article unique
<p><i>Art.7.</i> – La loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre.</p>	<p><i>Après le dernier alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, insérer les deux alinéas suivants :</i></p>	<b>Alinéa supprimé</b>
<p>Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.</p>		
<p>Il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.</p>	<p><i>« Il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, des projets de lois de</i></p>	<b>Alinéa supprimé</b>

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi organique**

**Texte rejeté par la Commission**

**Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

Sont joints au projet de loi de finances de l'année

1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

4° bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par

*finances rectificatives et des projets de lois de financement rectificatives de la sécurité sociale, les hypothèses sur la base desquelles ils sont établis. Entre autres, il est tenu compte de l'indice d'espérance de vie en bonne santé, de l'indicateur de santé sociale, de l'empreinte écologique et des émissions de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre.*

*« Il y est, également, présenté une estimation des incidences de l'exercice de l'année, ainsi que les incidences des trois exercices précédents sur chacun des quatre indicateurs mentionnés dans l'alinéa précédent.*

**Alinéa supprimé**

*Après le sixième alinéa de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, il est inséré l'alinéa suivant :*

**amendement CL1**

**Dispositions en vigueur**

le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ;

4° *ter* Le cas échéant, le rapport mentionné au III de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 précitée ;

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

**Texte de la proposition de loi organique**

**Texte *rejeté* par la Commission**

*« 4° ter A Une présentation globale des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires et aux dépenses publiques au regard des indicateurs de qualité de vie et de développement durable analysés dans le rapport mentionné à l'article 50 ; »*

**amendement CL1**

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi organique**

**Texte *rejeté* par la Commission**

—  
*d)* L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

*e)* Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

*f)* Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement ;

8° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1,39 et 44 de la Constitution.

## **PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE**

- M. Thibault Guyon, conseiller auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargé de la macroéconomie et des finances publiques ;
- Mme Claire Plateau, responsable Insee du suivi de la commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social ;
- M. Emmanuel Massé, sous-directeur des politiques sectorielles à la direction générale du Trésor ;
- Mme Maéva Level, conseillère parlementaire du ministre de l'Économie et des Finances ;
- M. François Deschamps, conseiller parlementaire du ministre délégué au Budget.