

Proposition de Tribune

De la bonne analyse des politiques publiques : le rôle de l'indice du bien être économique

Par

Andrew Sharpe, directeur exécutif du Centre for the Study of Living Standards d'Ottawa
et

Lars Osberg, professeur d'économie à l'Université Dalhousie d'Halifax

En 1998, le *Centre for the Study of Living Standards* (CSLS), organisation de recherche indépendante et à but non lucratif basée à Ottawa, au Canada, a diffusé la première version d'un indice composite de bien être économique (IEWB). Depuis ce jour, l'IEWB a été publié par des revues internationales majeures (Osberg et Sharpe, 2002a, b et c) et a recueilli un intérêt certain auprès d'organisations internationales (OCDE, 2001) et de gouvernements nationaux, notamment ceux du Royaume-Uni (Donovan et Halpern, 2002) et de la France (Travail et emploi 2003). Dans cet article, nous exposons ce que nous croyons être la contribution de l'IEWB au débat sur la quantification du bien être et à l'analyse des politiques publiques.

Un refrain que l'on retrouve fréquemment dans la littérature des « indicateurs sociaux » est l'affirmation, vraie par ailleurs, que le bien être n'est pas restreint à l'économie, même si le bien être économique ou l'accès aux ressources économiques reste une composante principale du bien être général. En dépit du fait qu'il existe de bonnes raisons de croire que les mesures de la Comptabilité Nationale ne reflètent pas les perceptions populaires des tendances suivies par l'évolution du bien être, le PNB par habitant est le critère le plus fréquemment cité pour faire état de progrès économiques. Dans ce contexte, le développement de l'IEWB a été motivé par le désir de savoir s'il était possible de définir une meilleure mesure de « l'accès aux ressources économiques ».

A la différence des autres indices, l'IEWB n'assume pas que « le bien être économique » d'une société peut être représenté par un nombre unique et objectif. A contrario, l'IEWB tente de fournir à chaque individu les moyens d'évaluer subjectivement des données objectives, dégageant ainsi une conclusion personnelle sur le bien être d'une société. Cette dernière notion possède d'ailleurs plusieurs dimensions et les individus diffèrent (et ont le droit moral de le faire) dans leur évaluation subjective de l'importance relative à accorder à chacune de celles-ci.

Dans le contexte d'une démocratie, les Hommes sont occasionnellement appelés à exercer des choix (dans le cadre d'élections) sur des sujets qui affectent la collectivité (certaines personnes, notamment des fonctionnaires, exercent ces choix d'une façon récurrente) et ont donc le devoir de poser des questions de la forme : « Est-ce que la politique publique X rendra la société meilleure ? ». Les intérêts personnels jouent, sans aucun doute, un rôle important dans nos choix, mais à moins de constituer le seul critère de décision, les individus ont besoin d'évaluer l'impact d'une politique sur le bien être de la société afin de pouvoir répondre à ces questions.

L'hypothèse sous-jacente à l'IEWB est la suivante : les indices de bien être économique sont à même de fournir des outils aux individus en quête de réponses raisonnables sur les choix sociaux à condition qu'ils soient présentés d'une manière qui mette en exergue les tendances

objectives qui affectent les dimensions majeures du bien être. Bien qu'il ne soit pas possible de définir un indice objectif, et universellement accepté, de bien être économique, les individus font toujours face au problème (et à la responsabilité morale) d'aboutir à une évaluation subjective des états sociaux. Et pour ce faire ils ont besoin de données organisées et objectives.

La rationalité pratique nous amène à définir quatre éléments dans le tableau suivant. La logique de son architecture vient du fait qu'il reconnaît les tendances dans le scénario médian et dans la diversité des scénarii, aussi bien dans le présent que dans le futur, comme l'illustre la tableau suivant.

<i>Dimensions du Bien Etre économique ou de l'accès aux ressources</i>		
Concept	Présent	Futur
« Citoyen typique » ou « Agent Représentatif »	Flux moyen du revenu actuel / consommation	Accumulation agrégée de stocks de biens productifs
Hétérogénéité des expériences de tous les citoyens	Distribution du revenu- inégalités et pauvreté	Insécurité des revenus futurs

Quand le PNB par habitant (ou tout indicateur alternatif, comme le revenu disponible) est utilisé comme un agrégat de bien être, l'analyse s'arrête implicitement au premier quadrant en assumant que l'expérience d'un agent représentatif est en mesure de résumer le bien être à l'échelle d'une société. De plus, cela suppose que les flux actuels de revenus sont répartis d'une façon optimale entre la consommation et l'épargne, de sorte à ce qu'on ait pas à distinguer explicitement entre les flux de consommation présents et l'accumulation de stocks d'actifs qui permettront une consommation futur.

Pourtant, si la société est composée d'individus divers évoluant dans un monde incertain en «vivant le présent et en anticipant le futur », l'estimation qu'a chacune de ces personnes de la situation économique dépend de la proportion du revenu national épargné pour le futur. Le PNB mesure l'agrégation des revenus d'une société sans pour autant révéler les taux d'épargne qui, par ailleurs, ne correspondent pas automatiquement à un niveau optimal, lui-même sujet à l'appréciation des différents citoyens. On en conclut qu'une estimation améliorée du bien être de la société doit permettre à des analystes de distinguer entre la consommation et l'accumulation de capital, donnant ainsi les moyens au citoyen d'évaluer avec précision l'impact social des politiques qui lui sont proposées.

Aussi, les individus se montrent sensibles à la distribution des dividendes de la prospérité. Il existe, en effet, une longue tradition économique qui veut que le bien être sociétal dépende du revenu moyen et soit inversement proportionnel aux degrés d'inégalités qui caractérisent celui-ci.

Dans un futur incertain, où l'assurance complète demeure inatteignable, les personnes présentant une aversion pour le risque se préoccuperont tout autant de la pérennité de leurs propres revenus dans le temps.

Les quatre composants identifiés ci-dessus sont donc régis par un système logique et un nombre de déterminant défini. Si l'on admet que l'objectif premier d'un indice composite est d'étoffer l'analyse des politiques publiques, force est de reconnaître que l'étude simultanée de plusieurs catégories de variables rend toute évaluation complexe et belliqueuse. Par conséquent, l'IEWB n'adopte pas la simple démarche de présenter une large panoplie d'indicateurs. Aussi, des personnes raisonnables peuvent diverger quant au poids relatif qu'elle accordent à chaque dimension de l'analyse, certains revendiqueront, par exemple, la toute importance des inégalités des revenus alors que d'autres clameront le contraire. L'IEWB accorde cette liberté aux analystes qui peuvent pondérer différemment les variables qui composent l'indice composite, obtenant ainsi des résultats différents selon la « formule adoptée. Il est à noter que l'IEWB se rapproche sensiblement du PNB par habitant dans le cas où l'on accorde à la variable consommation courante un poids excessif. En somme, il apparaît fondamental d'être explicite et transparent au sujet des pondérations à accorder aux différents composants du bien être, en ne laissant aucune zone d'ombre et d'implicite.

Une raison additionnelle pour défricher les éléments sous jacents au bien être économique a trait à l'analyse ex-post. Il est, en effet, inintéressant de savoir que celui-ci a augmenté ou diminué sans savoir quels aspects de ce bien être général ont été affecté. Dans la présentation de l'IEWB, des pondérations *explicites* sont assignées aux composants du bien être. La sensibilité de la représentation agrégée de ce dernier aux variations de ces valeurs est testée de sorte à permettre aux uns et aux autres de comparer leurs propres évaluations de l'importance des critères à celles que l'on retrouve dans l'économie. En pratique, les politiques publiques se distinguent par la multiplicité de leur portée, la libéralisation des échanges se traduisant par une consommation courante plus importante mais au prix d'une insécurité économique croissante, ce qui fait qu'une évaluation de leur opportunité dépend, en partie, du poids accordé à chaque dimension du bien être.

Dans notre perception de base, le bien être de la société dépend de la consommation et l'accumulation de capital ainsi que sur les inégalités et l'insécurité qui caractérisent la distribution d'agrégats macroéconomiques. Dans nos travaux empiriques, nous estimons :

1-Les flux de consommation effectifs par habitant : ils incluent la consommation des biens et des services marchands ainsi que des prestations gouvernementales. Cette rubrique tient compte de la production des ménages, des économies d'échelle dues aux changements de la taille des familles, des tendances quant aux temps de loisirs et, finalement, des progrès de l'espérance de vie.

2-L'accumulation nette des ressources productives : elle inclut l'accumulation nette du capital et des stocks immobiliers, les changements nets qui affectent la valeur des stocks de ressources naturelles, les coûts environnementaux, la variation du niveau de l'endettement extérieur net, et l'accumulation du capital humain et intellectuel dans les investissements de recherche et de développement.

3-La distribution du revenu : l'intensité de la pauvreté et l'inégalité des revenus

4-La sécurité économique vis à vis de la perte de l'emploi et du chômage, de la maladie, de la pauvreté monoparentale et de la misère des personnes âgées.

On note que chaque dimension du bien être économique est, elle même, une agrégation de plusieurs phénomènes sous jacents, sur lesquels les données disponibles sont de qualité inégale selon les pays concernés. La figure 1 présente une typologie des variables de l'indice. L'IEWB a été estimé pour le Canada, les Etats-Unis et quelques pays de l'OCDE. Malheureusement, les données pour la France n'ont pas été encore produites. Des détails sur la construction de l'IEWB, ainsi que les estimations elle-mêmes, sont librement accessibles sur le site www.csls.ca.

Le développement des politiques publiques induit des choix sociaux rationnels qui, pour être correctement évalués, requièrent une organisation optimale de l'information. Nous sommes convaincus que l'IEWB éclaire le processus politique en mettant en exergue quatre aspects du bien être économique (les flux de consommation, l'accumulation des richesses, la distribution du revenu et la sécurité économique), permettant ainsi aux citoyens d'émettre des jugements informés sur les arbitrages qui se font entre ces quatre dimensions.

Article traduit de l'anglais par Albert Kostanian

Références

Donovan, Nick and David Halpern (2002) *Life Satisfaction: the state of knowledge and implications for government*, UK Cabinet Office, December.

OCDE (2001) *Du Bien-être des nations: Le rôle du capital humain et social* (Paris).

Osberg, Lars and Andrew Sharpe (2002a) "The Index of Economic Well-being." *Indicators: The Journal of Social Health*, Vol. 1, No. 2, Spring, 2002, pp. 24-62.

Osberg, Lars and Andrew Sharpe (2002b) "An Index of Economic Well-being for Selected OECD Countries," *Review of Income and Wealth* (lead article), Series 48, Number 3, September, 2002 pp. 291-316.

Osberg, Lars and Andrew Sharpe (2002c) "International Comparisons of Trends in Economic Well-being," *Social Indicators Research* 58, pp. 349-382, 2002.

Travail et Emploi (2003) "Débat sur l'indice du bien-être économique," No. 93, janvier, pp. 75-97

Figure 1: L'indice du bien être économique

